Presupuestos públicos 2015

Situación y perspectivas

Febrero 2015

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ÍNDICE

Resumen **9**

Introducción **11**

I. Situación y perspectivas de la economía costarricense **12**

II. Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal **15**

III. Magnitud y composición de los presupuestos públicos **22**

3.1. Composición de los presupuestos públicos 22

3.1.1. Presupuestos públicos según objeto del gasto 23
3.1.2. Órganos Desconcentrados (OD) 25
3.1.3. Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE) 27
3.1.4. Empresas Públicas No Financieras (EPNF) 28
3.1.5. Instituciones Públicas Financieras (IPF) 30

3.2. Clasificación económica de los egresos presupuestados 31

3.3. Remuneraciones 35

3.4. Transferencias 40

3.5. Programas e instituciones 43

3.6. Otros gastos 44

IV. Aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República **48**

V. Presupuesto del Gobierno Central **51**

5.1. Principales aspectos 51

5.2. Sobre el proceso de discusión y aprobación 53

VI. Aspectos relevantes de los presupuestos de algunas instituciones del sector descentralizado y municipal **55**

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 (IVM) 59

6.2. Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) 62

6.3. Instituto Nacional de Seguros (INS) 67

6.4. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) 70

6.5. Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Consejos de Transporte 73

6.6. Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) 78

6.7. Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) 82

6.8. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) 86

6.9. Entidades de Educación Superior Estatal 90
6.10. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) 94
6.11. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) 97
6.12. Gobiernos Locales 101

Anexos 107

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Sector Público: Déficit Financiero según grupo institucional, 2012-2015 15

Cuadro 2 Sector Público: Ingresos sin Financiamiento Presupuestados y Ejecutados, según Grupo Institucional, 2012-2015 18

Cuadro 3 Sector Público: Gasto sin Amortización Presupuestado y Ejecutado, según Grupo Institucional, 2012-2015 19

Cuadro 4 Sector Público: Montos de Superávit según Grupo Institucional, 2011-2014 20

Cuadro 5 Sector Público: Presupuestos Aprobados según Sector Institucional, 2012-2015 22

Cuadro 6 Sector Público: Clasificación Económica de los Egresos en el Presupuesto Inicial, sin consolidar, 2010-2015 32

Cuadro 7 Sector Público: Clasificación Económica de los Egresos en el Presupuesto Inicial, sin consolidar, 2010-2015 33

Cuadro 8 Sector Público: Préstamos Externos y Concesiones de Obra Pública con saldos por Desembolsar a Diciembre de 2014 34

Cuadro 9 Gobierno Central: Plazas Ocupadas y Vacantes, 2014-2015 39

Cuadro 10 Gobierno Central: Principales destinatarios de transferencias, 2015 42

Cuadro 11 Sector Público: Principales Programas Presupuestarios, 2013-2015 44

Cuadro 12 Sector Público: Gasto en partidas seleccionadas, 2012-2015 46

Cuadro 13 Contraloría General de la República: Resumen de la Aprobación Presupuestaria, 2015 48

Cuadro 14 Gobierno Central: Presupuesto según objeto del gasto, 2013-2015 52

Cuadro 15 Seguro de Enfermedad y Maternidad: Presupuesto de Ingresos, 2013-2015 56

Cuadro 16 Seguro de Enfermedad y Maternidad: Presupuesto de Egresos, 2012-2015 58

Cuadro 17 Seguro de Enfermedad y Maternidad: Relación Remuneraciones e Ingresos Corrientes, 2010-2015 58

Cuadro 18 Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte: Presupuesto de Ingresos, 2013-2015 60

Cuadro 19 Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte: Presupuesto de Egresos, 2013-2015 61

Cuadro 20 Precio Promedio Principales Productos del Petróleo, 2013-2014 63

Cuadro 21 RECOPE: Presupuesto Inicial de Ingresos, 2013-2015 63

Cuadro 22 Refinadora Costarricense de Petróleo: Presupuesto de Egresos según partida y programa, 2015 64

Cuadro 23 RECOPE: Presupuesto de Egresos según Objeto del Gasto, 2013-2015 66

Cuadro 24 Instituto Nacional de Seguros: Presupuesto según Programa, 2012-2015 68

Cuadro 25 Instituto Nacional de Seguros: Presupuesto de Ingresos, 2012-2015 69

Cuadro 26 Instituto Nacional de Seguros: Presupuesto de Egresos, 2012-2015 70

Cuadro 27 Instituto Costarricense de Electricidad: Presupuesto de Ingresos, 2012-2015 71

Cuadro 28 Instituto Costarricense de Electricidad: Presupuesto de Egresos, 2012-2015 72

Cuadro 29 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Presupuesto de Egresos, 2013-2015 75

Cuadro 30 MOPT y Consejos de Transporte: Presupuesto Inicial de Egresos, 2012-2015 75

Cuadro 31 MOPT y Consejos de Transporte: Participación relativa en el presupuesto inicial de subpartidas seleccionadas, 2012-2015.....76

Cuadro 32 MOPT y sus Consejos: Porcentaje de ejecución de subpartidas seleccionadas respecto a los presupuestos definitivos, 2012-2014 77

Cuadro 33 JAPDEVA: Presupuesto de Egresos, 2013-2015 80

Cuadro 34 JAPDEVA: Ejecución de las partidas Remuneraciones y Bienes Duraderos, 2012-201480

Cuadro 35 Foro Económico Mundial: Posición de Costa Rica en Índice de Infraestructura Portuaria, 2010-2015.....81

Cuadro 36 Banco Mundial: Posición de Costa Rica en Indicador de Comercio Transfronterizo, 2015.....82

Cuadro 37 FODESAF: Presupuesto de Ingresos, 2013-2015.....83

Cuadro 38 FODESAF: Presupuesto de Egresos, 2013-2015.....84

Cuadro 39 FODESAF: Transferencias según destinatario, 2015.....84

Cuadro 40 Instituto Mixto de Ayuda Social: Presupuesto de Ingresos, 2013-2015 87

Cuadro 41 Instituto Mixto de Ayuda Social: Presupuesto por Programa, 2013-2015 88

Cuadro 42 Instituto Mixto de Ayuda Social: Presupuesto de Egresos, 2013-2015 89

Cuadro 43 Universidades Públicas: Presupuesto aprobado, 2014-2015.....90

Cuadro 44 Entidades de Educación Superior Estatal: Presupuesto de Ingresos, 2015 91

Cuadro 45 Entidades de Educación Superior: Presupuesto de Egresos, 2015 93

Cuadro 46 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo: Presupuesto de Ingresos, 2013-2015.....96

Cuadro 47 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: Presupuesto de Ingresos, 2013-2015 98

Cuadro 48 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: Superávit, 2013-2015.....99

Cuadro 49 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: Presupuesto de Egresos, 2013-2015 100

Cuadro 50 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: Presupuesto según Programas, 2013-2015 101

Cuadro 51 Gobiernos Locales: Resultados de la Aprobación presupuestaria, 2012-2015.....102

Cuadro 52 Gobiernos Locales: Presupuesto de Ingresos, 2014-2015 102

Cuadro 53 Gobiernos Locales: Gastos Presupuestados, 2014-2015.....104

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Sector Público: Deuda Pública como porcentaje del PIB, 2008-2014 17

Gráfico 2 Sector Público: Presupuestos Aprobados según grupo institucional, 2015 23

Gráfico 3 Sector Público: Egresos Presupuestados según sector institucional y objeto del gasto, 2015 24

Gráfico 4 Sector Público: Egresos presupuestados según objeto del gasto, 2015 24

Gráfico 5 Órganos Desconcentrados: Presupuesto de Ingresos y Egresos, 2014-2015 26

Gráfico 6 Instituciones Descentralizadas no Empresariales: Presupuesto de Ingresos y Egresos, 2014-2015 27

Gráfico 7 Empresas Públicas no Financieras: Presupuesto de Ingresos y Egresos, 2014-2015 29

Gráfico 8 Instituciones Públicas Financieras: Presupuesto de Ingresos y Egresos, 2014-2015 30

Gráfico 9 Sector Público: Composición de las remuneraciones, según Grupo e Institución, 2015 36

Gráfico 10 Sector Público: Variación nominal en la partida de remuneraciones, según sector institucional, 2015 36

Gráfico 11 Sector Público: Composición de las Remuneraciones según Sector institucional, 2015 37

Gráfico 12 Sector Público: Variación en el Presupuesto en Incentivos Salariales y Remuneraciones Básicas, ...38

Gráfico 13 Sector Público: Egresos por tipo de transferencias 2012-2015 40

Gráfico 14 Sector Público: Transferencias entre Grupos Institucionales, 2014-2015 41

Gráfico 15 Sector Público: Presupuestos públicos según institución, 2015 43

Gráfico 16 JAPDEVA: Ingresos Aprobados, 2011-2015 79

Gráfico 17 Fondo Especial para la Educación Superior como Porcentaje del PIB, 2007-2014 91

Gráfico 18 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo: Superávit, 2010-2014 95

Gráfico 19 Gobiernos Locales: Comportamiento de Ingresos, 2012-2015 103

Gráfico 20 Gobiernos Locales: comportamiento de gastos, 2012-2015 105

Resumen

Situación y perspectivas de la economía costarricense

De acuerdo con el Programa Macroeconómico del BCCR, en el 2015 se espera una recuperación de la economía mundial con prevalencia de riesgos a la baja, eventuales ajustes al alza de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) y la última emisión autorizada de títulos de deuda externa por US$1.000 millones.

Bajo estos supuestos, sitúa el crecimiento esperado de la producción en 3,4% para 2015 y 4,1% para 2016. Se espera que una mayor demanda interna (+7,3%) impulse el crecimiento en 2015, en donde el desarrollo de infraestructura deberá tener un rol importante.

Asimismo, la inflación se mantendría en la meta de 4% ± 1 p.p. en 2015 y 2016, en tanto en 2015 se presente un crecimiento de los agregados monetarios coherente con el rango meta, se mantengan los precios bajos del petróleo y una relativa estabilidad cambiaria.

El Programa Macroeconómico proyecta un déficit del Gobierno Central de 5,7% del PIB en 2015 y 6,6% en 2016, financiado por la última emisión de deuda externa y la colocación de títulos en el mercado interno.

El BCCR señala que los riesgos internos para el país se relacionan con presiones sobre tasas de interés por un deterioro de las finanzas públicas mayor al previsto, expectativas de inflación con lenta convergencia al rango meta, salida de capitales ante un alza de las tasas de interés internacionales con una posterior depreciación del colón y fenómenos climáticos como El Niño. Por su parte, los riesgos externos están relacionados con un crecimiento mundial menor a lo esperado, efectos negativos de una eventual alza de las tasas de interés por parte de la FED, desaceleración del crecimiento en economías emergentes -especialmente China- y riesgos por bajas inflaciones en la zona del euro. A pesar de una estabilidad esperada, los precios de granos básicos e hidrocarburos se apuntan también como un riesgo prevalente.

Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal

El mencionado Programa, estima un déficit del 5,7% para el Gobierno Central, 5,1% para el Sector Público No Financiero, y 5,7% para el Sector Público Combinado (Sector Público No Financiero más Banco Central de Costa Rica).

Así, el déficit del Gobierno Central para el 2015 resultaría similar al del 2014 (5,7%), mientras el presupuesto inicial contiene un nivel del 6,9%, de tal manera que se estaría proponiendo un ahorro de 1,2% del PIB como meta de política económica, en comparación con el Presupuesto 2015, a la cual habrá que dar seguimiento conforme se realice la ejecución del presupuesto nacional. El Ministerio de Hacienda ha anunciado la presentación de un presupuesto extraordinario con el propósito de rebajar sus gastos.

Sin embargo, aun considerando los valores realizados por debajo de lo presupuestado, o las metas establecidas, estos son para el Gobierno Central indicadores de insostenibilidad, puesto que la deuda sigue en aumento en proporción al PIB, hacia niveles cada vez más preocupantes. La deuda del Gobierno creció 3 puntos del PIB, hasta 39,3% del PIB, y la deuda pública consolidada ronda el 57%, y se estima superará el 60% en 2015.

Dado lo expuesto, se reitera la necesidad de avanzar decididamente hacia un equilibrio fiscal duradero en el caso del Gobierno Central, y hacia un mayor grado de ejecución o –en su defecto– de racionalización de recursos en el sector desconcentrado y descentralizado.

Es perentorio contar con proyectos de ley y reformas administrativas de fondo, que involucren aspectos de sostenibilidad y gobernación fiscal. Por parte de esta Contraloría y otros actores, en diferentes documentos emitidos se encuentran elementos que podrían contribuir a desarrollar las propuestas concretas, en materias como empleo público, adquisiciones, tributación, aduanas, inversiones, eficiencia y rendición de cuentas, entre otros, para la conformación de una política de buena hacienda.

Magnitud y composición de los presupuestos del Sector Público

Para el ejercicio económico 2015, se contará con recursos públicos por un monto de ¢22.117.136 millones (cifras sin consolidar), incluyendo a las instituciones del sector privado ¢57.603 millones.

Propiamente, se aprobaron ¢22.059.533 millones para el sector público, suma que representa un incremento de un 3% respecto al presupuesto definitivo 2014. Según el sector institucional, los recursos públicos se componen de la siguiente manera: el 36% corresponde a recursos del Gobierno Central, 23% a las Empresas Públicas No Financieras, 19% a las Instituciones Descentralizadas No Empresariales, 14% a las Instituciones Públicas Financieras, 6% a Órganos Desconcentrados, 2% a los Gobiernos Locales.

Las remuneraciones comprenden el 25% de los egresos presupuestados, las transferencias corrientes un 21%, los materiales y suministros un 12%, los servicios un 11%, la amortización un 9%, el restante 22% se reparte entre las partidas de intereses y comisiones, bienes duraderos, activos financieros, transferencias de capital y cuentas especiales, en orden de importancia. No obstante, por grupo institucional se presentan variaciones importantes en la composición de los gastos, lo mismo ocurre con los ingresos.

Cantidad y naturaleza de los programas

A nivel institucional, se tiene que 10 instituciones o títulos abarcan el 67% de los recursos aprobados para este año, el restante 33% de los recursos públicos es administrado por 291 instituciones. La principal institución es la CCSS, con un presupuesto de ¢2.979.444 millones, equivalentes al 14% del total del sector público; le sigue en importancia el Servicio de la Deuda Pública, con ¢2.690.373 millones (12%), y el MEP con un monto de ¢2.201.009 millones (10%).

El sector público administra cerca de 800 programas, de los cuales 102 corresponden al Gobierno Central. El principal programa corresponde al Servicio de la Deuda Pública, el cual absorbe el 12% de los recursos aprobados y presenta una variación importante respecto al presupuesto ajustado del año anterior, debido principalmente a la concentración de vencimientos que se espera para 2015, principalmente en la amortización interna (no corresponde realizar pago de eurobonos en 2015) y el mayor pago de intereses.

Aprobación presupuestaria de la CGR

Para 2015, se tramitaron 255 presupuestos iniciales: se aprobaron 176, se aprobaron parcialmente 73 y se improbaron 6. El monto aprobado asciende a ¢13,5 billones y las improbaciones totales o parciales sumaron ¢809.660 millones (5,6% de los presupuestos propuestos), principalmente por sobreestimación de los ingresos; inclusión de montos significativos en la partida de sumas sin asignación presupuestaria; por exceder los límites de gastos de la Autoridad Presupuestaria; e inconsistencias en las transferencias esperadas de otras instituciones del Sector Público.

En el presente documento, se comentan aspectos relevantes de algunas instituciones públicas y del sector municipal, seleccionadas en atención a su materialidad e importancia estratégica.

Introducción

Con el presente informe, la Contraloría General de la República pone a disposición de la Asamblea Legislativa, las autoridades de gobierno y la ciudadanía en general, información y análisis en relación con la situación financiero-presupuestaria del sector público costarricense y sus perspectivas para el corto y mediano plazo, aspectos de suma importancia en el control y la toma de decisiones relativas a la conducción de la política pública.

En el presente documento, el ente contralor incorpora y analiza la información correspondiente a los resultados del proceso de revisión y aprobación de los presupuestos de las instituciones y órganos públicos descentralizados que realiza en virtud de su mandato constitucional, juntamente con los datos de las partidas de ingresos y egresos aprobados en el presupuesto del Gobierno Central, para arribar a un diagnóstico y proyección de los resultados financieros globales del sector público, y su eventual repercusión en la evolución de las finanzas públicas.

Como podrá advertir el lector, la conclusión general que puede obtenerse al respecto, es que para el futuro cercano, en un débil contexto internacional, el Gobierno Central de Costa Rica continuará transitando la ruta de un déficit estructural y deuda insostenibles, que amenazan la estabilidad económica y social del país, y que, a falta de medidas concretas y eficaces en los últimos años, dirigidas a su contención y control, han terminado por traducirse en un deterioro en la perspectiva de la calificación otorgada al país por las calificadoras internacionales de riesgo.

Ante este panorama, se impone, con carácter de urgencia, ejecutar acciones para el saneamiento de las finanzas públicas, incluyendo la revisión del sistema tributario imperante; de los esquemas vigentes de remuneraciones y pensiones en el sector público; del modelo de estructura institucional del Estado y de los mecanismos existentes para la rendición de cuentas, sobre todo en materia de eficiencia del gasto público.

A continuación encontrará el lector (capítulos I, II y III) una 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 por cuya naturaleza o monto se estima que requieren de un tratamiento aparte.

Seguidamente (capítulo IV) se presenta un resumen de los principales resultados del proceso de aprobación presupuestaria realizada por la Contraloría General de la República para el año 2015, seguido de un capítulo (el V) destinado al análisis del presupuesto del Gobierno Central, incluyendo una referencia a los acontecimientos en el trámite de discusión y aprobación del presupuesto de la República.

Cierra el documento un último capítulo (el VI), que contiene la exposición de aspectos relevantes de algunas instituciones públicas y del sector municipal, seleccionadas en atención a criterios de importancia estratégica y magnitud de su presupuesto, en el conglomerado institucional costarricense.

La Contraloría General de la República espera alcanzar, con la publicación del presente documento, el propósito esbozado en el primer párrafo de esta introducción y, con ello, contribuir al mejoramiento continuo de la gestión pública y la rendición de cuentas, en beneficio de un uso más eficiente y oportuno de los recursos que el ciudadano costarricense confía a los servidores públicos.

I. Situación y perspectivas de la economía costarricense

El crecimiento del producto mundial habría alcanzado un 3,3% en 2014 según el Fondo Monetario Internacional (FMI)[1], Estados Unidos 2,4%, los países emergentes 4,4% y América Latina un 1,2%. En Costa Rica, el crecimiento estimado por el Banco Central de Costa Rica[2] es 3,5%, que se ubica por encima del crecimiento de la región –aunque dicho porcentaje resultó menor a las proyecciones originales-.

Al cierre de 2014, la economía internacional se caracterizó por una recuperación estadounidense más rápida de lo previsto, y un crecimiento por debajo de las expectativas en otras economías avanzadas (como Japón y zona de euro) y de mercados emergentes (por ejemplo Rusia, China y Brasil).

El crecimiento productivo en Costa Rica se vio impulsado por las telecomunicaciones, servicios financieros, servicios empresariales y comercio. El crecimiento de la manufactura (2,4%) y la construcción (3,1%) fue sustancialmente menor que en 2013, mientras que el crecimiento agropecuario (3,7%) se vio afectado por condiciones climáticas. Hubo aumento del consumo privado (3,9%), el gasto del gobierno (3,5%) y la inversión privada (4,5%), aunque a tasas menores que las observadas en 2013. La inversión pública decreció (-2,2%). Por su parte, las importaciones y exportaciones de bienes se contrajeron, en parte por el retiro de operaciones de Intel; no obstante, en servicios aumentaron las exportaciones impulsadas por el turismo y disminuyeron las importaciones.

Por otra parte, la inflación en nuestro país, medida por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) alcanzó un 5,1% en 2014, levemente por encima del rango meta de 4% ± 1 pp. Los principales determinantes fueron el aumento de bienes regulados (combustibles y electricidad), la depreciación del colón y el aumento de las expectativas de inflación a doce meses.

De acuerdo con el Programa Macroeconómico, el déficit del Gobierno Central llegó a 5,7% del PIB en 2014, por un incremento del gasto y una desaceleración en la recaudación de ingresos; y la deuda del Gobierno Central se ubicaría en 39,5% (36,3% en 2013).

Finalmente, la tasa de desempleo alcanzó el 9,7% según cifras del INEC; el tipo de cambio se estabilizó después del primer trimestre; y las tasas de interés aumentaron de forma gradual en 2014 (la tasa básica pasiva pasó de 6,50% a 7,20% al término de los años 2013 y 2014).

En 2015, a nivel internacional, se espera que la baja del precio del petróleo pueda favorecer el crecimiento mundial, pero no lo suficiente para contrarrestar las apuntadas debilidades que han venido mostrando las economías avanzadas distintas a Estados Unidos, así como las emergentes. Otras naciones exportadoras de petróleo más bien se verían afectadas negativamente con dicha baja del precio.

Considerando estos factores, las expectativas de crecimiento mundial 2015-2016 se revisan en general a la baja para las economías avanzadas -excepto Estados Unidos- y para economías emergentes y en desarrollo[3].

---

[1] Fondo Monetario Internacional. 2015. *Perspectivas de la Economía Mundial (World Economic Outlook).* Actualización a enero 2015. Disponible en: http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2015/update/01/pdf/0115s.pdf

[2] Banco Central de Costa Rica. 2015. *Programa Macroeconómico 2015-2016.* Disponible en: http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/Documento_PM2015-16.pdf

[3] Fondo Monetario Internacional. 2015. *Perspectivas de la Economía Mundial (World Economic Outlook).* Actualización a enero 2015. Disponible en: http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2015/update/01/pdf/0115s.pdf

Para el BCCR, el contexto macroeconómico estará caracterizado por una recuperación de la economía mundial con prevalencia de riesgos a la baja, ajustes al alza de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) y la última emisión autorizada de títulos de deuda externa por US$1.000 millones. Bajo estos supuestos, sitúa el crecimiento esperado de la producción en 3,4% para 2015 y 4,1% para 2016. Se espera que una mayor demanda interna (+7,3%) impulse el crecimiento en 2015, en donde el desarrollo de infraestructura deberá tener un rol importante.

Asimismo, la inflación se mantendría en la meta de 4% ± 1 p.p. en 2015 y 2016, en tanto en 2015 se presente un crecimiento de los agregados monetarios coherente con el rango meta, se mantengan los precios bajos del petróleo y una relativa estabilidad cambiaria. Se destaca el anuncio de la transición del régimen de bandas cambiarias a uno de flotación administrada, donde el BCCR podría intervenir discrecionalmente para evitar fluctuaciones violentas del tipo de cambio.

El Programa Macroeconómico proyecta un déficit del Gobierno Central de 5,7% del PIB en 2015 y 6,6% en 2016, financiado por la última emisión de deuda externa y la colocación de títulos en el mercado interno. En coincidencia con lo reiteradamente señalado por la Contraloría General de la República, el BCCR indica al respecto que el comportamiento creciente de la deuda pública se acentuaría, lo que "*constituye un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas y por ende, para la estabilidad macroeconómica*" y considera que se hace "*urgente la búsqueda de consensos nacionales sobre una reforma fiscal estructural*".

Sobre este tema, cabe señalar que recientemente la calificadora de riesgo Fitch Ratings[4] bajó la calificación de la deuda de Costa Rica, que pasó de perspectiva estable a negativa. Esta empresa señala entre sus consideraciones el continuo deterioro de las finanzas públicas, hasta alcanzar un déficit del Gobierno de 5,6% en 2014, el peor resultado desde 1980. Además, se apunta una baja recaudación fiscal debido a un bajo cumplimiento tributario y un sistema generalizado de incentivos y exenciones, así como una mayor rigidez del gasto desde 2008 cuando se dieron aumentos de la planilla del sector público y en las transferencias sociales. Fitch indica que la incapacidad para reducir el déficit primario y el incremento sostenido en la deuda pública podría manifestarse en una baja de la calificación, mientras que con una mayor confianza en la estrategia de consolidación fiscal que mejore las expectativas de estabilización de la deuda en el mediano plazo, podría retornar a una calificación estable.

Esta problemática también ha sido señalada por el FMI. En dos publicaciones recientes este organismo comenta la situación de Costa Rica[5] 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 el actual gobierno 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 3,75% 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% del PIB para 2019.

---

[4] Comunicado de prensa. *Fitch Revises Costa Rica's Outlook to Negative; Affirms IDRs at 'BB+'*, disponible en https://www.fitchratings.com/creditdesk/press_releases/detail.cfm?pr_id=975915

[5] 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

Por su parte, el BCCR señala que los riesgos internos para el país se relacionan con presiones sobre tasas de interés por un deterioro de las finanzas públicas mayor al previsto, expectativas de inflación con lenta convergencia al rango meta, salida de capitales ante un alza de las tasas de interés internacionales con una posterior depreciación del colón y fenómenos climáticos como El Niño. Por su parte, los riesgos externos están relacionados con un crecimiento mundial menor a lo esperado, efectos negativos de una eventual alza de las tasas de interés por parte de la FED, desaceleración del crecimiento en economías emergentes -especialmente China- y riesgos por bajas inflaciones en la zona del euro. A pesar de una estabilidad esperada, los precios de granos básicos e hidrocarburos se apuntan también como un riesgo prevalente.

II. Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal

El déficit financiero del sector público (ingresos sin financiamiento, menos gasto sin amortización de deuda), según los ingresos y gastos presupuestados, asciende a un 13% del PIB en los últimos años. Sin embargo, las liquidaciones de los presupuestos del sector público generan un déficit sustancialmente menor, aunque de importante magnitud -en torno a 5% del PIB-, como presenta el cuadro siguiente.

En muchas instituciones y en sus grupos institucionales, es normal finalizar el ejercicio con superávit financiero, mientras el Gobierno Central realiza el mayor aporte al déficit financiero del sector público.

Dicho desfase entre presupuesto y realizado se origina principalmente en una subejecución de gastos en el orden de un 15% a nivel general, pues los ingresos incluidos en el cálculo del déficit (es decir, sin financiamiento), muestran una alta ejecución, superior al 97%, como se verá.

CUADRO 1
SECTOR PÚBLICO: DÉFICIT FINANCIERO SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJE DEL PIB-

Grupo Institucional	Aprobado diciembre 2012	Ejecutado diciembre 2012	Aprobado diciembre 2013	Ejecutado diciembre 2013	Aprobado diciembre 2014	Ejecutado septiembre 2014	Aprobado inicial 2015
Gobierno Central [1/]	-1.233.069	-1.001.186	-1.542.960	-1.336.129	-1.769.350	-1.075.107	-1.999.787
Órganos Desconcentrados [2/]	-179.002	4.382	-173.266	37.156	-220.178	72.387	-184.936
Inst. Descentr. No Empres. [2/]	-339.753	161.529	-495.455	47.524	-556.322	244.000	-399.582
Gobiernos Locales [3/]	-101.335	2.128	-107.637	6.627	-125.030	46.367	-15.345
GOBIERNO GENERAL	**-1.853.159**	**-833.147**	**-2.319.318**	**-1.244.822**	**-2.670.879**	**-712.352**	**-2.599.651**
% PIB	-8,13%	-3,66%	-9,43%	-5,06%	-10,01%	-3,59%	-9,03%
Empresas Públ. No Financ. [2/]	-638.956	-269.928	-590.525	-240.824	-637.610	-84.524	-539.781
Instit. Públ. Financieras	-535.851	117.244	-622.349	198.669	-620.844	5.290	-608.938
SECTOR PÚBLICO	**-3.027.966**	**-985.831**	**-3.532.193**	**-1.286.976**	**-3.929.333**	**-791.587**	**-3.748.370**
% del PIB	-13,29%	-4,33%	-14,35%	-5,23%	-14,73%	-3,99% [4/]	-13,02%

1/ Monto aprobado excluye gastos financiados con créditos externos revalidados.
2/ Incluye fideicomisos.
3/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.
4/ Para el ejecutado 2014 se calcula con respecto al PIB a setiembre, cifra menor al 4%. No obstante, la ejecución del gasto supera considerablemente a la del ingreso en la parte final del año. El déficit del Gobierno Central es de un 5,7% al finalizar el año 2014.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPP y SIGAF.

Por este motivo, con base en los presupuestos aprobados, no se extrae directamente un pronóstico del déficit financiero en el 2015, para lo cual sería necesario algún supuesto sobre la eventual ejecución de los ingresos y, principalmente, de los gastos.

En este contexto, el Programa Macroeconómico emitido por el Banco Central de Costa Rica, estima un déficit del 5,7% para el Gobierno Central y también de 5,7% para el Sector Público Combinado (Sector Público No Financiero más Banco Central de Costa Rica).

Así, el déficit del Gobierno Central para el 2015 resultaría similar al del 2014 (5,7%), mientras el presupuesto inicial contiene un nivel del 6,9%[6], de tal manera que se estaría proponiendo un ahorro de 1,2% del PIB como meta de política económica, en comparación con el Presupuesto 2015[7], a la cual habrá que dar seguimiento conforme se realice la ejecución del presupuesto nacional.

Sin embargo, aun considerando los valores realizados por debajo de lo presupuestado, o las metas establecidas, estos son para el Gobierno Central indicadores de insostenibilidad, puesto que la deuda sigue en aumento en proporción al PIB, hacia niveles cada vez más preocupantes.

En el resto del Sector Público No Financiero se presentaba a septiembre un superávit cercano a 0,1% del PIB, y muy por debajo de la cifra incorporada en el Programa Macroeconómico (1,1% a diciembre).

Esta diferencia en 2014 tiene relación con el Fideicomiso del ICE para el Proyecto Hidroeléctrico Reventazón, que adquirió las obras de dicho proyecto de su Fideicomitente (ICE), reflejando ingresos considerables para este, pero también egresos para el Fideicomiso (por encima de ¢200 mil millones). La consideración de estos movimientos podría aumentar de manera importante los valores del déficit para el Sector Público, tanto para 2014 como 2015 (alcanzando eventualmente valores superiores al 6% del PIB).

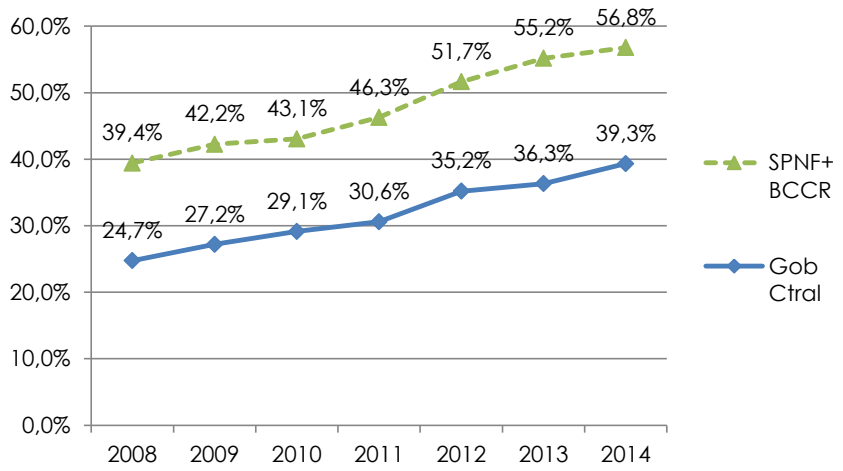
Por otra parte, en relación con las cuentas del Gobierno y su sostenibilidad, debe indicarse que la deuda del Gobierno Central mostró en 2014 un crecimiento de 3.0 puntos del PIB (Gráfico 1), lo cual es un porcentaje superior a los incrementos observados en años anteriores, con excepción del 2012 (en este último año se dio la particularidad de que los eurobonos colocados, pero no completamente utilizados, elevaron el indicador, mientras en 2013 se retornó a un nivel conforme a la tendencia).

Aun cuando se presentó en el 2014 un impulso relevante por causa de una elevación del tipo de cambio, en diferentes documentos se ha manifestado que el Gobierno precisa de un ajuste a sus cuentas (en ingresos y/o gastos) de aproximadamente el 3% del PIB apenas para evitar mayores incrementos de su deuda.

[6] Originalmente se consignaba un 6,7%, pero el BCCR reestimó el PIB para 2015.

[7] Al presupuesto inicial deberán agregarse las sumas objeto de revalidación de las fuentes de crédito externo, que se incorporan durante el ejercicio mediante decreto ejecutivo.

GRÁFICO 1
SECTOR PÚBLICO: DEUDA PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2008-2014



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

La deuda no consolidada del sector público creció hasta un 56,8% del PIB (frente 55,2% en el 2013) según información del Ministerio de Hacienda, donde un factor relevante para que no creciera aún más, fue una menor deuda del Banco Central; esta institución, mediante su intervención en el mercado de divisas, pudo absorber liquidez sin que mediara la emisión de instrumentos de deuda. Debe aclararse que, los pasivos del Fideicomiso ICE-Reventazón, generados en la ya referida operación, no están incluidos en el saldo de la deuda del Sector Público, razón por la cual dicho saldo de la deuda superaría el 57% del PIB. La deuda del sector Público se estima podría superar el 60% del PIB en el 2015.

Es importante indicar que en la composición del déficit se observa una estabilidad de los ingresos (cuadro 2), tanto para el Gobierno General sin consolidar, cercana a 33% del PIB, como para el Sector Público (59%). Ver siguiente cuadro.

CUADRO 2
SECTOR PÚBLICO: INGRESOS SIN FINANCIAMIENTO PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Grupo Institucional	Aprobado diciembre 2012	Ejecutado diciembre 2012	Aprobado diciembre 2013	Ejecutado diciembre 2013	Aprobado diciembre 2014	Ejecutado setiembre 2014	Aprobado inicial 2015
Gobierno Central	3.314.300	3.274.301	3.509.336	3.536.202	3.832.481	2.696.480	4.200.593
Órganos Desconcentrados [1/]	972.596	909.372	1.098.155	1.017.590	1.209.340	808.183	1.158.887
Inst. Descentr. No Empres. [1/]	3.145.630	3.153.883	3.402.598	3.264.662	3.618.989	2.688.077	3.893.611
Gobiernos Locales [2/]	291.297	284.564	323.645	316.424	357.815	258.063	350.493
GOBIERNO GENERAL	**7.723.822**	**7.622.120**	**8.333.733**	**8.134.879**	**9.018.626**	**6.450.804**	**9.603.584**
% PIB [3/]	33,90%	33,46%	33,87%	33,06%	33,81%	32,52%	33,36%
% ejecutado [3/]		98,68%		97,61%		96,18%	
Empresas Públ. No Financ. [1/]	3.946.487	3.703.307	4.159.423	3.951.518	4.461.112	3.252.756	4.357.976
Instit. Públ. Financieras	2.300.318	2.269.807	2.491.100	2.536.132	2.576.253	1.825.709	2.357.670
SECTOR PÚBLICO	**13.970.627**	**13.595.234**	**14.984.256**	**14.622.528**	**16.055.991**	**11.529.268**	**16.319.230**
% PIB [3/]	61,32%	59,68%	60,89%	59,42%	60,19%	58,12%	56,70%
% ejecutado [3/]		97,31%		97,59%		96,56%	

1/ Incluye fideicomisos.
2/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.
3/ Para 2014 el % PIB es Ejecutado/PIB ambos a setiembre, y el % Ejecutado en base anual.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPP y SIGAF.

Como se apuntó, la percepción de ingresos se acerca razonablemente a lo presupuestado.[8] Sin embargo, la revisión del PIB a la baja realizada por el Banco Central de Costa Rica en el Programa Macroeconómico, por el orden de ¢903.858 millones, en comparación con la proyección realizada en julio 2014, es una advertencia de eventuales reprogramaciones de ingresos en el sector público, en caso de mantenerse dicha estimación[9].

Debido a esta situación previsible, la Contraloría considera importante estar atentos al comportamiento de los indicadores fiscales, no solamente para el Gobierno Central, sino para el resto del Sector Público No Financiero. Los niveles de déficit y deuda, en una proyección pasiva, podrían exceder máximos históricos, con mayor riesgo de refinanciación y amenaza para la estabilidad económica en los próximos años.

[8] Aun cuando la información de ejecución del 2014 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.
[9] El Informe DFOE-SAF-IF-11-2014 de esta Contraloría, recoge la pérdida de rendimiento que ha sufrido el Impuesto General sobre las Ventas, principal fuente de ingresos corrientes del Gobierno Central.

CUADRO 3
SECTOR PÚBLICO: GASTO SIN AMORTIZACIÓN PRESUPUESTADO Y EJECUTADO, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Grupo Institucional	Aprobado diciembre 2012	Ejecutado diciembre 2012	Aprobado diciembre 2013	Ejecutado diciembre 2013	Aprobado diciembre 2014	Ejecutado setiembre 2014	Aprobado inicial 2015
Gobierno Central [1/]	4.547.368	4.275.487	5.052.296	4.872.332	5.601.831	3.771.587	6.200.380
Órganos Desconcentrados	1.151.598	904.990	1.271.421	980.434	1.429.518	735.796	1.343.824
Inst. Descentr. No Empres. [2/]	3.485.383	2.992.354	3.898.053	3.217.138	4.175.311	2.444.077	4.293.193
Gobiernos Locales [3/]	392.632	282.436	431.282	309.797	482.845	211.696	365.838
GOBIERNO GENERAL	**9.576.981**	**8.455.267**	**10.653.052**	**9.379.701**	**11.689.505**	**7.163.156**	**12.203.235**
% PIB [4/]	42,04%	37,11%	43,29%	38,12%	43,82%	36,11%	42,40%
% ejecutado [4/]		88,29%		88,05%		82,40%	
Empresas Públ. No Financ. [2/]	4.585.443	3.973.235	4.749.948	4.192.341	5.098.722	3.337.280	4.897.757
Instit. Públ. Financieras	2.836.169	2.152.563	3.113.449	2.337.463	3.197.097	1.820.419	2.966.608
SECTOR PÚBLICO	**16.998.593**	**14.581.065**	**18.516.448**	**15.909.505**	**19.985.324**	**12.320.855**	**20.067.600**
% PIB [4/]	74,61%	64,00%	75,25%	64,65%	74,92%	62,11%	69,72%
% ejecutado [4/]		85,78%		85,92%		82,90%	

1/ Montos aprobados ajustados (excluye revalidaciones de crédito externo).
2/ Incluye fideicomisos.
3/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.
4/ Para 2014 el "% PIB" es Ejecutado/PIB ambos a setiembre, y "% Ejecutado" es en base anual.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPP y SIGAF.

Es necesario enfatizar lo apuntado en torno a que los presupuestos reflejan niveles de gasto muy superiores a los que llegan a realizarse. El gasto que se presupuesta y no se ejecuta representa un porcentaje importante en cada ejercicio, cerca del 15% para el sector público. Ese porcentaje es particularmente alto en los Gobiernos Locales e Instituciones Públicas Financieras, del 25% o más (cuadro 3), situación que se relaciona consistentemente con la generación de superávits en las instituciones.

Si bien es cierto que, en algunas entidades importantes el mantenimiento de superávit está asociado a las necesidades de liquidez, sea para su giro normal o como reservas propias a la naturaleza de su negocio, así como para proyectos específicos, es necesario, también, plantearse cuál es el monto razonable de los saldos líquidos de las instituciones y órganos desconcentrados.

Por ejemplo, más de ¢600 mil millones son utilizados por el Gobierno Central, como cuentas por pagar de la caja única del Estado. Dichos saldos aumentan cada año en parte por la falta de utilización oportuna de los beneficiarios. En este sentido, podrían implementarse a futuro ajustes a la normativa y decisiones de política pública, para que estos recursos regresen a las arcas del Gobierno cuando no se utilicen oportunamente por parte de los beneficiarios.

En este contexto, preocupada por esta situación, y en procura de propiciar mejoras en el sistema de programación y utilización de recursos, esta Contraloría improbó una suma

considerable de gastos no clasificados en los presupuestos ordinarios del 2015, incluidos en las denominadas "sumas sin asignación presupuestaria"[10].

CUADRO 4
SECTOR PÚBLICO: MONTOS DE SUPERÁVIT SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2011-2014
-MILLONES DE COLONES-

Grupo Institucional	2011	2012	2013	2014 1/
Superávit Presupuestario	**1.700.286**	**2.111.100**	**2.222.294**	**2.165.035**
Gobierno Central	-54.955	62.593	3.018	-249.862
Superávit Presupuestario resto del Sector Público	**1.755.241**	**2.048.507**	**2.219.276**	**2.414.897**
Órganos Desconcentrados	226.323	197.224	199.821	286.457
Instituciones Descentralizadas no Empresariales	444.289	602.709	540.575	768.055
Gobiernos Locales	86.492	91.600	108.056	134.624
Empresas Públicas no Financieras	329.854	322.024	319.120	401.154
Instituciones Públicas Financieras	668.283	834.951	1.051.704	824.607

1/ Preliminar a Diciembre para Gobierno Central, y a Setiembre para el resto del Sector Público.
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Dado lo expuesto, se reitera la necesidad de avanzar decididamente hacia un equilibrio fiscal duradero en el caso del Gobierno Central, y hacia un mayor grado de ejecución o –en su defecto– de racionalización de recursos en el sector desconcentrado y descentralizado.

Es perentorio contar con proyectos de ley y reformas administrativas de fondo, que involucren aspectos de sostenibilidad y gobernación fiscal. Por parte de esta Contraloría y otros actores, en diferentes documentos emitidos se encuentran elementos que podrían contribuir a desarrollar las propuestas concretas, en materias como empleo público, adquisiciones, tributación, aduanas, inversiones, eficiencia y rendición de cuentas, entre otros, para la conformación de una política de buena hacienda.

La Contraloría General ha señalado a las autoridades políticas y hacendarias la necesidad de disminuir la discrecionalidad de los gestores públicos –mediante reglas fiscales u otros mecanismos– para que la gestión se ajuste a las posibilidades reales de la Hacienda Pública, incluso 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 plurianulidad de los planes y presupuestos públicos[11]; 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 bajo el alero del Ministerio rector, para fortalecer las funciones de dirección, coordinación y vigilancia del Poder Ejecutivo y de control político por parte de la Asamblea Legislativa; modificar la legislación en materia de destinos específicos

[10] Las improbaciones totales alcanzan ¢809.660 millones, de los cuales más del 50% se dieron por motivo de "sumas sin asignación presupuestaria" excesivas. Dicha cuenta no debe ser utilizada en la formulación presupuestaria de forma que violente los principios de especificación, programación y otros.
[11] Dicha propuesta de reforma fue presentada el 19 de febrero de 2015.

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; ajustar el sistemas tributario para hacerlo más equitativo, eficiente y progresivo; y revisar las normas que establecen la confidencialidad de la información financiera y presupuestaria de algunas empresas públicas; entre otros aspectos.

Finalmente, es importante lo que el Sector Público pueda realizar en sus campos sustantivos, especialmente los que se vinculan con la política económica para lo que concierne al fisco, de tal manera que una mejora de la dinámica de la producción, la inversión y el consumo, coadyuven al propósito de elevar los estándares financieros y sociales.

III. Magnitud y composición de los presupuestos públicos

La presente sección presenta lo relativo a la composición de los presupuestos públicos para el año 2015, de acuerdo con los distintos clasificadores vigentes y otros criterios de interés. La información se organiza en seis acápites: composición de los presupuestos públicos, composición según clasificación económica, remuneraciones, transferencias, programas e instituciones y otros gastos.

Las cifras correspondientes a la información presupuestaria del Gobierno Central tienen como fuente el Sistema Integrado de Gestión para la Administración Financiera (SIGAF), del Ministerio de Hacienda. Por su parte, las cifras del sector descentralizado y municipal tienen como fuente el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de esta Contraloría General, según consulta realizada el 28 de enero de 2015[12].

3.1. Composición de los presupuestos públicos

Los recursos públicos aprobados para 2015 alcanzan la suma de ¢ 22.117.136 millones (cifras sin consolidar), entre los cuales se incluyen los recursos del presupuesto del Gobierno Central, correspondientes a la Ley de Presupuesto Nacional, Ley N° 9289, así como los presupuestos de las entidades del sector descentralizado y municipal, y los presupuestos correspondientes a entidades privadas que administran fondos públicos.

CUADRO 5
SECTOR PÚBLICO: PRESUPUESTOS APROBADOS SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Sector Institucional [1/ 2/]	Presupuesto Definitivo 2012	Presupuesto Definitivo 2013	Presupuesto Definitivo 2014	Presupuesto Inicial 2015	Part.%	Var. %
Gobierno Central	6.033.481	6.414.111	6.788.439	7.959.346	36%	17%
Órganos Desconcentrados	1.171.528	1.286.398	1.432.965	1.344.286	6%	-6%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	3.492.425	3.904.748	4.179.805	4.298.174	19%	3%
Gobiernos Locales[3/]	392.940	426.315	474.757	360.470	2%	-24%
Empresas Públicas No Financieras	4.827.688	5.172.485	5.380.199	5.107.014	23%	-5%
Instituciones Públicas Financieras	2.846.642	3.126.767	3.211.897	2.980.664	14%	-7%
Otras instituciones de Gobiernos Locales [4/]	2.891	8.376	12.195	9.580	0%	-21%
Total Sector Público	**18.767.596**	**20.339.201**	**21.480.256**	**22.059.533**	**100%**	**3%**
Sector Privado	74.985	82.930	86.391	57.603	0,3%	-33%
Total Aprobación Presupuestaria	**18.842.581**	**20.422.131**	**21.566.647**	**22.117.136**	**100%**	**3%**

1/ Cifras sin consolidar.

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

3/ Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito.

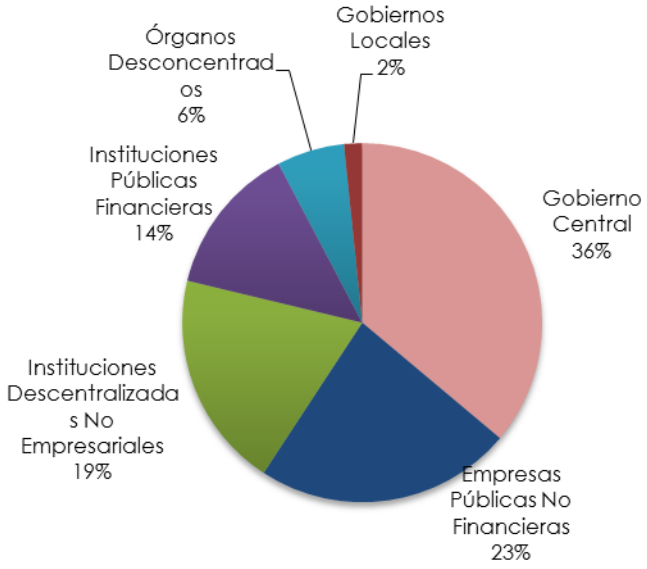
4/ Comités Cantonales de Deportes, Federaciones Municipales, Juntas de Cementerios, entre otros.

Fuente: Elaboración CGR, datos con base en el SIPP y SIGAF

[12] De acuerdo con las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos, las instituciones deben ingresar su información presupuestaria y de planificación en este sistema, los datos pueden variar según la fecha de consulta por modificaciones realizadas por las instituciones. Respecto al clasificador institucional, los fideicomisos se incluyen en la respectiva categoría de la institución que los administra.

Respecto a los recursos definitivos de 2014, los presupuestos públicos 2015 crecieron un 3%; no obstante, solo dos de los grupos institucionales presentan un aumento respecto al presupuesto definitivo 2014: el Gobierno Central con un 17%[13] -que a su vez es el grupo con mayor crecimiento- y las Instituciones Descentralizadas No Empresariales con un 3%. En contraste, los demás grupos muestran disminuciones respecto al monto presupuestado en 2014.

GRÁFICO 2
SECTOR PÚBLICO: PRESUPUESTOS APROBADOS SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2015
-PORCENTAJES-



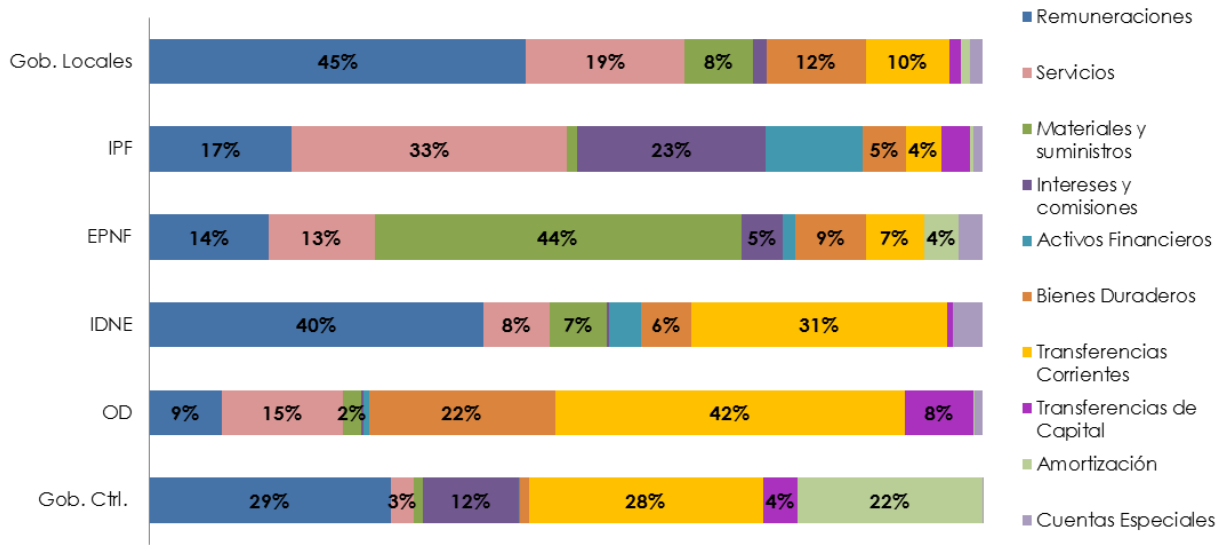
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

3.1.1. Presupuestos públicos según objeto del gasto

En lo que respecta a la composición de los egresos según objeto del gasto, se observan diferencias importantes entre los sectores institucionales. Se tiene que el Gobierno Central, los Gobiernos Locales y las Instituciones Descentralizadas No Empresariales son los grupos que asignan mayor cantidad de recursos a las remuneraciones, con una participación del 29%, 40% y 45% respectivamente. Por su parte, las principales partidas de gasto para las Instituciones Públicas Financieras son servicios (33%) e intereses y comisiones (23%); mientras que las Empresas Públicas No Financieras presupuestan la mayor parte de sus recursos en materiales y suministros (44% de sus egresos); por último, los Órganos Desconcentrados presupuestan la mayor cantidad de sus egresos en transferencias corrientes (42%) y de capital (8%). Estas diferencias se pueden apreciar en el gráfico siguiente:

[13] Respecto al presupuesto ajustado a diciembre de 2014, cifras preliminares.

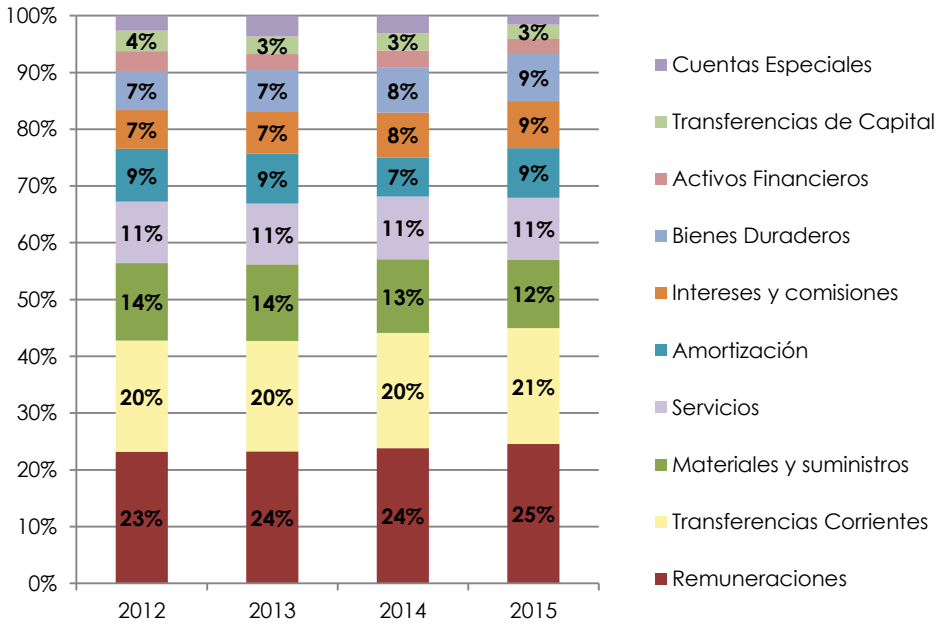
GRÁFICO 3
SECTOR PÚBLICO: EGRESOS PRESUPUESTADOS SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL Y OBJETO DEL GASTO, 2015
-PORCENTAJES-



1/ OD: Órganos Desconcentrados, IPF: Instituciones Públicas Financieras, IDNE: Instituciones Descentralizadas No Empresariales, EPNF: Empresas Públicas No Financieras, Gob. Ctrl.: Gobierno Central, Gob. Locales: Gobiernos Locales.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

GRÁFICO 4
SECTOR PÚBLICO: EGRESOS PRESUPUESTADOS SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2015
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

A nivel agregado, se mantiene una composición estable en los egresos para el periodo 2012-2015. La principal partida del gasto corresponde a las **remuneraciones**, las cuales representan un 25% de los egresos presupuestados para el 2015, y tuvieron un incremento del 8% respecto al presupuesto definitivo 2014, 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. Siguen en importancia las **transferencias corrientes,** con una participación del 21% y una variación porcentual del 6% respecto a 2014, derivada principalmente del aumento en un 9% en las transferencias del Gobierno Central. Sobre ambas partidas se comenta en forma más detallada en las secciones 3.3 y 3.4, respectivamente.

Las partidas **materiales y suministros** y los **servicios** representan un 12% y 11% de los egresos presupuestados, en ese orden. Mientras que la **amortización** comprende un 9% de los egresos, cabe destacar que dicha partida experimentó el mayor crecimiento en 2015 respecto al presupuesto definitivo de 2014, con un 33%, explicado principalmente por el incremento en un 48% en el Servicio de la Deuda Pública del Gobierno, así como el aumento en ¢17.388 millones (1704%) del Fideicomiso 911 de Titularización Proyecto Hidroeléctrico Cariblanco por la amortización de títulos valores internos de largo plazo.

Por su parte, el restante 22% se distribuye entre las partidas **intereses y comisiones** (9%), **bienes duraderos** (9%), **activos financieros** (3%), **transferencias de capital** (3%) y **cuentas especiales**(2%). Destaca la disminución en un 48% de los recursos por cuentas especiales respecto a 2014 principalmente por improbación de recursos asignados a dicha partida. Es importante destacar que la CGR ha indicado que "*la partida de "Cuentas Especiales" es posible utilizarla de manera excepcional y por un monto razonable, para equilibrar ingresos con los gastos, pero no puede convertirse en una práctica sostenida, para posteriormente proceder a su rebajo como origen de recursos, ya que con ello se estarían contraviniendo algunos principios presupuestarios, como el de programación, dado que los recursos no quedarían asociados a objetivos, metas y productos que se pretendan alcanzar, lo que no lograría consistencia entre el plan y el presupuesto, y el de gestión financiera, ya que podría no promoverse la asignación y el uso de recursos en términos de economía, eficiencia y eficacia y orientados a los intereses generales de los administrados*"[14].

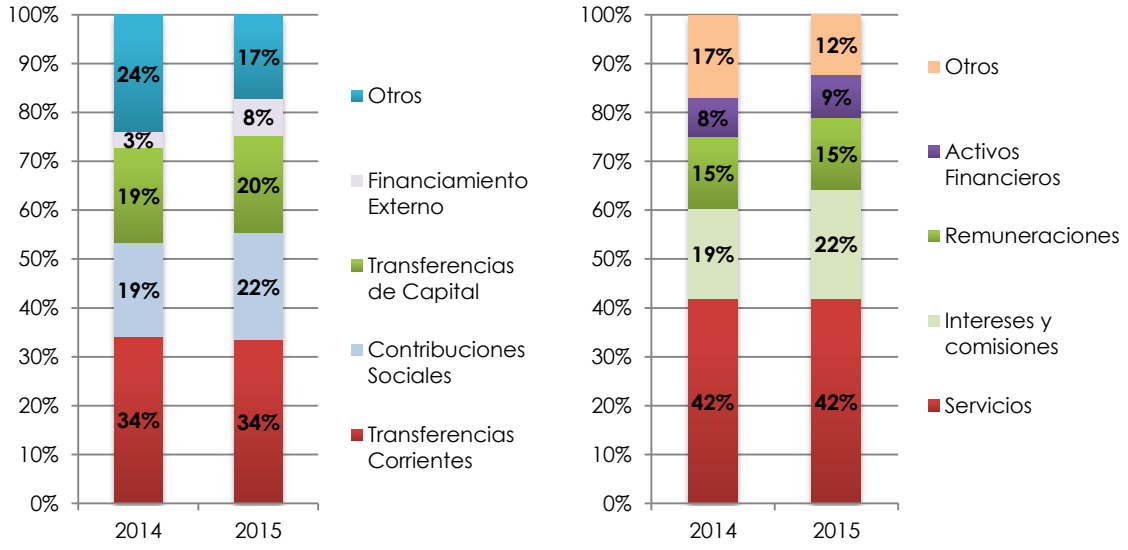
A continuación se detalla brevemente la composición de los presupuestos de ingresos y egresos para cada sector institucional, con excepción del Gobierno Central, sobre el cual esta Contraloría comentó en el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto emitido en setiembre pasado y además se discute en el acápite V de este documento.

3.1.2. Órganos Desconcentrados (OD)

Los recursos aprobados en 2015 para los Órganos Desconcentrados (6,1% del total del sector público) ascendieron a ¢1.344.286 millones, 6% menor al presupuesto definitivo de 2014, lo cual se debe principalmente a la baja en el presupuesto de FODESAF en 1% dado que no se presupuestaron montos por recursos de vigencias anteriores (montos que serían incluidos en un presupuesto extraordinario) y FONABE en un 9%, debido también a la disminución en recursos de vigencias anteriores (-30%) y de transferencias corrientes (-5%). En relación con la concentración por institución, tres entidades comprenden el 70% del total de los recursos aprobados, a saber, FODESAF, con una participación del 39%, el Consejo Nacional de Vialidad con un 27% y FONABE con 4%.

[14] CGR, 2014. DFOE-EC-0765, Pág. 4.

GRÁFICO 5
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS, 2014-2015
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Este grupo institucional presenta una alta concentración **de sus ingresos** en las partidas de transferencias corrientes, con un 34% de participación, contribuciones sociales con 22% y transferencias de capital con un 20%, otros rubros importantes son el financiamiento externo (8%) y los recursos de vigencias anteriores (6%), el restante 10% se reparte en otros ingresos.

Respecto a la estructura de ingresos, la CGR ha señalado que existe un importante riesgo fiscal en el Gobierno Central que puede ser "exportado" hacia el resto del sector público, especialmente a las instituciones que dependen en un alto porcentaje de sus ingresos de las transferencias del Presupuesto de la República, por tanto, evidentemente resultan vulnerables los órganos desconcentrados, que por su naturaleza dependen directa o indirectamente de las transferencias del Presupuesto de la República, como el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), FODESAF y FONABE.

Cabe destacar que para este período los ingresos provenientes del financiamiento externo tuvieron un incremento del 120% respecto al presupuesto definitivo de 2014, derivado del aumento en un 158% por parte del Consejo Nacional de Vialidad relacionado con el programa de Construcción Vial, que ejecutará a través de las Unidades Ejecutoras del BID y BCIE la construcción, rehabilitación, reconstrucción y mejoramiento de carreteras y puentes a través de financiamiento externo, mientras que los recursos de vigencias anteriores disminuyeron un 54% ello debido a que 27 de 59 instituciones no presentan presupuesto aprobado en dicha partida, situación que obedece a que en muchos casos los montos consignados en recursos de vigencias anteriores son presentados en presupuestos extraordinarios.

Respecto a los **egresos**, se tiene que la mayor cantidad de recursos aprobados corresponden a las transferencias corrientes, con ¢564.102 millones, lo que representa el 42% de los egresos del grupo. Del total presupuestado por concepto de transferencias corrientes, resaltan los ¢419.054 millones que corresponden a FODESAF, con una participación del 74% del total del grupo, el

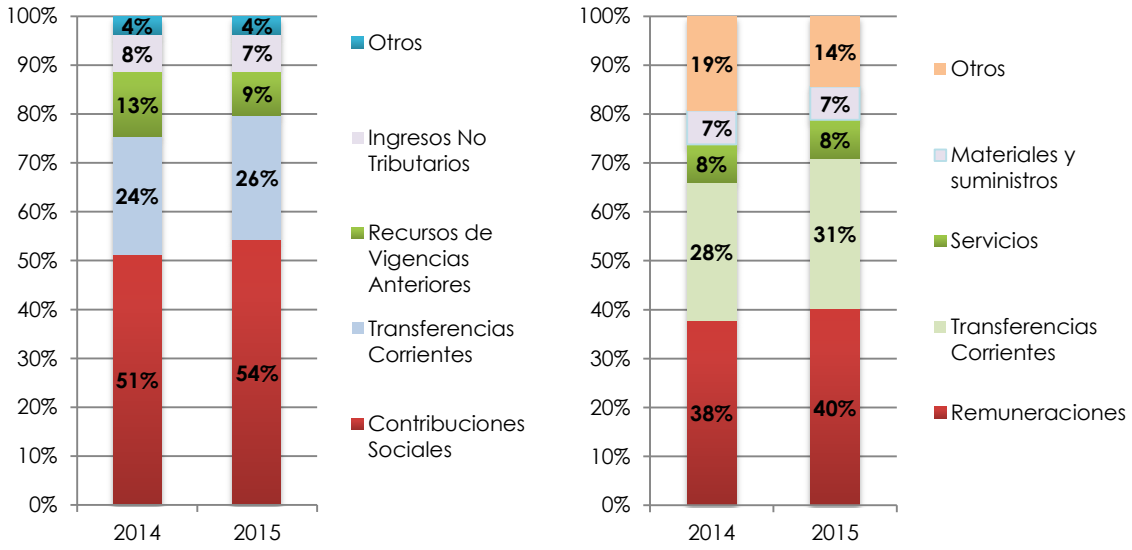
Fondo Nacional de Becas (FONABE), ¢42.452 millones (8%) y ¢37.661 millones al Fideicomiso del Aeropuerto Juan Santamaría[15] (7%).

Por su parte, los bienes duraderos, corresponden al 22% de los egresos presupuestados, con un monto de ¢301.392 millones. Al igual que en años anteriores, esta partida muestra un importante nivel de concentración en el CONAVI, que absorbe el 74% de los egresos presupuestos, para un incremento respecto al presupuesto definitivo de 2014 del 25% en términos nominales y la Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato 2526/Oc-Cr BID-Ministerio de Justicia y Paz con un 6% del total de los egresos presupuestados, ¢17.876 millones.

3.1.3. Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)

Con respecto a las IDNE, estas representan el 19% de los ingresos aprobados. Este grupo presenta un presupuesto por la suma de ¢ 4.298.174 millones, 3 % mayor al presupuesto definitivo de 2014. A nivel institucional, dos entidades comprenden el 76% de los ingresos de este grupo, a saber: la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), con un 69% y la Universidad de Costa Rica (UCR) con un 7%.

GRÁFICO 6
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS, 2014-2015
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Las contribuciones sociales son el rubro principal **de ingresos** (54%), y corresponden a los aportes que reciben la CCSS, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), las mismas se incrementaron un 9% básicamente por la aplicación del transitorio XI del Reglamento de IVM de la CCSS en el cuál se fijaron aumentos escalonados y automáticos cada 5 años en el aporte tripartido al régimen básico de pensiones Invalidez, Vejez

[15] El Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría fue establecido con la finalidad de administrar los ingresos que genera la actividad de operación del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y con ello garantizar la distribución de los mismos entre el Estado y el Gestor.

y Muerte (IVM), iniciando en el 2010 y hasta el 2035, mismo que aplica para el 2015 pasando de 8% a 8,5%.

Por otra parte, las transferencias corrientes representan un 26% del total de ingresos, un 9% más que en el año 2014. Destacan las transferencias del Gobierno Central a las universidades públicas por concepto del Fondo Especial para la Educación (FEES) por un monto de ¢410.488 millones, un aumento del 12% respecto al presupuesto definitivo 2014, así como la transferencia a FODESAF de ¢236.844 millones, un 5% más que en 2014. Dentro de los ingresos presupuestados destacan la disminución en los recursos de vigencias anteriores en un 30% respecto al presupuesto definitivo de 2014, primordialmente por la baja en los superávits presupuestados por la CCSS y el de la UCR en un 42% y 22%, como ya se mencionó, ello se debe a que en muchas instituciones estos recursos se presupuestan en presupuestos extraordinarios.

En relación con los **egresos presupuestados** se presenta una leve recomposición respecto al presupuesto definitivo 2014, el 40% corresponde a la partida de remuneraciones, un 9% más que el presupuesto definitivo 2014. Destacan los aumentos en un 33%, 20%, 17% y 16% en el gasto presupuestado en remuneraciones por parte de la SUTEL, el TEC, la UTN y la ARESEP respectivamente. Las transferencias corrientes corresponden al 31% del total de egresos presupuestados con un incremento del 12% respecto al año 2014 derivado principalmente de los aumentos presentados en la ARESEP (43%), la SUTEL (40%) y CCSS (11%) por concepto de prestaciones.

Las partidas servicios y materiales y suministros representan el 8% y el 7% del total de los egresos presupuestados, el restante 14% corresponde a otros gastos presupuestados, en donde destaca la disminución en la partida cuentas especiales (48% menos que lo presupuestado en el año 2014) que pasó de representar del 7% al 3% del total de 2014 a 2015, situación que se debe a que 15 de las 33 instituciones del grupo que presentaron presupuesto el año anterior en dicha partida (según el presupuesto definitivo 2014) no registran montos en el presupuesto inicial o fueron improbados por esta Contraloría.

3.1.4. Empresas Públicas No Financieras (EPNF)

Las EPNF representan el 23% de los presupuestos iniciales del sector público[16]. Este grupo muestra un presupuesto por la suma de ¢5.107.014 millones, cifra que es un 1% menor en términos nominales a la del presupuesto inicial 2014. Dos instituciones representan el 74% del presupuesto inicial en este grupo, a saber, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) con ¢1.905.223 millones, y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), con ¢1.849.101 millones.

Cabe indicar que la disminución global en el presupuesto del sector respecto al presupuesto definitivo 2014 obedece a que un 63% de las instituciones[17] que lo componen presentan disminuciones en el presupuesto aprobado, entre las que destacan la Compañía Nacional de Fuerza y Luz con una variación de -20%, el ICE con -7%, y el AyA -4%, las dos últimas recibieron una aprobación parcial por parte de esta Contraloría. En el acápite IV se amplía más sobre los resultados de la aprobación presupuestaria que realizó la CGR.

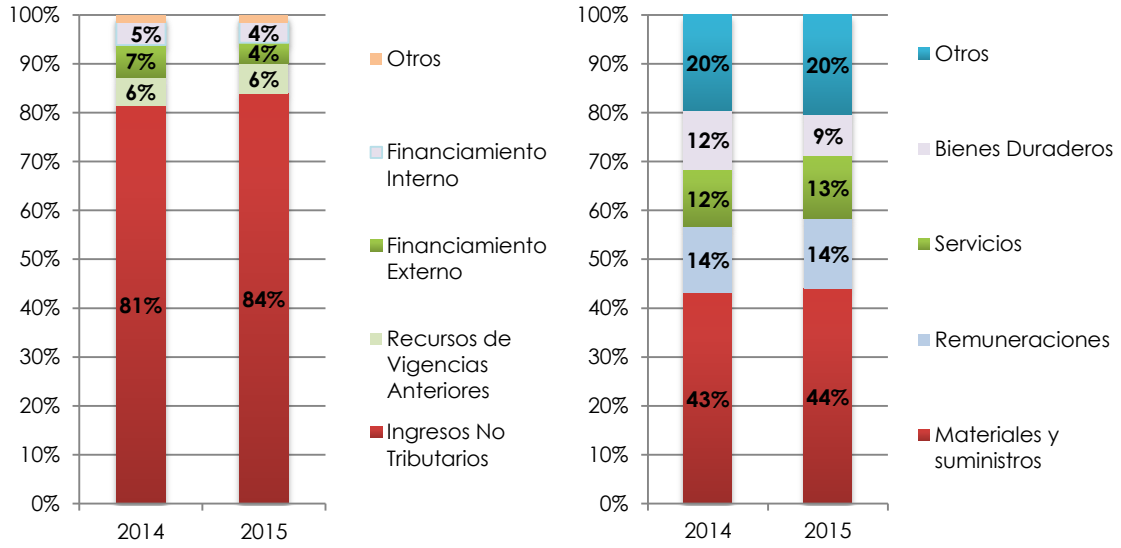
Respecto a la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), cabe indicar que mediante el informe DFOE-AE-IF-01-2014 la CGR señaló que la escasa liquidez que afronta CNFL desde hace varios años, además del incremento significativo en el nivel de endeudamiento, colocan a la Compañía en riesgo de insuficiencia para cubrir los gastos operativos, las obligaciones

[16] No incluye al sector privado

[17] Incluye los Fideicomisos. Un total de 27 instituciones componen el sector.

financieras y la inversión, todo lo cual puede afectar la prestación óptima del servicio; asimismo, en reiteradas ocasiones esta Contraloría ha mencionado que la situación financiera por la que atraviesa esta institución deber ser objeto de control permanente por parte de la administración, de forma que se propicie la toma de acciones oportunas que garanticen su sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo.

GRÁFICO 7
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS, 2014-2015
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

De acuerdo con el clasificador de **ingresos**, el presupuesto aprobado se compone principalmente de ingresos no tributarios (84%), recursos de vigencias anteriores (6%) y financiamiento externo (4%), lo que representa una ligera recomposición en comparación con el presupuesto definitivo 2014, principalmente en el financiamiento externo, que representaba un 7% en 2014, esto se debe básicamente a la disminución de dicha partida en un 72% por parte del Fideicomiso 1 Proyecto Hidroeléctrico Reventazón/ICE-Scotiabank. En cuanto a los recursos de vigencias anteriores (superávits), se presenta un incremento del 2% respecto al presupuesto definitivo 2014; algunas de las empresas con mayores ingresos presupuestados por este rubro son el ICE (¢149.458 millones), el Fideicomiso Proyecto Térmico Garabito (¢47.582 millones) y el AyA (¢29.864 millones), entre otras.

Respecto a los **egresos** según la clasificación por objeto del gasto, el presupuesto muestra una composición similar a la registrada en el presupuesto definitivo 2014, las partidas con mayor peso relativo son materiales y suministros (44%) y remuneraciones (14%). La diferencia más sustantiva se da en la menor participación de los bienes duraderos, que pasó de representar el 12% del total a 9% de 2014 a 2015, lo anterior en virtud al menor gasto en bienes duraderos por parte de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

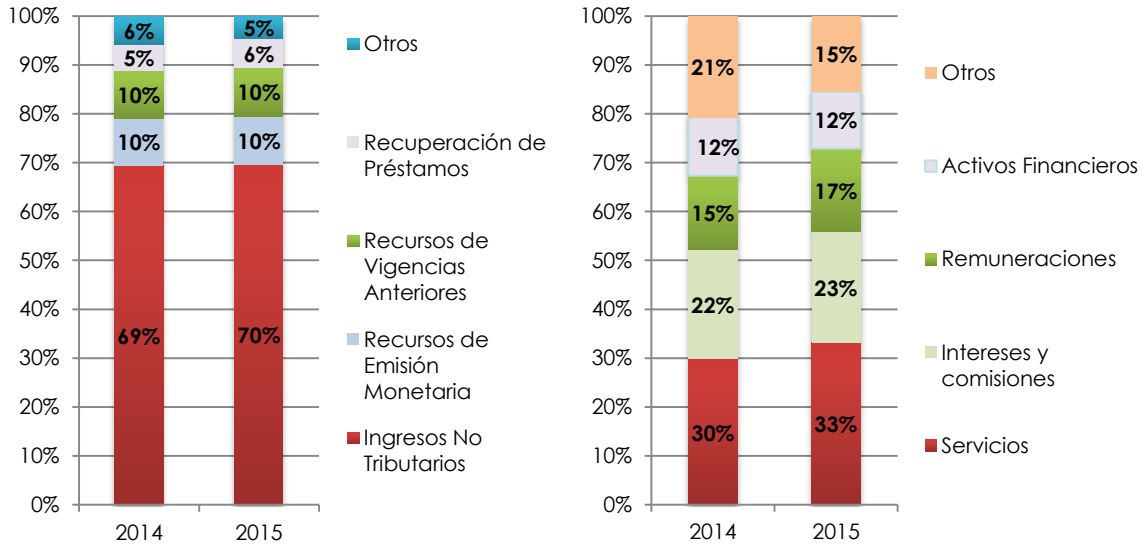
3.1.5. Instituciones Públicas Financieras (IPF)

Las Instituciones Públicas Financieras comprenden el 13,5% del presupuesto aprobado del sector público, para un total de ¢ 2.980.664 millones. En relación al presupuesto definitivo del año anterior, las IPF presentan una disminución en el presupuesto de 7% en términos nominales, la cual obedece principalmente a la aprobación parcial de los presupuestos del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), Banco de Costa Rica (BCR), Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC), ello en virtud de la improbación de ingresos por concepto de intereses y comisiones, servicios financieros y cuentas especiales dado que no fue posible determinar la razonabilidad de las cifras proyectadas[18].

Mención especial merece la improbación total del presupuesto del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), puesto que no cumplió con los principios presupuestarios de equilibrio, universalidad e integridad, al incluir recursos para Remuneraciones y Servicios por una suma de ¢4.000 millones provenientes de transferencias del Gobierno Central que no figuran en la Ley de Presupuesto. Cabe destacar también la aprobación parcial del presupuesto del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI), en donde se imprueban los ingresos propuestos por concepto de recuperación de préstamos y financiamiento (Colocación de Títulos Valores de Largo Plazo), con motivo de que las operaciones que se realizan bajo dichos conceptos no conllevarían afectaciones presupuestarias[19].

Por institución, el presupuesto aprobado se distribuye entre las más grandes de la siguiente manera: Instituto Nacional de Seguros (INS) con una participación del 30% (¢906.986 millones), el BNCR con un 21% (¢625.788 millones), el BANHVI 8,5%, (¢368.164,81 millones) y el BCCR 8,2%, (¢356.119 millones).

GRÁFICO 8
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS, 2014-2015
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

[18] Según oficios DFOE-EC-0764, DFOE-EC-0763, DFOE-EC-0762, DFOE-EC-0755.

[19] Oficio DFOE-EC-0765, respecto a la Aprobación parcial del presupuesto inicial del período 2015 del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

La estructura del presupuesto de **ingresos** de este grupo no presenta mayores cambios respecto a la observada en el presupuesto definitivo 2014, no obstante se observan movimientos importantes en la variación de los distintos rubros de ingresos. Los ingresos no tributarios representan el 70% del total de recursos, con una disminución del 7% respecto al presupuesto definitivo 2014 principalmente por las aprobaciones parciales del presupuesto inicial ya mencionadas en los bancos, así como la improbación del presupuesto de INVU, situación que debe ser objeto de monitoreo dado que corresponden a ingresos propios del giro del negocio.

Los recursos de emisión monetaria corresponden a un 10% del total, respecto al año 2014 muestran una disminución en 4%, ello obedece a las estimaciones por parte del BCCR. Por otra parte la recuperación de préstamos representan el 6% de los ingresos para un incremento respecto al presupuesto definitivo del 2014 del 3%, relacionado con el aumento en los ingresos por concepto de recuperación de préstamos del sector privado en un 143% por parte del BCR, así como el incremento en un 32% en la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE). El restante 15% restante corresponde a otros ingresos en donde destaca que las transferencias de capital las cuales disminuyeron un 54% debido principalmente a la ya mencionada improbación del presupuesto del INVU, así como la aprobación parcial en el caso del BANHVI.

Según el clasificador por objeto del **gasto**, a nivel de partida destaca que los servicios corresponden a un 33% de los egresos aprobados, con un incremento respecto al año 2014 de 4% lo cual obedece primordialmente al aumento en 5% del INS y 43% del Banco Central de Costa Rica relacionado con el servicio de desarrollo de sistemas informáticos. La partida de intereses y comisiones representa un 22%, y muestra una disminución respecto al presupuesto definitivo 2014 del 6% derivado de las disminuciones en dicha partida en el BNCR, BCR y BCCR, en un 17%, 7% y 3% respectivamente.

Por otra parte las remuneraciones incorporan un 15%, los activos financieros un 12% y otras partidas un 15% del total del presupuesto. Específicamente dentro de otras partidas se presenta una disminución importante en las cuentas especiales, las cuales pasaron de un 5% a un 1%, lo cual obedece básicamente a la reducción de los montos asignados por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Instituto Nacional de Seguros, dado que fueron egresos improbados en el presupuesto respectivo, situación ya mencionada entorno a la aplicación del criterio C-13 sobre el contenido presupuestario del grupo "sumas sin asignación presupuestaria".

3.2. Clasificación económica de los egresos presupuestados

A continuación se presenta la información de los gastos presupuestados según la clasificación económica (que incluye, entre otras categorías gastos corrientes o erogaciones no recuperables para atender el giro ordinario de las instituciones así como gastos de capital que son erogaciones no recuperables para la adquisición o producción de bienes duraderos destinados a incrementar la capacidad productiva). En el cuadro, los subtotales excluyen la información de las empresas públicas financieras, dado que las diferencias cambiarias que contabilizan los bancos causan grandes fluctuaciones en los valores.

El gasto del sector público no financiero presupuestado inicialmente–considerando solamente gasto corriente y de capital-, pasó de menos del 50% del PIB en el 2008 a un 60% en el 2009, tras lo cual disminuyó hasta un 55.5% pero actualmente ha presentado niveles del 57,4%.

CUADRO 6
SECTOR PÚBLICO: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS EGRESOS EN EL PRESUPUESTO INICIAL, SIN CONSOLIDAR, 2010-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJE DEL PIB-

Clasificación Económica/Grupo Institucional	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto corriente						
Gobierno Central	3.428.650	3.817.785	4.132.959	4.623.697	5.126.195	5.728.674
Órganos Desconcentrados	610.271	653.778	731.584	785.308	847.854	909.364
Instituciones Públicas No Empresariales	2.374.036	2.513.496	2.712.260	2.998.514	3.346.821	3.689.679
Gobiernos Locales	155.691	178.046	193.215	221.014	254.335	272.838
Empresas Públicas No Financieras	3.033.091	3.091.230	3.332.320	3.624.626	3.772.330	3.911.600
Instituciones Públicas Financieras	2.374.036	1.654.782	1.772.995	2.029.781	2.248.939	2.334.933
Subtotal Sector Público No Financiero	9.601.739	10.254.335	11.102.338	12.253.159	13.347.535	14.512.155
% del PIB	**50,3%**	**49,2%**	**48,7%**	**49,8%**	**50,0%**	**50,4%**
Gasto de capital						
Gobierno Central	309.426	295.056	349.983	336.009	364.301	464.671
Órganos Desconcentrados	180.340	137.753	258.882	306.852	301.282	412.588
Instituciones Públicas No Empresariales	137.505	115.905	132.594	187.110	270.146	287.689
Gobiernos Locales	54.871	63.353	73.792	76.826	85.934	87.754
Empresas Públicas No Financieras	1.104.728	894.321	760.461	635.431	935.063	763.658
Instituciones Públicas Financieras	346.067	346.823	312.400	371.166	345.570	254.495
Subtotal Sector Público No Financiero	1.786.869	1.506.388	1.575.712	1.542.228	1.956.725	2.016.361
% del PIB	**9,4%**	**7,2%**	**6,9%**	**6,3%**	**7,3%**	**7,0%**
Subtotal gasto corriente y capital (SPNF)	**11.388.608**	**11.760.723**	**12.678.050**	**13.795.387**	**15.304.259**	**16.528.515**
% PIB	**59,7%**	**56,4%**	**55,6%**	**56,1%**	**57,4%**	**57,4%**
Otros gastos y amortización (SPNF)	**1.565.399**	**2.075.754**	**2.477.613**	**2.535.256**	**2.076.053**	**2.550.354**
% del PIB	**8,2%**	**10,0%**	**10,9%**	**10,3%**	**7,8%**	**8,9%**
Total de gastos y amortización (SPNF)	**12.954.007**	**13.836.477**	**15.155.663**	**16.330.644**	**17.380.313**	**19.078.869**
% del PIB	**67,9%**	**66,4%**	**66,5%**	**66,4%**	**65,2%**	**66,3%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Es claro que la situación fiscal del Gobierno Central se ve condicionada seriamente por la dinámica de su gasto corriente, que como porcentaje del PIB tuvo un aumento de cinco puntos en relación con el período anterior a la crisis internacional, se estabilizó en 2010-2012, y continúa en aumento en el último trienio, sin perspectivas de estabilidad.

La dinámica propia de algunos gastos como las remuneraciones, las pensiones y otras transferencias, que componen la mayor parte del gasto primario del Gobierno Central, y consiguientemente de las erogaciones por concepto de los intereses de la deuda, se muestra difícil de controlar, al menos, para mantener un equilibrio fiscal sostenible.

CUADRO 7
SECTOR PÚBLICO: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS EGRESOS EN EL PRESUPUESTO INICIAL, SIN CONSOLIDAR, 2010-2015
-PORCENTAJE DEL PIB-

Clasificación Económica/Grupo Institucional	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto corriente							
Gobierno Central	16,7%	18,0%	18,3%	18,1%	18,8%	19,2%	19,9%
Órganos Desconcentrados	2,4%	3,2%	3,1%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%
Instituciones Públicas No Empresariales	11,3%	12,4%	12,1%	11,9%	12,2%	12,5%	12,8%
Gobiernos Locales	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%	0,9%	1,0%	0,9%
Empresas Públicas No Financieras	19,9%	15,9%	14,8%	14,6%	14,7%	14,1%	13,6%
Instituciones Públicas Financieras	10,4%	12,4%	7,9%	7,8%	8,2%	8,4%	8,1%
Subtotal Sector Público No Financiero	51,0%	50,3%	49,2%	48,7%	49,8%	50,0%	50,4%
Gasto de capital							
Gobierno Central	2,1%	1,6%	1,4%	1,5%	1,4%	1,4%	1,6%
Órganos Desconcentrados	1,0%	0,9%	0,7%	1,1%	1,2%	1,1%	1,4%
Instituciones Públicas No Empresariales	1,1%	0,7%	0,6%	0,6%	0,8%	1,0%	1,0%
Gobiernos Locales	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Empresas Públicas No Financieras	4,5%	5,8%	4,3%	3,3%	2,6%	3,5%	2,7%
Instituciones Públicas Financieras	1,6%	1,8%	1,7%	1,4%	1,5%	1,3%	0,9%
Subtotal Sector Público No Financiero	9,0%	9,4%	7,2%	6,9%	6,3%	7,3%	7,0%
Subtotal gasto corriente y capital (SPNF)	**60,0%**	**59,7%**	**56,4%**	**55,6%**	**56,1%**	**57,4%**	**57,4%**
Otros gastos y amortización (SPNF)	**8,9%**	**8,2%**	**10,0%**	**10,9%**	**10,3%**	**7,8%**	**8,9%**
Total de gastos y amortización (SPNF)	**68,9%**	**67,9%**	**66,4%**	**66,5%**	**66,4%**	**65,2%**	**66,3%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Las presiones fiscales que ha tenido el Gobierno de la República, han limitado la cantidad de recursos que se destinan a la inversión pública, cuyas necesidades superan por mucho las posibilidades reales de la Hacienda Pública. Por otra parte, a pesar de una cantidad muy importante de recursos provenientes de préstamos externos y otras fuentes de financiamiento, el país ha tenido un pobre desempeño en la ejecución de tales recursos, lo cual ha limitado los resultados esperados en esta materia.

Esta es una situación preocupante, ya que en la coyuntura actual, de un menor crecimiento de la economía internacional, un crecimiento moderado de muestra economía y un alto déficit fiscal en el país, el desarrollo de obra pública e infraestructura es un elemento dinamizador fundamental para generar más producción, ingresos y empleo.

Ante esta situación, las autoridades hacendarias y políticas han venido emprendiendo acciones en procura de incrementar los recursos disponibles para inversión pública mediante diferentes fuentes de financiamiento y mejorar el desarrollo de obra; sin embargo, este continúa siendo uno de los principales desafíos que tiene el país en los próximos años, que requerirá de la máxima atención y compromiso de dichas autoridades.

Ha aumentado el monto de préstamos en ejecución, negociación y aprobación, aunque el porcentaje de avance financiero es similar al de 2013. La disponibilidad de recursos y el grado de avance de las concesiones de obra también es superior, con el caso destacable de la terminal granelera de Caldera, recientemente concluida y puesta a operar.

A continuación se presenta un resumen de la información correspondiente a préstamos externos y concesiones de obra pública.

CUADRO 8
SECTOR PÚBLICO: PRÉSTAMOS EXTERNOS Y CONCESIONES DE OBRA PÚBLICA CON SALDOS POR DESEMBOLSAR A DICIEMBRE DE 2014
-MILLONES DE DÓLARES-

Préstamo/Concesión	Contratado	Desembolsado	% ejecución 2014	% ejecución 2013
Préstamos externos 1/	**5.216,1**	**784,6**		
En ejecución	***2.990,7***	***784,6***	***26,2***	***28,7***
BCIE	748,5	119,6	*16,0*	*20,6*
BID	1.578,7	545,5	*34,6*	*35,9*
BIRF	265,0	45,3	*17,1*	*23,5*
JBIC	265,6	36,7	*13,8*	*13,9*
Otros	133,0	37,5	*28,2*	*30,8*
En negociación	**1.759,8**	**N/A**	***N/A***	***N/A***
BID	590,0	N/A	N/A	N/A
BCIE	215,0	N/A	N/A	N/A
JICA	19,0	N/A	N/A	N/A
BEI	400,0	N/A	N/A	N/A
Por definir	535,8	N/A	N/A	N/A
En aprobación	***465,6***	**N/A**	**N/A**	**N/A**
EXIMBANK	465,6	N/A	N/A	N/A
Concesiones de obra	**2.747,9**	**452,3**	**N/A**	**N/A**
En ejecución	***497,5***	***434,6***	**87,4**	**77,2**
Vía San José – Caldera	265,9	237,3	89,2	87,9
Puerto Caldera 2/	33,0	58,6	177,7	66,3
A.I. Daniel Oduber 3/	35,0	7,5	21,4	21,4
A.I. Juan Sta María 4/	163,6	131,2	80,2	73,9
Adjudicados	***1.600,4***	***16,4***	**1,0**	**0,9**

Préstamo/Concesión	Contratado	Desembolsado	% ejecución 2014	% ejecución 2013
San José - San Ramón 5/	650,4	11,8	1,8	1,8
Terminal Contenedores de Moín	950,0	4,6	0,5	0,3
En Proceso de Concesión	***650,0***	***1,3***	**0,2**	**0,2**
San José - Cartago 6/	-	-	N/A	N/A
Tren Metropolitano 7/	-	1,3	N/A	N/A
Megapuerto transferencia Atlántico 8/	650,0	-	N/A	N/A
Total en ejecución	**3.488,2**	**1.219,3**	**35,0**	**37,3**
Total general	**7.964,0**	**1.236,9**	**N/A**	**N/A**
Total ejecutado en millones de colones 9/	**1.881.596,3**	**657.701,3**	**35,0**	**37,3**

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

2/ El muelle se inauguró el 12 de febrero y ya se dio inicio a la etapa de explotación del mismo

3/ No se cuenta con información actualizada.

4/ No se incluyen las inversiones que ha realizado la Dirección General de Aviación Civil en el AIJS. (Rampa de Carga).

5/ Por decisión del Gobierno de la República el proyecto no se realizó por el esquema de concesión de obra pública. En fecha 5-2-2015, la Asamblea Legislativa aprobó en segundo debate la conformación de un fideicomiso para este proyecto (expediente 18.887).

6/ Autoridades Superiores decidieron no realizar el proyecto bajo el esquema de concesión de obra pública. Se tramita un proyecto de ley para constituir un fideicomiso para esta obra, que recibió dictamen de comisión especial en la Asamblea Legislativa el día 3-2-2015 (expediente 19.280).

7/ El Proyecto cuenta con un estudio de factibilidad técnica, legal, financiera y ambiental, en el momento de estructuración del proyecto. Sin embargo, fue archivado por la Junta Directiva del CNC, ante la falta de interés (en ese momento) de la administración concedente (INCOFER). Se encuentra en trámite legislativo un proyecto de ley (expediente 18.252), que incluye este proyecto.

8/ No cuenta con fondos asignados en el 2014, dado que al ser una iniciativa privada, las inversiones en estudios de factibilidad las realiza el proponente privado, bajo un fideicomiso constituido pos la empresa AMEGA para estos efectos, sin embargo, no se han desarrollado dichos estudios

9/ Tipo de cambio con respecto al dólar promedio compra-venta al 31 de diciembre 2014

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

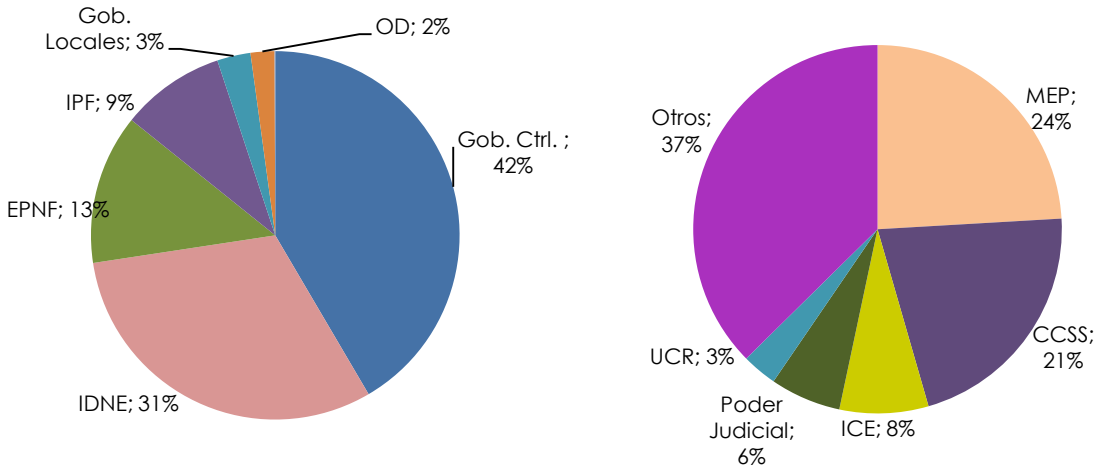
3.3. Remuneraciones

Para 2015 el presupuesto inicial en la partida de remuneraciones alcanza la suma de ¢5.551.027 millones, que equivale al 19% del PIB estimado para este año. Al igual que en años anteriores, el gasto asignado en esta partida comprende alrededor del 25% de los montos presupuestados por el sector público, proporción que no es homogénea entre grupos e instituciones, como se verá a continuación.

Como porcentaje del gasto total, se tiene que las remuneraciones representan el 45,2% de los egresos presupuestados por los Gobiernos Locales, el 40% para las IDNE, el 29% para el Gobierno Central, el 17% para las IPF, el 14% para las EPNF, mientras que para los Órganos Desconcentrados este porcentaje es de un 8,7%. Respecto a la concentración por institución, se

tiene que cinco entidades representan el 63% del monto asignado en la partida, como se aprecia en el gráfico siguiente.

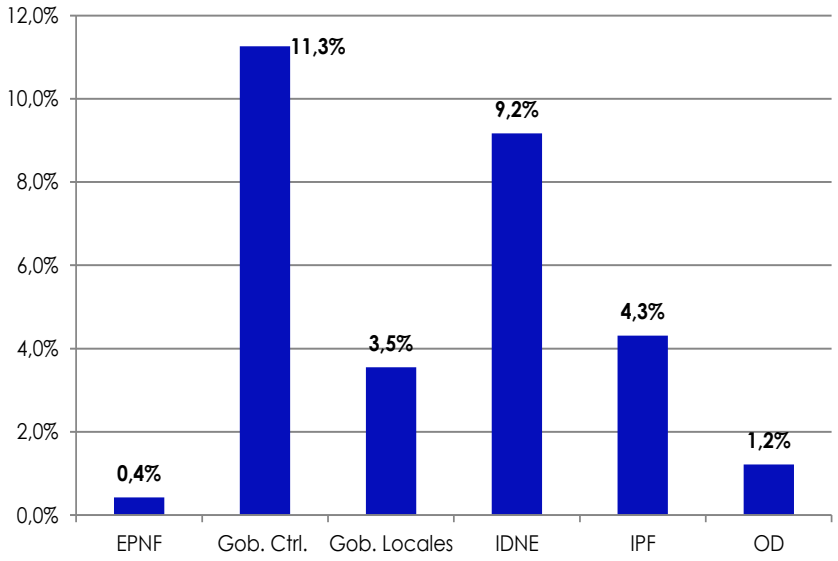
GRÁFICO 9
SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LAS REMUNERACIONES, SEGÚN GRUPO E INSTITUCIÓN, 2015



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Respecto al presupuesto definitivo de 2014, las remuneraciones presentan un crecimiento del 8%. Nuevamente, este incremento no es uniforme entre los distintos grupos institucionales, siendo mayor al promedio en el Gobierno Central, con un 11,3% y las IDNE, con un 9,2% e inferior en los restantes grupos.

GRÁFICO 10
SECTOR PÚBLICO: VARIACIÓN NOMINAL EN LA PARTIDA DE REMUNERACIONES, SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL, 2015



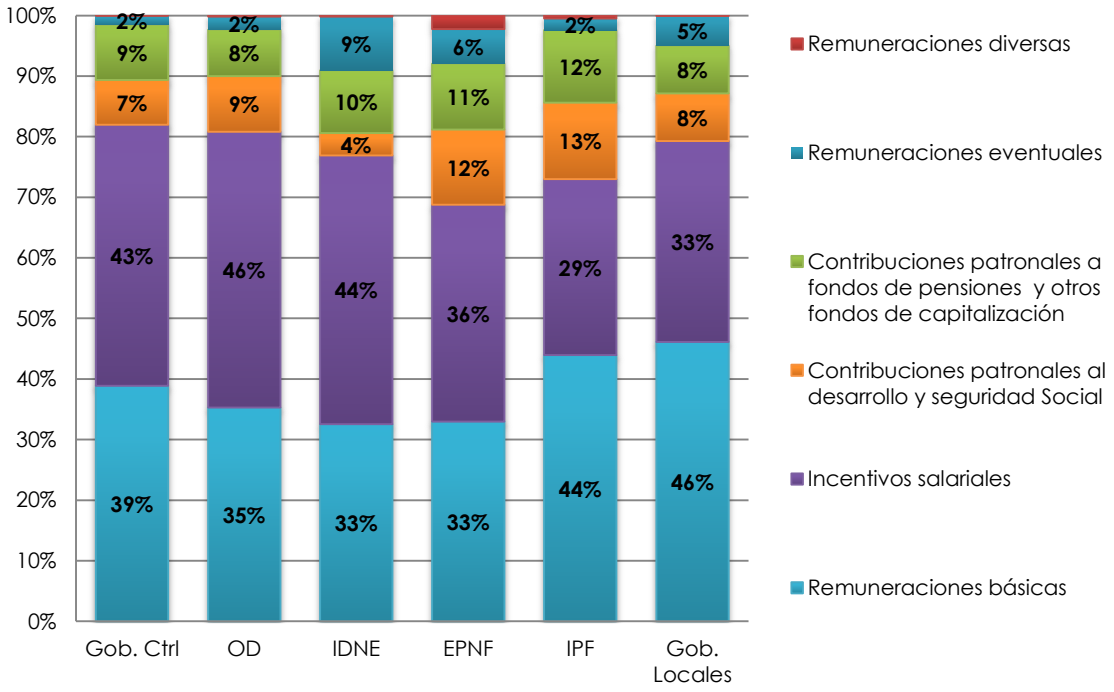
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

En lo que respecta al aumento de 11,3% en remuneraciones del Gobierno Central, de acuerdo con información suministrada por el Ministerio de Hacienda esta variación se debe a los ajustes salariales semestrales (10%) y a la creación de plazas (1,3%, con un costo de ¢29.050 millones, de acuerdo a la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2015).

Por su parte, el incremento en las IDNE se explica principalmente por el aumento en remuneraciones de la CCSS (9%), la UCR (7%) y la UNA (11%); sin embargo, destaca también la importante variación que se da en el ITCR (20%, de acuerdo con el presupuesto inicial de esta institución se contempla la creación de 97 plazas en sueldos fijos). Cabe destacar que solo el Gobierno Central y las IDNE explican el 92% del aumento en el presupuesto de remuneraciones del sector público.

Aunado a lo anterior, también se presentan heterogeneidades importantes a nivel sectorial en la composición del gasto en remuneraciones por subpartida. Mientras que las *remuneraciones básicas* son el rubro de mayor cuantía en los Gobiernos Locales (46% del egreso presupuestado en la partida) y en las Instituciones Públicas Financieras (44%), los *incentivos salariales* cobran mayor relevancia en los Órganos Desconcentrados (46%), las Instituciones Descentralizadas No Empresariales (43%), el Gobierno Central (43%) y las Empresas Públicas No Financieras (34%), lo que refleja en parte las discrepancias en los distintos esquemas remunerativos que tiene el sector público, tal y como se muestra a continuación.

GRÁFICO 11
SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LAS REMUNERACIONES SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL, 2015
-PORCENTAJES-

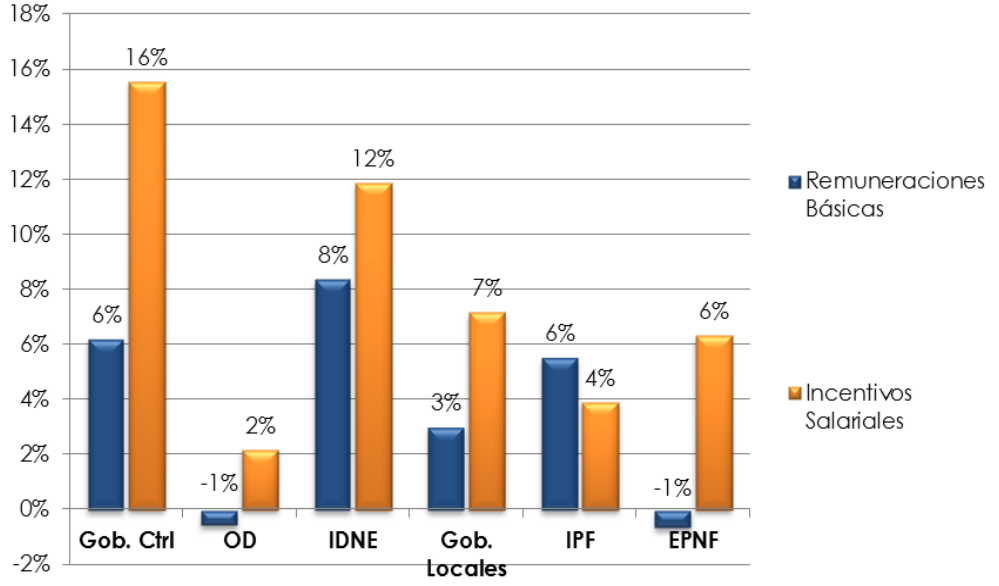


Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

En torno a los incentivos salariales y las remuneraciones básicas, el crecimiento presentado en dichas partidas respecto al presupuesto definitivo 2014 para todo el sector descentralizado es de un 9% y 5%, respectivamente, mientras que en el Gobierno Central estos valores son 16% y 6%. La variación de estas subpartidas no es constante en todos los grupos institucionales, no

obstante, los incentivos salariales crecen más que las remuneraciones básicas para todos los grupos. Destacan los incrementos en las Instituciones Descentralizadas no Empresariales (12%), los Gobiernos Locales (7%) y las Empresas Públicas no Financieras (6%).

GRÁFICO 12
SECTOR PÚBLICO: VARIACIÓN EN EL PRESUPUESTO EN INCENTIVOS SALARIALES Y REMUNERACIONES BÁSICAS, 2014-2015



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Propiamente en lo que atañe al gasto en incentivos salariales, se tiene que 10 instituciones del sector descentralizado concentran el 76% de los egresos presupuestados en esta subpartida, de las cuales la CCSS concentra un 39%. Dicha situación obedece principalmente a la diversidad de pluses salariales que estipula la normativa vigente así como las Convenciones Colectivas de Trabajadores. Parte de esta temática fue expuesta por el MTSS en el informe *Estado de Situación en Materia de Salarios y Remuneraciones del Sector Pública 2012*.

Es importante mencionar que a partir de 2014 el Ministerio de Hacienda junto con el MTSS se encuentran realizando una serie de revisiones a diferentes convenciones colectivas de trabajo que mantienen los funcionarios y patronos de distintas instituciones públicas y que se encuentran por vencer, tal es el caso del AyA, RECOPE, INDER entre otros.

Sobre este particular, la Contraloría General de la República interpuso una acción de inconstitucionalidad contra artículos de convenciones colectivas de varias instituciones (Municipalidades de San José, Turrialba, Santa Ana; Banco Popular, CNP), que otorgan el derecho al pago de auxilio de cesantía sin tope de años. Mediante las resoluciones N° 10086, N° 11087, N° 11457 y N° 11506 -todas de 2013-, la Sala Constitucional declaró con lugar cuatro de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas, por lo que consideró que la ausencia de un tope para el reconocimiento de auxilio de cesantía o el establecimiento de un tope superior a los veinte años, resultan inconstitucionales por contrariar la doctrina que emana de la jurisprudencia de dicho Tribunal[20].

[20] CGR, 2014. Resoluciones de la Sala Constitucional sobre el control de constitucionalidad de las convenciones colectivas. Revista de Derecho de la Hacienda Pública.Vol II. Pág 132

En lo que respecta a la **creación de plazas,** de acuerdo con la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. STAP, en 2013 había cerca de 212.450 plazas ocupadas en el sector público, 4.659 más que en 2012. En términos agregados se observó una estabilización en la creación de plazas respecto a la expansión de empleo público de 2008-2009. Sin embargo, es de esperar un nuevo cambio en este patrón: solo en el Gobierno Central la Ley de Presupuesto 2015 incluye 2.872 plazas más que la Ley de Presupuesto 2014, de las cuales 2.564 son para el MEP, el resto se distribuye entre plazas para el Poder Judicial (192), TSE (106), CGR (5) y Defensoría de los Habitantes (2). El cuadro siguiente muestra las plazas ocupadas del Gobierno Central.

CUADRO 9
GOBIERNO CENTRAL: PLAZAS OCUPADAS Y VACANTES, 2014-2015

Institución [1/]	2014			2015		
	Total	Vacantes	% Vacantes	Total	Vacantes	% Vacantes
Defens.de los habit.de la rep.	167	8,00	5%	175	5	3%
Minis.Vivienda y asent.humanos	123	15	12%	138	29	21%
Minist.de Agricult. Y Ganad	880	38	4%	918	50	5%
Minist. de Cult.Juvent.y Dep.	606	31	5%	637	41	6%
Minist. de Econ.Ind y Comercio	224	10	4%	234	12	5%
Minist. de justicia y gracia	106	15	14%	121	28	23%
Minist. de relac.exter.y culto	187	17	9%	204	24	12%
Minist. de Trab. Y segur. Soc.	619	31	5%	650	35	5%
Minist.de Ambiente y Energia	393	25	6%	418	27	6%
Ministerio de Ciencia Tecnologia y Telecomunicaciones	121	19	16%	136	14	10%
Minist.de Obras Publ. y Transp	3712	207	6%	3919	214	5%
Ministerio Comercio Exterior	73	16	22%	89	18	20%
Ministerio de Gobern. y Polic.	77	3	4%	80	12	15%
Ministerio de Hacienda	2916	210	7%	3126	231	7%
Ministerio de la Presidencia	321	30	9%	351	61	17%
Ministerio de Planificacion Nacional y Pol. Econ.	201	10	5%	211	12	6%
Ministerio de Salud	4754	183	4%	4937	183	4%
Ministerio de Seguridad Publ.	15238	1026	7%	16264	1017	6%
Presidencia de la Republica	152	52	34%	204	168	82%
Tribunal Supremo de Elecciones	1273	700	55%	1973	453	23%
Contraloría General de la República	691	16	2%	696	20	3%
TOTAL	**32.834**	**2.662**	**8%**	**35.481**	**2.654**	**7%**

1/ Excluye el MEP y Poder Judicial.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Sistema INTEGRA

En cuanto a la política para la creación de plazas, el Gobierno emitió la Directriz 009-H, en la que establece las siguientes medidas: se congela la creación de plazas en el sector público durante los siguientes dos años, las instituciones públicas podrán hacer uso del 15% de las plazas vacantes al momento de la promulgación de la directriz, y no se podrán utilizar los remanentes en la partida de remuneraciones para sufragar otros gastos. Esta directriz fue modificada por la Directriz 014-H del 3 de setiembre de 2014, en la que se exceptúa al MEP de la restricción en la creación de plazas, y se autoriza a la STAP para que valore la creación de nuevas plazas en la Administración y se realizan varias excepciones para la utilización de plazas vacantes.

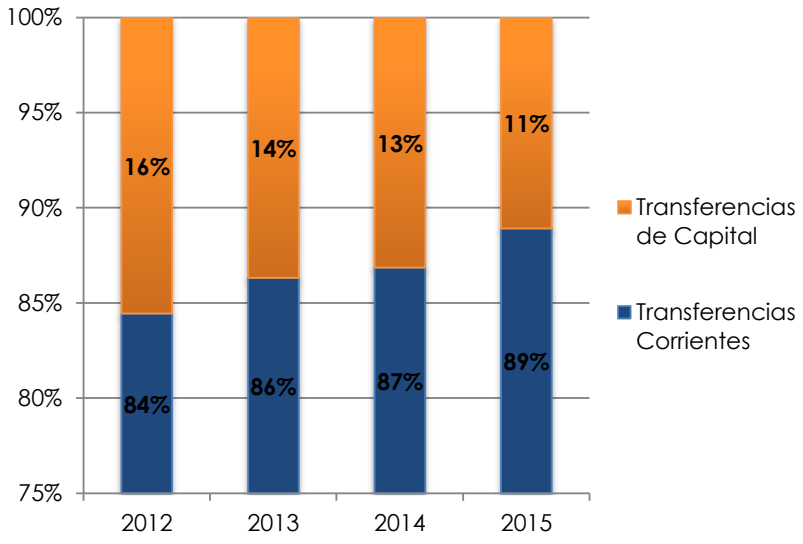
De forma conclusiva, se tiene que el gasto en remuneraciones se caracteriza por estar concentrado en dos grupos: Gobierno Central e IDNE, que además, crecen a un ritmo mayor que el resto del sector público, situación que se deriva de la creación de plazas, la política de aumentos semestrales y los esquemas remunerativos actuales (estos grupos también tienen el mayor aumento en la supartida de incentivos salariales). Lo anterior puede extrapolarse a nivel institucional: mientras algunas instituciones presentan una variación del gasto en remuneraciones del orden del 62% (Municipalidad de Dota), 38% (Municipalidad de Abangares), 33% (SUTEL), 20% (ITCR), 15% (IMAS), otras lo hacen a ritmos del 5% (SUGEVAL), 4% (Defensoría de los Habitantes).

Aunado a lo anterior, persisten las debilidades en la rectoría del empleo público, señaladas por esta Contraloría en reiteradas ocasiones, así como el carácter de corto plazo que presentan las políticas que se han implementado en la materia[21]. Dado el carácter recurrente de las remuneraciones, su magnitud y tasas de crecimiento superiores a la inflación, resulta imperativo no postergar la toma de decisiones orientadas a revisar de forma integral el régimen de empleo público.

3.4. Transferencias

Las transferencias en el sector público[22] para el 2015 (¢5.215.322,5 millones) representan un 24% de los presupuestos totales, cifra que se ha mantenido constante para el período 2012-2014. Del total de transferencias presupuestadas en el 2015, un 89% corresponden a transferencias corrientes y un 11% a transferencias de capital, no obstante, se presenta un cambio en la composición en el tiempo, dado que para los años 2012, 2013 y 2014 las transferencias de capital representaban un 16%, 14% y 13% respectivamente.

GRÁFICO 13
SECTOR PÚBLICO: EGRESOS POR TIPO DE TRANSFERENCIAS 2012-2015
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

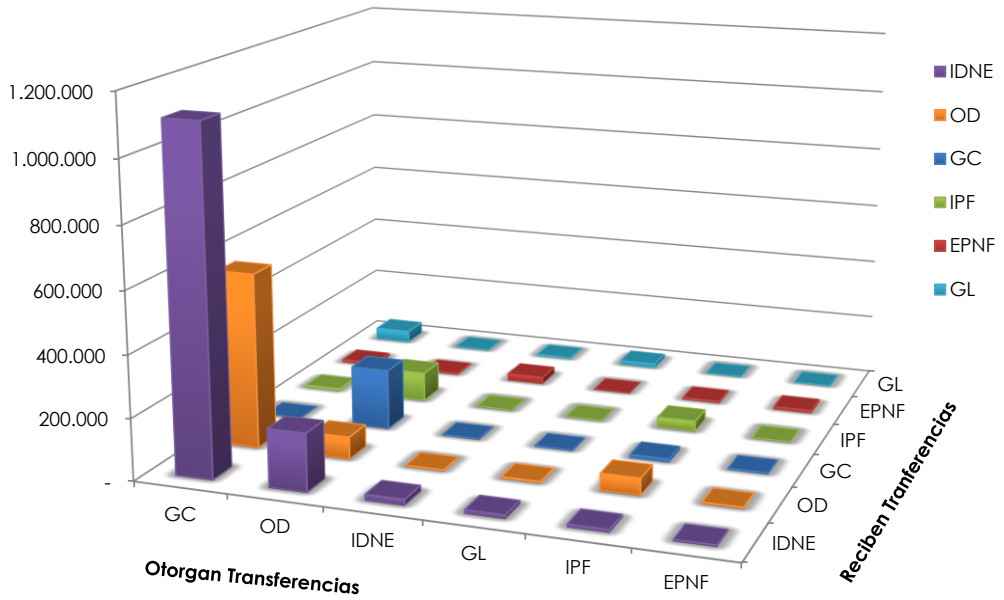
[21] CGR, 2014. *Memoria Anual 2013.*

[22] No incluye las transferencias del sector privado.

El presupuesto inicial de transferencias para el Sector Público aumentó en el 2015 con respecto al presupuesto final 2014 en un 3%, sin embargo vistas por separado es posible identificar que las trasferencias corrientes se incrementaron un 6%, básicamente por el aumento en un 9% de las transferencias del Gobierno Central, mientras que las de capital disminuyeron en un 13%, principalmente por parte del Gobierno Central, situación que muestra el sesgo anti inversión de la política fiscal, tal como lo ha señalado por la CGR "*evidentemente tiene impactos negativos sobre la hacienda pública, en vista de que la posposición de la inversión pública reduce también el crecimiento futuro del producto, la recaudación fiscal futura y la capacidad de repago del sector público.*"[23]

Específicamente, desde la perspectiva por sectores institucionales el siguiente gráfico ilustra la dirección de los flujos (por la vía del gasto) de estas transferencias, donde se observa que básicamente el principal actor es el Gobierno Central, siendo este el que más recursos transfiere (principalmente en transferencias corrientes, 87%) a los distintos sectores institucionales, especialmente a los órganos desconcentrados.

GRÁFICO 14
SECTOR PÚBLICO: TRANSFERENCIAS ENTRE GRUPOS INSTITUCIONALES, 2014-2015
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF

Es importante destacar que las transferencias del Gobierno Central, representan un 12% del presupuesto de ingresos del Sector Público Descentralizado para el año 2015, específicamente destaca que para los Órganos Desconcentrados representa un 42% del total de sus ingresos; asimismo, para las Instituciones Descentralizadas No Empresariales un 26%. Al respecto, esta Contraloría mencionó en el informe Técnico del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el año 2015[24] que dicho escenario evidencia la dependencia de algunas instituciones públicas por estos fondos, situación a considerar en el marco de estrechez fiscal por

[23] CGR, 2014. *Memoria Anual 2013: Opiniones y Sugestiones*. Pág. 14

[24] CGR, 2014. *Informe Técnico del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2015*. Pp. 45.

la que pasa el Gobierno, dado que se podría poner en riesgo la solvencia de instituciones que han logrado mantener su situación financiera a través de las transferencias.

Un 60% del total de transferencias del Gobierno Central se concentran en nueve instituciones, en donde destacan las transferencias al Fondo Especial para la Educación (FEES) por un monto de ¢410.488 millones, un aumento de ¢50.509 millones respecto al presupuesto definitivo 2014. La transferencia a FODESAF de ¢236.844 millones, un 5% más que el año 2014, además las transferencias a las Juntas de Educación y Administrativas, destinadas principalmente a comedores escolares, subsidios de pasajes e infraestructura educativa, alcanzan la suma de ¢233.216 millones.

Otras transferencias relevantes del Gobierno Central, son las asignadas al PANI (¢33.448,20 millones), con un incremento de 78% en comparación con el presupuesto definitivo 2014, derivado principalmente del destino específico previsto en la Ley N°7648. Las transferencias al IMAS por un monto de ¢55.537 millones de las cuales ¢48.500 millones correspondes al programa Avancemos, y FONABE con ¢23.965 millones, destinadas al otorgamiento de becas para estudiantes en diversos ciclos. Por su parte para el CONAVI ¢164.440,25 millones, para atender gastos operativos y sustantivos, de los cuales ¢7.000 millones son transferencias corrientes y ¢157.440,25 millones de transferencias de capital.

CUADRO 10
GOBIERNO CENTRAL: PRINCIPALES DESTINATARIOS DE TRANSFERENCIAS, 2015
-MILLONES Y PORCENTAJES-

Instituciones	Transferencias Corrientes	Transferencias de Capital	TOTAL	Part.%
Fondo Especial para la Educación Superior	410.488	-	410.488	16%
CCSS	350.304	103	350.407	14%
FODESAF	236.844		236.844	9%
Juntas de Educación y Administrativas	160.843	72.355	233.198	9%
Consejo Nacional de Vialidad	7.000	157.440	164.440	6%
Instituto Mixto de Ayuda Social	55.537	-	55.537	2%
Patronato Nacional de la Infancia	33.448	-	33.448	1%
Fondo Nacional de Becas	28.048	-	28.048	1%
Universidad Técnica Nacional	28.000	-	28.000	1%
Otras transferencias [1/]	923.932	104.346	1.028.279	40%
TOTAL	**2.234.445**	**334.245**	**2.568.690**	**100%**

1/ Incluye trasnferencias por concepto de prestaciones legales, indemnizaciones contribuciones sociales y pensiones

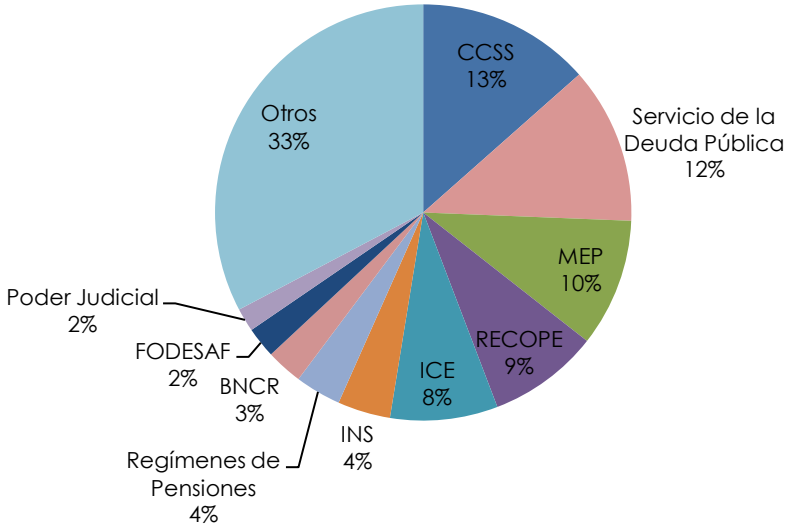
Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF.

Cabe mencionar que la CGR en el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2015 señala algunas limitaciones en torno a 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 de gestión, así como porcentajes relativamente bajos de ejecución presupuestaria, situación que debe ser objeto de monitoreo constante por parte de las administraciones.

3.5. Programas e instituciones

A nivel institucional, se tiene que 10 instituciones o títulos abarcan el 67% de los recursos aprobados para este año, el restante 33% de los recursos públicos es administrado por 291[25] instituciones. La principal institución es la CCSS, con un presupuesto de ¢2.979.444 millones, equivalentes al 14% del total del sector público; le sigue en importancia el Servicio de la Deuda Pública, con ¢2.690.373 millones (12%), y el MEP con un monto de ¢2.201.009 millones (10%). En el gráfico siguiente se presentan las 10 instituciones públicas o títulos de mayor tamaño.

GRÁFICO 15
SECTOR PÚBLICO: PRESUPUESTOS PÚBLICOS SEGÚN INSTITUCIÓN, 2015
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

La cantidad de instituciones y programas que administran recursos públicos dan una señal de alerta respecto al diseño del Estado costarricense. En reiteradas oportunidades esta Contraloría ha señalado la importancia de una discusión técnica y crítica sobre el diseño institucional del Estado, en la que se deben tener en cuenta aspectos como la naturaleza jurídica de las instituciones, las economías de escala, la duplicidad de funciones, la desconcentración de funciones, así como los criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Por programa, se tiene que el sector público administra cerca de 800 programas, de los cuales 102 corresponden al Gobierno Central. El principal programa corresponde al Servicio de la Deuda Pública, el cual absorbe el 12% de los recursos aprobados y presenta una variación importante respecto al presupuesto ajustado del año anterior, debido principalmente a la concentración de vencimientos que se espera para 2015, principalmente en la amortización interna (no corresponde realizar pago de eurobonos en 2015) y el mayor pago de intereses.

[25] Se espera que el número de instituciones sea mayor, puesto que a la fecha de consulta en el SIPP se encontraban pendientes de recibir 8 Concejos Municipales de Distrito, la Municipalidad de San Ramón y la de Puntarenas, 10 Comités de Deportes y Recreación y varios Fideicomisos.

CUADRO 11
SECTOR PÚBLICO: PRINCIPALES PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Institución [1/]	Programa	Egresos Ejecutados 2013	Presupuesto Definitivo 2014	Presupuesto Inicial 2015	Var. %	Part. %
Servicio de la Deuda Pública	Servicio de la Deuda Pública	1.837.378	1.941.455	2.690.373	39%	12%
RECOPE	Operaciones	1.581.483	1.717.672	1.856.825	8%	8%
Caja Costarricense del Seguro Social	Atención Integral a la Salud de las Personas	1.372.471	1.599.585	1.644.952	3%	7%
Ministerio de Educación Pública	Implementación de la Política Educativa	1.023.259	1.160.524	1.322.288	14%	6%
Caja Costarricense del Seguro Social	Atención Integral de las Pensiones	791.742	947.853	1.023.696	8%	5%
Regímenes de Pensiones	Regímenes de Pensiones	655.339	714.620	789.331	10%	4%
Instituto Nacional de Seguros	Serv. de Seg. Comerc., Solid., y Mercadeo	531.234	667.429	671.446	1%	3%
FODESAF	FODESAF	468.941	529.977	529.276	0%	2%
Ministerio de Educación Pública	Definición y Planificación de la Política Educativa	362.837	415.299	463.514	12%	2%
Banco Nacional de Costa Rica	Programa de Apoyo	211.547	388.968	361.682	-7%	2%
MTSS	Desarrollo y Seguridad Social	286.269	304.481	334.385	10%	2%
Banco Central de Costa Rica	Implementación de la Política Monetaria	206.685	286.194	279.406	-2%	1%

[1/] Se excluye al ICE
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Otros programas importantes son el de Operaciones de RECOPE, que comprende el 8% de los recursos presupuestados por el sector público, en este programa se presupuestan los recursos para las compras de hidrocarburos; le sigue en importancia el programa Atención Integral a la Salud de las Personas de la CCSS, que básicamente corresponde al Seguro de Enfermedad y Maternidad que administra esta institución; sobre ambos programas se comenta más ampliamente en la sección VI del documento.

Destaca también la magnitud del gasto asociado a la atención de pensiones, mientras que el programa de Atención Integral a las Pensiones de la CCSS tiene un presupuesto de ¢1.023.696 millones, los Regímenes de Pensiones tienen un presupuesto de ¢789.331 millones; es decir, los regímenes especiales de pensión con cargo al Presupuesto Nacional representan 0,77 veces lo que la CCSS en la atención de pensiones de casi toda la fuerza laboral. Entre ambos programas se tiene una erogación que ronda el 6,3% del PIB.

La magnitud del gasto en pensiones, y su previsible incremento dado el envejecimiento poblacional, revela la importancia de un monitoreo técnico riguroso y constante sobre la sostenibilidad de los regímenes de pensiones, tanto del IVM como de los regímenes especiales.

3.6. Otros gastos

En el siguiente acápite se presentan los montos presupuestados en algunas partidas seleccionadas, propiamente dietas, algunos rubros de servicios de gestión y apoyo, publicidad y propaganda, alquileres y otras de menor magnitud. En total, para estos rubros se hace una asignación de ¢241.702 millones, 13,2% más que el gasto asignado a las mismas subpartidas en 2014.

Destaca el crecimiento de un 18% que se da en *Alquiler de edificios, locales y terrenos*, respecto al presupuesto definitivo de 2014. Las instituciones con mayor crecimiento en esta partida son la Universidad de Costa Rica, con un 80% de variación y un presupuesto de ¢6.129 millones, este

incremento se debe a que los nuevos edificios se construyeron con fondos en fideicomiso, por lo que la Universidad los alquila, sobre lo cual se comenta con mayor amplitud en el acápite 6.9. También destaca el incremento del 34% en el Banco Nacional, con un presupuesto asignado de ¢11.401 millones, de los cuales ¢1.280 millones corresponden al aumento anual de 15% y ¢1.589 millones responde a nuevos contratos de alquiler, de acuerdo con información suministrada por el Banco.

En lo que respecta a la partida de *Servicios en ciencias económicas y sociales*, el incremento más notable se da en el BCCR, con una asignación de ¢2.874 millones, 174% más que el presupuesto definitivo 2014, parte de este aumento se debe a gastos relativos al proyecto de Implementación de solución de negocios en el área financiero-contable, entre otros.

Por su parte, las *dietas* muestran una concentración importante a nivel institucional, pues la Asamblea Legislativa absorbe el 20% de los recursos que el sector público asigna a este rubro, con un monto de ¢2.101 millones, 11% más que lo presupuestado a diciembre de 2014; mientras que el gasto en *publicidad y propaganda* se concentra en 5 instituciones del sector descentralizado de carácter empresarial (financieras y no financieras) y el Instituto Costarricense de Turismo, las cuales absorben el 53% de lo asignado a esta subpartida.

Por último, destaca el incremento que se dio en el monto presupuestado por el Patronato Nacional de la Infancia en *actividades protocolarias y sociales,* el cual pasó de ¢487 millones en 2014 a ¢988 millones en 2015, 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. Además contempla recursos para la atención de reuniones de la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, Gerencia de Administración, Gerencia Técnica, Programa de Jubilación para funcionarios próximos a pensionarse, entre otros[26].

[26] PANI. 2015. *Presupuesto Ordinario y Plan Institucional 2015*. pp. 77.

CUADRO 12
SECTOR PÚBLICO: GASTO EN PARTIDAS SELECCIONADAS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida/Institución [1/]	Egresos Ejecutados 2012	Egresos Ejecutados 2013	Presupuesto Definitivo 2014	Presupuesto Inicial 2015	Part. %	Var. %
0.02.05-Dietas	**7.379**	**7.928**	**9.763**	**10.596**	**100%**	**9%**
Asamblea Legislativa	1.537	1.700	1.885	2.101	20%	11%
Municipalidad de Alajuela	306	341	387	419	4%	8%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	270	222	359	357	3%	0%
Municipalidad de San José	244	281	306	330	3%	8%
Banco Crédito Agrícola de Cartago	172	180	210	220	2%	5%
Otros	4.849	5.204	6.617	7.169	68%	8%
1.01.01-Alquiler de edificios, locales y terrenos	**57.600**	**66.592**	**86.506**	**101.648**	**100%**	**18%**
Banco Nacional de Costa Rica	4.760	5.337	8.533	11.401	11%	34%
Ministerio de Hacienda	5.019	5.303	8.369	9.610	9%	15%
Caja Costarricense del Seguro Social	7.405	9.835	10.279	9.561	9%	-7%
Banco de Costa Rica	3.884	4.349	5.422	6.912	7%	27%
Universidad de Costa Rica	653	650	3.408	6.129	6%	80%
Otros	35.879	41.117	50.495	58.035	57%	15%
1.01.03-Alquiler de equipo de cómputo	**7.702**	**7.419**	**13.370**	**20.872**	**100%**	**56%**
Poder Judicial	577	652	1.320	2.931	14%	122%
AyA	705	790	1.686	2.766	13%	64%
Ministerio de Justicia y Paz	380	532	773	1.937	9%	151%
Ministerio de Hacienda	3.598	2.171	1.890	1.776	9%	-6%
Ministerio de Educación Pública	64	35	994	1.770	8%	78%
Otros	2.378	3.238	6.707	9.693	46%	45%
1.03.02-Publicidad y propaganda	**41.930**	**48.053**	**54.735**	**53.978**	**100%**	**-1%**
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	4.891	5.115	6.927	7.234	13%	4%
Banco Nacional de Costa Rica	6.068	7.184	5.842	6.873	13%	18%
Instituto Costarricense de Turismo	6.007	6.973	7.490	6.395	12%	-15%
Banco de Costa Rica	4.645	4.695	5.951	5.300	10%	-11%
Instituto Nacional de Seguros	1.056	1.533	1.733	2.880	5%	66%
Otros	19.264	22.553	26.793	25.297	47%	-6%
1.04.04-Servicios en ciencias económicas y sociales	**17.002**	**18.459**	**30.953**	**36.539**	**100%**	**18%**
Banco Central de Costa Rica	300	377	1.040	2.874	8%	176%
Radiográfica Costarricense SA	2.908	1.948	2.097	1.976	5%	-6%
Superintendencia General de Seguros	858	1.507	1.754	1.961	5%	12%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	789	1.200	1.688	1.805	5%	7%
Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato 2526/Oc-Cr BID-Ministerio de Justicia y Paz	-	46	1.317	1.551	4%	18%
Otros	12.147	13.382	23.057	26.372	72%	14%
1.05.03-Transporte en el exterior	**2.798**	**3.203**	**4.870**	**4.521**	**100%**	**-7%**
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	228	314	511	434	10%	-15%
Universidad de Costa Rica	250	268	311	357	8%	15%
Ministerio de Comercio Exterior	218	218	140	198	4%	41%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	110	134	184	191	4%	4%
Banco Central de Costa Rica	52	52	144	167	4%	16%
Otros	1.940	2.217	3.579	3.173	70%	-11%

Continuación

Partida/Institución [1/]	Egresos Ejecutados 2012	Egresos Ejecutados 2013	Presupuesto Definitivo 2014	Presupuesto Inicial 2015	Part. %	Var. %
1.05.04-Viáticos en el exterior	**2.673**	**3.170**	**4.733**	**4.712**	**100%**	**0%**
Universidad de Costa Rica	241	228	296	395	8%	33%
Consejo Técnico de Aviación Civil	190	202	256	260	6%	2%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	151	225	333	246	5%	-26%
Banco Central de Costa Rica	76	62	204	227	5%	11%
Instituto Costarricense de Turismo	95	103	141	153	3%	8%
Otros	1.920	2.351	3.504	3.431	73%	-2%
1.07.02-Actividades protocolarias y sociales	**4.337**	**6.079**	**8.603**	**8.836**	**100%**	**3%**
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	47	504	867	1.212	14%	40%
Patronato Nacional de la Infancia	191	261	487	988	11%	103%
Instituto Nacional de Aprendizaje	339	344	451	703	8%	56%
Universidad Nacional	220	275	494	487	6%	-1%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	31	154	490	402	5%	-18%
Otros	3.509	4.541	5.815	5.043	57%	-13%

[1/] Excluye al ICE

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

IV. Aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República

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[27].

Para 2015 se dio trámite a 255 presupuestos públicos[28], de los cuales 176 se aprobaron, 73 recibieron aprobación parcial y 6 se improbaron en su totalidad. Además, la Municipalidad de Puntarenas omitió la presentación de su presupuesto inicial.

Esta Contraloría improbó total o parcialmente presupuestos por una suma total de ¢809.660 millones[29] (5,6% de los presupuestos propuestos). En el siguiente cuadro se presenta el resumen de los presupuestos tramitados por la Contraloría General, los montos propuestos y aprobados, según grupo institucional.

CUADRO 13
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: RESUMEN DE LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Grupo Institucional	Monto propuesto	Monto aprobado	Diferencia	Monto aprobado (%)	Cantidad			
					Aprobados	Aprobados parcialmente	Improbados	TOTAL
Empresas Públicas no Financieras	4.749.926	4.726.064	-23.861	34,9%	9	7	0	16
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	4.173.128	4.136.019	-37.109	30,6%	16	13	0	29
Instituciones Púbicas Financieras	3.598.279	2.912.607	-685.672	21,5%	13	21	1	35
Órganos Desconcentrados	1.266.556	1.229.645	-36.911	9,1%	12	12	1	25
Gobiernos Locales 1/	369.773	362.635	-7.138	2,7%	75	15	1	91
Fideicomisos	132.312	113.358	-18.954	0,8%	10	3	3	16
Sector Privado	44.920	44.905	-15	0,3%	41	2	0	43
TOTAL	**14.334.893**	**13.525.233**	**-809.660**	**100,0%**	**176**	**73**	**6**	**255**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPP con corte a octubre 2014 y enero 2015.

En cuanto a los casos para los cuales se realizó una **aprobación parcial** del presupuesto, debe indicarse que se improbaron recursos debido a sobreestimación de los ingresos lo cual se contrapone al principio presupuestario de universalidad y puede propiciar la ejecución de gastos sin el respectivo contenido económico; a la inclusión de montos significativos en la partida de sumas sin asignación presupuestaria lo cual refleja una falta de correspondencia entre el presupuesto y los planes institucionales; a que se excede el límite de gasto establecido por la Autoridad Presupuestaria contraviniéndose las políticas presupuestarias dictadas por el Poder Ejecutivo para un mejor ordenamiento fiscal; y a inconsistencias en las transferencias

[27] Quedan excluidas algunas instituciones por el monto de su presupuesto (art. 18 LOCGR), algunos fideicomisos y otras instituciones según la normativa aplicable.

[28] Al 28 de enero de 2015.

[29] Estimación hecha con base en información del SIPP, calculada como la diferencia entre los montos propuestos por las instituciones en su presupuesto inicial con corte al 6 de octubre de 2014 y los montos aprobados por las áreas de fiscalización con corte al 28 de enero de 2015.

esperadas de otras instituciones del sector público, que no fueron incorporadas en los presupuestos de las correspondientes entidades concedentes, con lo cual no es posible el financiamiento de los gastos respectivos. Seguidamente se presenta un resumen de las razones de improbación de los montos más significativos.

Se improbaron sumas sin asignación presupuestaria en el Instituto Nacional de Seguros por un 19,2% del presupuesto (¢215.729,9 millones); en el Banco Hipotecario de la Vivienda un 38,8% (¢119.927,4 millones) y en el Banco Popular 17,3% (¢60.797,8 millones).

Además, para el BANHVI se determinó que las partidas de ingresos "Recuperación de préstamos" por ¢37.618,0 millones y "Financiamiento" por ¢34.001 millones no implicaban afectaciones presupuestarias[30].

En el Banco de Costa Rica se improbaron ¢10.000,0 millones del ingreso propuesto por concepto de "Servicios Financieros" y ¢50.000,0 millones de la cuenta "Intereses y comisiones sobre préstamos al Sector Privado", en vista de que no fue posible establecer la razonabilidad de estos montos, considerando el comportamiento de estos rubros observado en períodos anteriores. Por razones similares, en el Banco Nacional se improbaron ¢27.566,6 millones presupuestados en "Servicios Financieros" y ¢25.404,0 millones de "Intereses y Comisiones sobre Préstamos".

En el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados se improbaron ¢11.817 millones principalmente porque el monto superaba el límite de gasto establecido por la Autoridad Presupuestaria; en el Instituto de Desarrollo Rural ¢10.858, principalmente por excesos sobre los límites de gasto establecidos por la Autoridad Presupuestaria y sobreestimación de algunos ingresos; el Banco Crédito Agrícola de Cartago por ¢10.000 millones porque no fue posible establecer la razonabilidad de las proyecciones del ingreso por concepto de "Intereses y comisiones sobre préstamos"; el Patronato Nacional de la Infancia por ¢9.804 millones debido a excesos sobre los límites de gasto establecidos por la Autoridad Presupuestaria; el Consejo Técnico de Aviación Civil por ¢9.730 millones de Sumas sin asignación presupuestaria (34,7% del presupuesto); el Consejo Nacional de Producción por ¢9.000 millones por debilidades en la metodología y datos utilizados en la estimación de ingresos; el Consejo de Seguridad Vial por ¢8.425 millones debido a excesos sobre los límites de gasto establecidos por la Autoridad Presupuestaria; el Instituto Nacional de las Mujeres por ¢7.787 millones de Sumas sin Asignación Presupuestaria**,** pues representaban el 36,75% de los recursos del presupuesto inicial; y el Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría por ¢7.580 millones, por cuanto estos recursos que deben ser transferidos por el CETAC, fueron improbados a este último, por incluirlos en su presupuesto en sumas sin asignación presupuestaria.

Por otra parte, se improbó el presupuesto en su totalidad a seis instituciones, por un total de ¢88.063 millones, a saber al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU); a la Municipalidad de San Ramón; el Patronato Nacional de Ciegos (PANACI); y tres Fideicomisos relacionados con la Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería (JADGME), sean el Fondo Especial de Migración, Fondo Social Migratorio y Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (FONATT).

En el caso del INVU se improbó el presupuesto por ¢74.414,4 millones, debido a que el Presupuesto Nacional no incorporó una transferencia a esta institución, con la cual se pretendía financiar principalmente salarios y servicios.

[30] Oficio DFOE-EC-0765-2014.

No se aprobó el presupuesto de la Municipalidad de San Ramón por ¢4.356,9 millones, debido a que no se incluyó contenido presupuestario para el pago de 59 plazas con el objeto de congelarlas, lo cual es improcedente según la normativa aplicable; mientras que el PANACI no aportó el plan institucional que fundamenta el presupuesto del año 2015 (¢196,0 millones).

La improbación por un total de ¢9.095,4 millones de los mencionados tres fideicomisos, se da porque presupuestan ingresos provenientes de transferencias de la Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería; sin embargo, esta última entidad no incluyó tales montos en su presupuesto.

Es importante mencionar, como una novedad en el proceso de aprobación presupuestaria del período 2015 y en atención a una solicitud del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, que la Contraloría General de la República identificó los proyectos de inversión pública incluidos en los presupuestos iniciales de las entidades del sector Público, a partir de los lineamientos dictados por el MIDEPLAN y la información del Banco de Proyectos que administra esa entidad y su concordancia con el Plan nacional de Desarrollo 2015-2018.

Como resultado de este proceso, se revisaron 514 proyectos de 37 instituciones, de los cuales 259 no estaban identificados en los presupuestos 2015; 215 proyectos sí tenían montos presupuestarios previstos para su ejecución, y los 40 proyectos restantes pertenecían a instituciones que no reciben aprobación de esta Contraloría o de los cuales no se disponía de información en el presupuesto 2015.

Estos datos se compilaron en un archivo remitido al MIDEPLAN, para lo correspondiente, y se adjunta también en el disco compacto que acompaña al presente informe, para conocimiento de la Asamblea Legislativa y de las entidades públicas, así como para la ciudadanía en general, en aras de una mayor transparencia de esta importante información.

V. Presupuesto del Gobierno Central

En la siguiente sección se comentan de forma sintética las principales características del presupuesto del Gobierno Central, así como algunos aspectos relevantes del proceso de discusión y aprobación del mismo.

5.1. Principales aspectos

El presupuesto de la República fue aprobado por la Asamblea Legislativa mediante la Ley N° 9289, por un monto de ¢7.959.346 millones, 17,2% más que el presupuesto ajustado al mes de diciembre de 2014 y un déficit financiero implícito de 6,9% del PIB[31]. A diferencia de años anteriores, para este ejercicio no se presentan diferencias entre la Ley aprobada y el Proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo, el cual fue ampliamente analizado por esta Contraloría en su Informe Técnico 2015.

En lo que respecta a los **ingresos**, el presupuesto inicial se financia en un 52,8% con ingresos corrientes y un 47,2% con endeudamiento interno, los créditos externos serán incorporados mediante el Decreto de Revalidación de Saldos que se publica en el mes de abril de cada año. De acuerdo con las proyecciones del proyecto, la carga tributaria continuaría estancada en torno al 13% del PIB[32]. Por su parte, se tiene que el 26,7% de los gastos corrientes (¢1.531.186 millones) serían financiados con colocación de títulos de deuda, lo que contraviene el principio de equilibrio presupuestario (artículo 6 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, LAFRPP).

Por el lado del **gasto**, las partidas con mayor crecimiento son la amortización, transferencias corrientes y remuneraciones. El mayor gasto en amortización se explica principalmente por la amortización interna, debido a una concentración de vencimientos en 2015, lo anterior aunado a un mayor gasto por concepto de intereses se evidencia en una recomposición de los egresos por título, con una mayor participación del Servicio de la Deuda Pública, que pasó de representar un 29% en 2014 a un 34% en 2015. En el siguiente cuadro se presenta el presupuesto de egresos según objeto del gasto.

[31] Corresponde a la proyección pasiva, considerando los niveles de subejecución usuales es de esperar un déficit menor.

[32] En sesión de la Comisión de Asuntos Hacendarios del 10 de setiembre de 2014, el Ministro de Hacienda mencionó como objetivo del Ministerio modernizar la administración de ingresos, así como facilitar el cumplimiento voluntario del contribuyente y mejorar el control fiscal y la legislación con una diversidad de acciones que se han venido anunciando y que se encuentran en proceso.

CUADRO 14
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Devengado 2013	%. Ejec. [1/]	Part. %	Presupuesto Ajustado 2014 [2/]	Part. %	Presupuesto Inicial 2015	Part. %	Var. Absoluta	Var. %
Remuneraciones	1.828.456	96%	30%	2.072.728	31%	2.306.358	29%	233.630	11,3%
Servicios	123.667	80%	2%	180.151	3%	222.184	3%	42.033	23%
Materiales y Suministros	48.162	78%	1%	64.994	1%	77.914	1%	12.920	20%
Interses y Comisiones	632.885	98%	10%	749.290	11%	925.804	12%	176.514	24%
Activos Financieros	-	na	0%	1.319	0%	4.720	0%	3.401	258%
Bienes Duraderos	54.656	67%	1%	91.018	1%	92.182	1%	1.163	1%
Transferencias Corrientes	1.864.697	99%	31%	2.055.162	30%	2.234.445	28%	179.283	9%
Transferecias de Capital	319.627	100%	5%	379.405	6%	334.245	4%	-45.161	-12%
Amortización	1.200.526	88%	20%	1.186.608	17%	1.758.966	22%	572.357	48%
Cuentas Especiales	182	41%	0%	7.584	0%	2.528	0%	-5.056	-67%
TOTAL	**6.072.857**	**95%**	**100%**	**6.788.261**	**100%**	**7.959.346**	**100%**	**1.171.085**	**17%**

1/ Respecto al presupuesto ajustado.

2/ Información preliminar.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Ley de Presupuesto 2015.

Como se desprende del cuadro anterior, los gastos del Gobierno se concentran en remuneraciones (29% del plan de gastos), transferencias corrientes (28%) y amortización (22%), al tiempo que se aprecia un crecimiento importante en los intereses, servicios y materiales y suministros, con variaciones porcentuales del 24%, 23% y 20% en orden respectivo.

La estructura de gastos del Gobierno está condicionada a los gastos corrientes, con rubros altamente inflexibles como el gasto en salarios, pensiones y otras transferencias y el servicio de la deuda, salvo la aplicación de medidas de carácter estructural.

En lo que atañe al gasto en salarios, la Contraloría General de la República ha señalado de manera reiterada la necesidad de realizar reformas tendientes a ordenar el empleo público. Situación análoga se da en los gastos por transferencias, pues la CGR ha señalado el aumento sostenido en este rubro (las transferencias corrientes pasaron de representar un 5% del PIB en 2008 a un 8% en 2015), así como la baja ejecución real de estos recursos, pues una parte importante permanecen como saldos disponibles en la Caja Única del Estado.

En otros aspectos relevantes sobre el presupuesto de egresos, cabe destacar la composición por título. Después del Servicio de la Deuda Pública, los principales títulos son el MEP, con un presupuesto de ¢2.201.009 millones, 7,6% del PIB; los Regímenes de Pensiones, con una asignación de ¢789.331 millones, equivalentes al 2,7% del PIB y el Poder Judicial es el cuarto título en importancia, con un presupuesto de ¢403.464 millones, 1,4% del PIB. El mayor peso de la deuda pública no se ve compensado por la disminución de otros títulos y/o partidas presupuestarias.

5.2. 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 ante la Presidencia de la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2015 el día 01 de setiembre, el cual fue tramitado bajo el expediente legislativo 19.293.

De acuerdo con el Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Proyecto de Ley de Presupuesto entró al Orden del Día de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios el 2 de setiembre. Ese mismo día y en sesión ordinaria se procedió a conformar la subcomisión encargada de proponer un informe al pleno de la Comisión.

Durante el proceso de análisis de la subcomisión se requirieron insumos del Ministerio de Hacienda, el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa, y la Contraloría General de la República.

Cabe señalar que mediante oficio DC-0338, del 05 de setiembre de 2014, la CGR informó a la Comisión de Asuntos Hacendarios sobre las principales subejecuciones históricas del presupuesto nacional para los años 2007-2013, los saldos en Caja Única en colones al 30 de junio de 2014 (los cuales se derivan de transferencias otorgadas por el Gobierno y constituyen un pasivo para éste), al tiempo que remitió una base de datos con toda la información presupuestaria del Gobierno Central para el período 2007-2014; lo anterior con el objetivo de que la Comisión contara con información histórica sobre el comportamiento de los gastos del Gobierno Central y compararla con el Proyecto de Ley de Presupuesto.

También presentó ante la misma Comisión los principales resultados del Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2015. 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.

En el seno de la subcomisión se presentaron diversas propuestas de cambios (aumentos y recortes) al proyecto de ley y cambios en las normas de ejecución que este incluía[33]. Paralelo a las sesiones de la subcomisión, la Comisión en pleno, en sesiones ordinarias y extraordinarias recibió, uno a uno, a los jerarcas de cada uno de los Ministerios y Poderes cuyo presupuesto se encontraba en discusión dentro del proyecto de ley.

La Comisión en pleno conoció cinco informes –uno por cada uno de los diputados integrantes de la Subcomisión- que propusieron distintos montos de recorte sobre el monto total propuesto por el Ministerio de Hacienda con rangos desde ¢40 mil millones hasta ¢318 mil millones, ninguno de los cuales obtuvo los votos necesarios para convertirse en el *texto en discusión*, por lo que se

[33] En total, esas iniciativas sumaron un total de 129 mociones –incluyendo aquellas autorizaciones para cambiar el destino de partidas municipales-. De esas 129 mociones 16 fueron retiradas y 6 fueron presentadas fuera de tiempo, razón por la cual no se sometieron a votación.

regresó al texto base enviado por el Poder Ejecutivo y se habilitó el plazo establecido para la presentación de nuevas mociones[34].

Al final del proceso de discusión en la Comisión, se consolidaron tres propuestas de recorte al presupuesto[35]: un Dictamen Afirmativo de Mayoría, con una propuesta de recorte de ¢298 mil millones y dos Dictámenes Afirmativos de Minoría.

Finalizado el proceso en la Comisión, el Plenario Legislativo conoció el expediente en cuestión a partir del 03 de noviembre. El día 20 de noviembre la Presidencia de la Asamblea Legislativa sometió a votación los referidos tres dictámenes, sin que alguno de ellos alcanzara los votos requeridos para su aprobación; ante este resultado, la Presidencia de la Asamblea Legislativa emitió la resolución N° 0004-2014 en la que estableció que el presupuesto debía ser votado tal y como lo remitió el Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con la resolución indicada, el día 24 de noviembre se sometió a votación el proyecto de ley de presupuesto sin alcanzar los votos necesarios, por lo que se presentó una "moción de revisión de la votación realizada" que en dos ocasiones quedó empatada, por lo que se rechazó automáticamente.

Finalmente, el Presidente Legislativo emitió la resolución N° 0005-2014 donde daba por aprobado el texto enviado por el Poder Ejecutivo y el Proyecto de Presupuesto se aprobó en segundo debate en la sesión extraordinaria del 29 de noviembre, con 27 votos a favor y 22 en contra.

Recientemente la Sala Constitucional emitió la sentencia 2015-1240 en la que evacuó la consulta realizada por varios diputados sobre el trámite del Proyecto de Ley de Presupuesto. En esta sentencia la Sala encontró vicios en el orden y secuencia del debate legislativo, no obstante lo anterior, por tratarse de una consulta facultativa la Sala Constitucional expresó que carece de competencia para declarar la nulidad de la Ley de Presupuesto.

[34] Además de las 123 mociones que ya habían sido conocidas se presentaron otras 285 que fueron votadas sólo en la Comisión. Dentro de estas mociones hubo nuevas propuestas de aumentos y disminuciones a partidas existentes, incluyendo una iniciativa proveniente del Poder Ejecutivo (a través de distintas mociones) para reducir el presupuesto.

[35] Con recortes por ¢129 mil millones y ¢197 mil millones.

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

6.1. Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)

La CCSS es una entidad autónoma a la que le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales obligatorios[36]: el Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), que se encarga de suministrar las prestaciones médicas por medio de diferentes centros de salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que cubre a los beneficiarios de pensiones ante el acaecimiento de los riesgos que su mismo nombre indica. La CCSS también administra el Régimen No Contributivo de Pensiones[37].

El Presupuesto inicial de la CCSS para el 2015, ajustado de acuerdo con la aprobación parcial dada por la Contraloría General[38], asciende a ¢2.979.443,7 millones, distribuido de la siguiente manera: ¢1.823.003,9 millones (61,2%) para el SEM, ¢1.023.695,8 millones (34,3%) para IVM y ¢132.744,0 millones (4,5%) para el Régimen No Contributivo de pensiones.

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

Estructura Programática

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

Esta Contraloría señaló[39] que la estructura programática de la CCSS no responde a una planificación y asignación de recursos realizada con base en el modelo vigente de atención de la salud, por niveles de atención y redes de servicios, por lo que la información que genera esa estructura, no es un insumo relevante para la toma de decisiones sobre dicho modelo. Las disposiciones emitidas sobre el particular, se encuentran en proceso de cumplimiento.

6.1.1. Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM)

En este Régimen, el porcentaje de incremento de los egresos en el presupuesto inicial, con respecto al 2014, sigue siendo mayor al de los ingresos, debido principalmente a la disminución de los recursos por concepto de financiamiento (recursos que serían incorporados posteriormente mediante presupuestos extraordinarios).

---

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

[37] Artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662.

[38] Oficio 13744 (DFOE-SOC-0966) del 8 de diciembre de 2014.

[39] Informe DFOE-SOC-IF-15-2011 del 13 de diciembre de 2011. DFOE-SOC-0966 del 8 de diciembre de 2014.

El rubro más importante de ingresos, como lo son las contribuciones sociales, disminuyó su porcentaje de crecimiento con respecto al 2014 en un 8.8%, siendo el más bajo en los últimos seis años. En relación con los egresos, su incremento respecto al 2014 es de un 17,5%.

Por lo anterior, esta Contraloría General mediante el oficio N.° 13744 señaló a la CCSS la necesidad de dar continuidad a los esfuerzos por mejorar la recaudación de los ingresos y disminuir los gastos, especialmente en la partida Remuneraciones, y reiteró que la aprobación de cualquier gasto relacionado con plazas nuevas e incrementos salariales diferentes a los de costo vida, debía sustentarse en estudios técnicos y financieros que busquen la sostenibilidad financiera del Seguro de Salud y el equilibrio entre sus ingresos y gastos.

Presupuesto de Ingresos

El presupuesto inicial de este régimen para el 2015, asciende a ¢1.823.003,9 millones y está constituido en un 96,7% por *Ingresos Corrientes,* en los cuales las *Contribuciones Sociales* representan el 82,8% y las *Transferencias Corrientes* el 10,6% de esos ingresos totales. Además, los recursos por concepto de *Financiamiento* representan un 3,2% y los *Ingresos de Capital* un 0,1%.

Los *Ingresos Corrientes* aumentaron su representatividad dentro del presupuesto total de ingresos con respecto al año anterior, ya que pasaron de un 92,0% a un 96,7%, y ello debido básicamente a la disminución de los recursos por concepto de superávit libre y específico.

En el período 2015 se incorporan recursos por ¢16.766,0 millones, provenientes del préstamo N.° 2128, suscrito entre el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la CCSS[40]. Estos recursos se utilizarán en el 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.

CUADRO 15
SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013	2014	2013-2014 Var. %	2015	2014-2015 Var. %
Ingresos Corrientes	1.526.385	1.625.997	6,5%	1.762.949	8,4%
Ingresos tributarios	1.269.269	1.388.193	9,4%	1.509.750	8,8%
Ingresos no tributarios	68.473	78.302	14,4%	59.710	-23,7%
Transferencias Corrientes	188.643	159.502	-15,4%	193.489	21,3%
Ingresos de Capital	1.074	326	-69,6%	756	131,5%
Financiamiento	78.648	140.651	78,8%	59.299	-57,8%
Financiamiento Externo	0	2.728	0,0%	16.766	
Superavit libre	39.107	14.633	-62,6%	0	-100,0%
Superavit específico	39.541	123.291	211,8%	42.533	-65,5%
TOTAL	**1.606.106**	**1.766.975**	**10,0%**	**1.823.004**	**3,2%**

Fuente: Liquidación presupuestaria 2013, 2014 (preliminar) y Presupuesto Inicial 2015 de la CCSS.

[40] El monto total de este préstamo asciende a $270.000.000,0 (doscientos setenta millones de dólares).

En lo referente a las Contribuciones Sociales, que es el ingreso más importante de este Régimen, se proyecta un porcentaje de crecimiento de un 8,8% con respecto al 2014, para su estimación se consideraron los posibles incrementos salariales basados en la tasa de inflación que se espera para el 2015 y la proyección de crecimiento de plazas nuevas en el sector público para el 2015.

El promedio de crecimiento de este ingreso en el periodo 2010-2013 fue de un 10,8%, por lo que el 8,8% mencionado, se convierte en el más bajo de los últimos 6 años, lo que se ajusta según la CCSS, al comportamiento de varios parámetros de nuestra economía, tales como el nivel de empleo, la producción y la inflación.

Al igual que en el año anterior, esta Contraloría aprobó las proyecciones de dichas contribuciones para el 2015, considerando que las estimaciones realizadas por la CCSS se ajustan razonablemente a las condiciones económicas actuales. No obstante, se indicó la necesidad de hacer *el monitoreo sobre la recaudación de esas contribuciones y sobre el comportamiento de las proyecciones macroeconómicas emitidas por el Banco Central de Costa Rica (BCCR), u otras variables que podrían afectar directamente las expectativas de empleo y política salarial, así como el comportamiento de la masa salarial y por lo tanto de las contribuciones, de modo que de ser necesario, se efectúen los ajustes mediante un presupuesto extraordinario*[41].

En cuanto a las transferencias corrientes, los montos que sobresalen son: la Cuota Complementaria de los Trabajadores Independientes por ¢73.624,8 millones; la Cuota Estatal a la CCSS por ¢31.932,3 millones, Costo de la Atención a la Población Indigente por ¢25.000,0 millones y *Ley General de Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud*[42] por ¢21.319,2 millones.

En cuanto a la disminución del superávit presupuestado en el 2015, con respecto al 2014, se debe a que la estimación se realizó con base en información al 30 de junio de 2014, con cifras conservadoras, por lo que cualquier incremento por dicho concepto, se incorporará al período 2015 mediante un presupuesto extraordinario.

Presupuesto de Egresos

En el siguiente cuadro se observa la variación porcentual nominal de cada una de las partidas de egresos propuestas para el 2015, con respecto a las estimaciones realizadas para el 2014.

[41] Oficio N° 12710 (DFOE-SOC-0996) del 23 de noviembre de 2012.

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

CUADRO 16
SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013	2014	2013-2014 Var. %	2015	2014-2015 Var. %
Remuneraciones	970.253	1.030.801	6,2%	1.186.738	15,1%
Servicios	125.914	129.868	3,1%	158.014	21,7%
Materiales y suministros	214.695	227.295	5,9%	246.191	8,3%
Intereses y comisiones	1.485	1.500	1,0%	1.743	16,2%
Activos Financieros	21	3.657	17149,5%	68	-98,1%
Bienes duraderos	45.544	51.291	12,6%	88.398	72,3%
Transferencias corrientes	104.912	103.122	-1,7%	106.963	3,7%
Amortización	5.358	3.636	-32,2%	3.973	9,3%
Cuentas especiales	0	0	0,0%	30.918	0,0%
TOTAL	**1.468.182**	**1.551.169**	**5,7%**	**1.823.004**	**17,5%**

Fuente: Liquidación presupuestaria del 2013 y 2014 (preliminar) y Presupuesto Inicial de la CCSS 2015

A nivel total, el porcentaje de crecimiento del presupuesto de gastos con respecto al 2014, fue de un 17,5% nominal, porcentaje muy superior al del año anterior que ascendió a un 5,7%.

La partida *Remuneraciones*, que representa un 65,1% del total de los egresos, muestra un porcentaje de incremento nominal del 15,1% con respecto al 2014, lo cual se origina en la presupuestación de la previsión de un 5% para el aumento de salarios y a la creación de 392 plazas en el período 2014.

En el siguiente cuadro se observa el porcentaje de los ingresos corrientes que financian la partida Remuneraciones en los últimos seis años; como se observa, para el 2014 dicho porcentaje disminuyó con respecto al 2013, sin embargo se proyecta para el 2015 un aumento significativo, llegando a un 67,3%.

CUADRO 17
SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD: RELACIÓN REMUNERACIONES E INGRESOS CORRIENTES, 2010-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Rubro	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresos Corrientes	1.071.567	1.268.821	1.409.437	1.525.591	1.625.997	1.762.949
Remuneraciones	799.113	858.259	898.617	1.006.343	1.030.801	1.186.738
Porcentaje	**74,6%**	**67,6%**	**63,8%**	**66,0%**	**63,4%**	**67,3%**

Fuente:Liquidación presupuestaria de los años 2013 y 2014 (preliminar) y Presupuesto Inicial 2015 de la CCSS

Esta situación debe ser considerada por las autoridades de la CCSS, ya que como se indicó, *los Ingresos Corrientes* representan el 96,7% del total de ingresos, por lo que mientras más se utilicen estos recursos para cubrir obligaciones salariales, menos recursos quedarán para infraestructura, equipo, medicamentos y otros gastos relacionados con la calidad de la atención a los asegurados.

La partida Servicios muestra un incremento del 21,7% con respecto al 2014, explicado básicamente por el aumento en el costo de los servicios básicos, principalmente la energía eléctrica y el agua, e inciden también las nuevas obras de infraestructura y la apertura de nuevos servicios. Además, la subpartida de telecomunicaciones se incrementó y ello se atribuye a la implementación del EDUS (Expediente Digital Único en Salud) en las áreas de salud.

En cuanto a los Activos Financieros, estos muestran un decrecimiento importante en el año 2015 con respecto al 2014. Eso se debe a que en el presente período se incorporó únicamente un monto de ¢67 millones en la subpartida de auxilios reembolsables para estudio, en tanto que en el año 2014, se incluyó el rubro de Adquisición de Títulos Valores, que se refiere a inversiones a largo plazo de los recursos del Fondo de Fortalecimiento de la Red Oncológica, con el fin de lograr un mejor rendimiento de esos recursos.

La partida de *Bienes Duraderos* es la de mayor crecimiento, lo cual está financiado en parte con el préstamo del BCIE precitado; sobresalen por su monto los proyectos Reforzamiento y Nuevo Servicio de Hospitalización en el Hospital de la Anexión Nicoya; 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; Construcción y el equipamiento Sede de Área de Salud de Mora Palmichal y para la Implementación del Expedite Digital Único.

El tema de la infraestructura tiene una gran relevancia para que la CCSS cumpla con la atención de la salud (incide en las listas de espera y otros servicios), y es una de las partidas que se ha visto más afectada ante el problema de liquidez de años anteriores; sin embargo, para el 2015 con la incorporación del préstamo del BCIE se incrementa en forma notable su representación dentro del presupuesto.

6.1.2. Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)

En este régimen el porcentaje de incremento de los ingresos bajó en relación con el periodo 2014, producto principalmente de la disminución de la subpartida *"Amortización de los títulos valores de las inversiones financieras",* lo anterior, a pesar del aumento de las cuotas de Contribuciones Sociales y a la incorporación de 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 relación con los gastos, el porcentaje de incremento de los mismos es mayor con respecto al año anterior. Los egresos más importantes son: *Transferencias,* que se incrementaron *en un 20,4%*, y Activos Financieros, que decrecieron en un 4,4%.

Sobre esta temática, las autoridades de la CCSS en conjunto con la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), contrataron un estudio para determinar la situación financiera del régimen. Estudio que, a la fecha se encuentra a la espera de sus resultados finales, y que a criterio de este Órgano Contralor, resulta fundamental de cara a la toma de decisiones sobre la sostenibilidad de dicho régimen.

Presupuesto de Ingresos

Los ingresos propuestos para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte suman ¢1.023.695,8 millones, de los cuales, los Ingresos corrientes son la principal fuente de recursos representando el 88,1% de los ingresos totales, seguido de *Financiamiento*, con un 8,8%, e *Ingresos de Capital* con un 3,1%.

Según se observa en el siguiente cuadro, el porcentaje de crecimiento de los ingresos con respecto al 2014, fue de un 7,4% nominal, cifra menor al del período 2013-2014 en donde el crecimiento nominal fue de un 9,2%, lo cual se origina básicamente en la disminución de las subpartidas *amortización de los títulos valores de las inversiones financieras* y *Financiamiento*.

CUADRO 18
SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013	2014	2013-2014 Var. %	2015	2014-2015 Var. %
Ingresos Corrientes	726.681	780.195	7,4%	901.974	15,6%
Ingresos tributarios	537.841	586.560	9,1%	682.061	16,3%
Ingresos no tributarios	149.940	145.852	-2,7%	149.498	2,5%
Transferencias Corrientes	38.901	47.783	22,8%	70.416	47,4%
Ingresos de Capital	5.235	69.758	1232,5%	31.721	-54,5%
Financiamiento	163.268	103.443	-36,6%	90.000	-13,0%
Superavit Específico	0	0	0,0%	70.000	0,0%
Superavit libre	163.268	103.443	-36,6%	20.000	-80,7%
TOTAL	**895.185**	**953.396**	**9,2%**	**1.023.696**	**7,4%**

Fuente: Liquidación presupuestaria 2013, 2014 (preliminar) y Presupuesto Inicial 2015 de la CCSS.

Como se observa, para los *Ingresos Tributarios* (Contribuciones Sociales) se estima un crecimiento de un 16,3% nominal, producto en parte de la aplicación del Transitorio XI del Reglamento de IVM, en donde se establece un aumento en las contribuciones sociales a partir del 1° de enero de 2015, pasando de un 8% a un 8,5% distribuido entre los patronos, trabajadores y Estado.

Otro aspecto que influyó en el crecimiento estimado de los recursos de este régimen, es la incorporación de ¢2.979,7 millones, originados en el Artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador N° 7983, para el fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. El monto propuesto corresponde a una estimación, para la cual se consideró la cifra de ingresos reales recibidos en el 2014.

En cuanto al superávit libre, 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. También, a diferencia del año anterior, se reclasificó un importante monto de superávit libre como específico, en acatamiento a las disposiciones expuestas por esta Contraloría General en el informe DFOE-SOC-IF-08-2012, sobre la Liquidación del Plan-Presupuesto de la CCSS para el 2011[43].

Presupuesto de Egresos

La partida más importante de los egresos es la de *Transferencias Corrientes,* que representa el 81,1% del total, a la cual se cargan las pensiones del Régimen; le sigue la partida *Activos Financieros* que representa un 14,9%. Ambas partidas suman el 96% del total de gastos, lo cual está acorde con la razón de ser de este régimen de reparto y capitalización.

[43] La CCSS se encuentra en proceso de cumplimiento de las disposiciones del mencionado informe.

El siguiente cuadro se presenta el porcentaje de crecimiento nominal de cada una de las partidas con respecto al 2014.

CUADRO 19
SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013	2014	2013-2014 Var. %	2015	2014-2015 Var. %
Remuneraciones	6.898	7.135	3,4%	8.269	15,9%
Servicios	16.306	16.598	1,8%	19.335	16,5%
Materiales y suministros	55	66	20,7%	149	125,8%
Intereses y comisiones	3.264	4.155	27,3%	8.421	102,7%
Activos Financieros	152.106	159.819	5,1%	152.819	-4,4%
Bienes duraderos	23	186	722,1%	1.013	445,4%
Transferencias corrientes	613.091	689.880	12,5%	830.509	20,4%
Amortización	0	0	0,0%	0	0,0%
Cuentas especiales	0	0	0,0%	3.180	0,0%
TOTAL	**791.742**	**877.838**	**10,9%**	**1.023.696**	**16,6%**

Fuente: Liquidación presupuestaria para el 2013 y 2014 (preliminar) y Presupuesto Inicial de la CCSS 2015

A nivel agregado, el porcentaje de incremento de los gastos propuestos para el 2015, en relación con el 2014, asciende a un 16,6% nominal, mayor al porcentaje del período 2013-2014 que ascendió a un 10,9%.

En cuanto a los Activos Financieros, disminuyeron en un 4,4% con respecto al 2014. En esta partida se incluyen las inversiones financieras para capitalizar el régimen, en donde destaca la adquisición de valores del Gobierno Central por la colocación de vencimientos de corto a largo plazo e inversión de recursos nuevos. También se financia la adquisición de valores del sector privado y el financiamiento de créditos hipotecarios para soluciones de vivienda a los asegurados del Régimen.

En relación con las Transferencias Corrientes, que es la principal partida de gastos, presenta un crecimiento nominal del 20,4% con respecto al año anterior, la cifra proyectada es calculada por la Dirección Actuarial, considerando una estimación de las nuevas pensiones a cancelar y una previsión del 5% para los incrementos semestrales en el monto de las pensiones. Durante el 2015, la CCSS espera otorgar 18.350 nuevas pensiones (10.581 por Vejez, 2.619 por Invalidez y 5.150 por muerte).

Plan Anual Institucional

En lo referente al proceso de planificación institucional, la CCSS a partir del 2015 inició un proceso gradual de gestión por resultados de desarrollo[44], tanto institucionales como de enfoque al usuario, basado en lo cual el Plan Anual Institucional (PAI)-2015 2015, quedó conformado por un total de 29 metas, de las cuales 13 son del Plan Estratégico Institucional y16 del Plan Nacional de Desarrollo.

[44] Aprobado por la Junta Directiva 8730 del 14 de agosto de 2014.

Lo anterior se ajusta a lo indicado en otras oportunidades por esta Contraloría, en el sentido de que la definición de las metas se debe orientar a la consecución de la finalidad del programa, a efecto de lograr una efectiva rendición de cuentas.

No obstante se recuerda que, en concordancia con el informe N.º DFOE-SOC-IF-15-2012, ya citado, la planificación y la asignación de recursos en el SEM, debe basarse en el modelo de atención vigente de la salud, definiendo objetivos, metas e indicadores de desempeño, que permitan evaluar el impacto de la gestión realizada por esa entidad en la salud de los asegurados.

6.2. Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)

De conformidad con la Ley N° 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, así como, mantener y desarrollar las instalaciones necesarias para esos procesos.

Dentro de dicho contexto se formuló para el año 2015, el presupuesto inicial de RECOPE por la suma de ¢1.905.223 millones, aprobado parcialmente por la Contraloría General de la República, por ese mismo monto.

El **presupuesto de ingresos 2015** de RECOPE está constituido por ingresos corrientes en un 98,14% (¢1.869.799,8 millones) y financiamiento en un 1,86% (¢35.423,2 millones).

Como parte de los ingresos corrientes, que representan el 98,14% del monto total del presupuesto, destaca el ingreso por venta de productos derivados del petróleo, cuya asignación representa el 97,94% de ese presupuesto total.

En cuanto a la estimación presupuestaria por concepto de ventas en el presupuesto 2015, debe indicarse que al depender de factores internos y externos de difícil pronóstico, que determinan la cantidad de productos a distribuir y el precio de los productos, corresponde a la Administración de RECOPE el seguimiento constante al comportamiento de dicho ingreso y los factores que lo determinan, y así, efectuar de forma oportuna los ajustes necesarios al presupuesto, ello, en acatamiento a los principios presupuestarios contenidos en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N° 8131, así como, en las Normas Técnicas de Presupuesto Público.

Dos factores determinantes del comportamiento del ingreso por Venta de productos derivados del petróleo se han alejado de las proyecciones realizadas por la empresa para 2015. Estos son: los precios internacionales del petróleo y el tipo de cambio del colón con respecto al dólar, considerando que al finalizar el año 2014 e inicios de 2015 disminuyó el precio del petróleo, ante lo cual RECOPE solicitó la rebaja en el precio de los combustibles, según fijaciones dadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, situación que amerita la revisión de esas estimaciones.

En este sentido, el precio promedio de contado del barril de petróleo WTI[45] cerró en diciembre 2014 en $59,03, inferior en casi 22% a la cotización media del mes previo, precios que han mantenido una tendencia a la baja en el 2015. La caída en el precio del crudo se relaciona con el aumento en la producción de esta materia prima, principalmente por parte de países no

45 El West Texas Intermediate (WTI) es el petróleo crudo extraído en el Golfo de México y sirve como referencia para las transacciones financieras en la Bolsa Mercantil de New York (NYMEX, por sus siglas en inglés).

miembros de la OPEP, así como, por la disminución en la demanda, en particular de China[46], entre otros aspectos[47]. Seguidamente, se muestran los precios promedio de algunos productos a diciembre 2014, comparativamente con el precio promedio de los años 2013 y 2014.

CUADRO 20
PRECIO PROMEDIO PRINCIPALES PRODUCTOS DEL PETRÓLEO, 2013-2014
-US$ POR BARRIL-

Producto	Precio promedio 2013	Precio promedio 2014	Cotización más baja en diciembre 2014
Crudo WTI	97,97	93,05	53,05
Crudo Brent	108,67	99,05	
Fuel oil 3%S	93,45	82,67	42,96
Gasolina UNL – 87	116,72	106,51	48,24
Jet fuel	123,21	113,28	64,84
Diesel de ultra-bajo azufre	125,64	113,86	65,9

Fuente: Informe de Gestión a diciembre 2014 (Preliminar)

El otro factor que ha incidido en las rebajas en el precio de los combustibles es el tipo de cambio del colón respecto del dólar. Ambos factores son los que se recogen en las fijaciones extraordinarias de precios dadas por la ARESEP.

CUADRO 21
RECOPE: PRESUPUESTO INICIAL DE INGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingresos	Presupuesto inicial		
	2013	2014	2015
Ingresos corrientes	1.759.090	1.714.928	1.869.800
Financiamiento	-	-	35.423
TOTAL	**1.759.090**	**1.714.928**	**1.905.223**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Del cuadro anterior, se aprecia que los ingresos corrientes son los que básicamente definen el presupuesto de RECOPE; en los años 2013 y 2014 constituyeron el 100% del presupuesto inicial de la empresa, mientras que en el 2015, representan un 98,14% del total de presupuesto. El 1,86% restante corresponde a recursos del superávit originados de la emisión de bonos de periodos anteriores, cuya finalidad será la de obras de infraestructura.

Del año 2013 al 2014 el presupuesto creció en un 3%, mientras que del 2014 al 2015 el crecimiento fue de un 9%; lo cual, se debe a factores como incrementos en los volúmenes de ventas de algunos productos, como por ejemplo las gasolinas que se proyectan con un incremento de un 4,58% en el volumen de ventas respecto del año 2014 o el LPG con una

46 Datos de Bloomberg al 7 de enero del 2015
47 Fuente: INFORME MENSUAL DE COYUNTURA ECONÓMICA División Económica Enero, 2015BCCR

variación de un 4,79%, o por cambios en el precio internacional del petróleo o variaciones en el tipo de cambio.

Por otra parte, en cuanto al **presupuesto de egresos** el siguiente cuadro muestra la asignación presupuestaria por partida y por programas para el periodo 2015.

CUADRO 22
REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO: PRESUPUESTO DE EGRESOS SEGÚN PARTIDA Y PROGRAMA, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Operaciones		Inversiones		Total
	Monto	%	Monto	%	
Remuneraciones	53.020	2,9%	122	0,3%	53.142
Servicios	88.486	4,8%	169	0,3%	88.655
Materiales y suministros	1.677.842	90,4%	840	1,7%	1.678.682
Intereses y comisiones	7.222	0,4%	-	0,0%	7.222
Bienes duraderos	-	0,0%	47.267	97,7%	47.267
Transferencias corrientes	4.741	0,3%	-	0,0%	4.741
Amortización	3.621	0,2%	-	0,0%	3.621
Cuentas especiales	21.894	1,2%	-	0,0%	21.894
TOTAL	**1.856.825**	**100,0%**	**48.398**	**100,0%**	**1.905.223**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

La mayor asignación de gastos se concentra en el programa de operación, que absorbe un 97,46% del presupuesto total; y el restante 2,54% se asigna a inversión. Ello, básicamente porque en el Programa de operación se incluyen los contenidos presupuestarios para las compras de productos terminados y materia prima y el 99,7% de las remuneraciones de la empresa, así como, las provisiones para eventuales ajustes al presupuesto consideradas en cuentas especiales.

La provisión en cuentas especiales por ¢21.893,6 millones en su mayoría surge de la aplicación del límite de gasto, por la aplicación de la Directriz 09, y aprobaciones pendientes de la Autoridad Presupuestaria en cumplimiento de los lineamientos vigentes. En consecuencia, se incluyen los contenidos en cuentas especiales en tanto se gestiona la autorización para incrementar el límite de gasto ante la Autoridad Presupuestaria. En este caso, se incluyeron parte de los contenidos presupuestarios destinados a inversiones, plazas por servicios especiales y gastos que se proyectan mayores al crecimiento que establece la directriz citada.

Al nivel de partida destaca en remuneraciones la inclusión de 4 plazas adicionales a las consideradas en el presupuesto inicial 2014, las cuales, cuentan con aprobación de las instancias competentes. Además, esta partida prevé el contenido presupuestario para eventuales ajustes salariales.

Se improbó el contenido presupuestario para reconocer el ajuste salarial durante el año 2015 a los puestos de Presidente Ejecutivo, Gerente y Subgerente, en razón de que las sumas propuestas al efecto habían sido calculadas por RECOPE partiendo de una base salarial que incluía el ajuste para el segundo semestre de 2014, que no fue reconocido por la Autoridad Presupuestaria (según consta en Acuerdo N° 10713 de esta Autoridad).

En la partida de materiales y suministros que representa más del 90% del presupuesto total de la Empresa para el año 2015, presupuestan las compras de hidrocarburos para su distribución. Este es el principal gasto y actividad central de la empresa estimado en ¢1.671.936.0 millones para el año 2015, lo cual, se utilizará para abastecer el mercado y para la compra de materiales para inventario.

Se debe destacar que el Programa de inversión incorpora la suma de ¢48.397,8 millones, para la ejecución de 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

Estos proyectos se encuentran financiados tanto con recursos tarifarios como los provenientes de la colocación de bonos, en su orden ¢12.974,6 millones y ¢35.423,2 millones. La partida de cuentas especiales estima otros recursos para inversiones en el 2015 por la cifra de ¢12.255,3 millones, los cuales aún no están incorporados al presupuesto de inversiones, por cuanto se encuentran afectos al límite del gasto establecido por la Autoridad Presupuestaria.

RECOPE presenta históricamente bajos niveles de ejecución relativos al Programa de inversión. Por ejemplo, en el año 2014 de un presupuesto de ¢71.978,8 millones, fueron ejecutados recursos por ¢49.994,1 millones, lo cual, equivale a un 69,5% sin alcanzar la meta del 85% propuesta para ese periodo, y si bien el porcentaje de la ejecución mejora comparativamente con la del 2013 (55% en el año 2013) no alcanza niveles óptimos.

Señala la Administración que la subejecución presupuestaria se presenta básicamente en los proyectos adjudicados o en ejecución, debido a atrasos en los permisos de construcción, el cumplimiento de requisitos previos y de los contratistas. Además, en Limón el avance en las obras se vio afectado por condiciones climáticas. Además, en el caso de inversiones menores se requiere mejorar la programación de los procesos en las etapas previas a la contratación, y en la consideración de los plazos para resolver una licitación, de tal forma que en el presupuesto se incluya el contenido, cuando se cuente con mayor certeza sobre su ejecución.

Con respecto a los proyectos ejecutados en 2014, destacan proyectos como el de ampliación de la capacidad de almacenamiento, con una ejecución de un 85,4% con respecto al presupuesto modificado, y una participación del 53,2% del monto ejecutado, sean los ¢49.994,1 millones citados anteriormente. Este proyecto reviste especial importancia para la empresa, dado que impacta los niveles de inventario y el abastecimiento de los productos e involucra la construcción de tanques en refinería, ampliación de la capacidad de almacenamiento en planteles de distribución, construcción de tanques de búnker y de asfalto en Moín, así como, el sistema de almacenamiento de gas licuado de petróleo.

Otro proyecto al que se le destinó una cantidad importante de recursos en el 2014, corresponde a las obras de mejoramiento en facilidades portuarias y refinería, con una ejecución de ¢15.408,3 millones que incorpora proyectos como el de ampliación de la terminal portuaria del Atlántico, con una ejecución de ¢12.853.1 millones, sea un 59% del monto presupuestado para dicho proyecto. La Administración de RECOPE[48] señala que la subejecución se debe a un atraso importante en el desarrollo de la ingeniería básica y detallada del sistema de trasiego de producto, de las edificaciones, sistema eléctrico, entre otros, situación que implicó que no se avanzara en la construcción de la obra.

[48] Ver oficio N° P-106-2015 de fecha 3 de febrero de 2015, suscrito por la Presidenta Ejecutiva de RECOPE

Finalmente, la Administración de RECOPE indica en oficio N° P-106-2015 de fecha 3 de febrero de 2015, que se dio seguimiento al plan de trabajo de la Comisión de Alto Nivel conformada para analizar las posibilidades de mejora en la ejecución de las inversiones, y a partir de agosto 2014 el seguimiento de las inversiones corresponde al Consejo Consultivo de la Empresa. Además, indica que para el 2015 se encuentra en proceso de aprobación por parte de la Junta Directiva, de una directriz para mejorar los niveles de ejecución, en las que se establecen a nivel empresarial mecanismos para fortalecer la planificación, ejecución y control presupuestario, y la rendición de cuentas a la Junta Directiva en materia de proyectos de inversión.

CUADRO 23
RECOPE: PRESUPUESTO DE EGRESOS SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013		2014		2015		Variación 2014-2015	
	Presupuesto definitivo	Part. %	Presupuesto definitivo	Part. %	Presupuesto Inicial	Part. %	Absoluta	Var. %
Remuneraciones	50.623	2,8	51.116	2,9	53.142	2,8	2.026	4,0
Servicios	86.761	4,8	89.581	5,0	88.655	4,7	-927	-1,0
Materiales y suministros	1.561.419	87,2	1.548.697	86,5	1.678.682	88,1	129.985	8,4
Intereses	3.711	0,2	5.276	0,3	7.222	0,4	1.946	36,9
Activos financieros	9.406	0,5						
Bienes duraderos	62.571	3,5	67.831	3,8	47.267	2,5	-20.564	-30,3
Transferencias corrientes	11.818	0,7	7.504	0,4	4.741	0,2	-2.764	-36,8
Amortización	4.499	0,3	3.437	0,2	3.621	0,2	184	5,4
Cuentas especiales	71	0,0	16.208	0,9	21.894	1,1	5.686	35,1
TOTAL	**1.790.879**	**100,0**	**1.789.650**	**100,0**	**1.905.223**	**100,0**	**115.573**	**6,5**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Por otra parte, como se puede apreciar en el cuadro anterior, la composición del presupuesto de egresos de RECOPE a nivel de partida tiende a mantenerse; es así como en el periodo 2013-2015 la partida de materiales y suministros (que incluye las compras de materia prima y producto terminado, principal gasto de la empresa) absorbe el 87% u 88% del presupuesto. Asimismo, en dicho periodo cerca de un 3% se destina a remuneraciones, y aproximadamente un 5% al pago de servicios.

En 2013, se presupuestaron recursos en la partida de Activos financieros, con el fin de ser aplicados como aporte de capital a SORESCO (Sociedad Reconstructora Chino Costarricense SA); no hay asignaciones presupuestarias en esa partida en años posteriores.

Por otra parte, entre los años 2014 y 2015, se presenta un incremento de un 6,46% al nivel del presupuesto total de egresos, lo cual, se debe básicamente a la mayor presupuestación en Materiales y suministros, principalmente en las compras de hidrocarburos.

En el presupuesto inicial 2015, según se mencionó, por aplicación del límite del gasto, se presupuestan en la partida de cuentas especiales montos significativos, que son trasladados por modificación a las diferentes partidas de objeto del gasto cuando la Autoridad Presupuestaria autoriza el incremento en ese límite, básicamente para financiar gastos de maquinaria y equipo, instalaciones, terrenos necesarios para las inversiones operativos y estratégicas de la empresa, servicios especiales, entre otros.

En la partida de transferencias se presenta un rebajo del año 2014 al 2015, por efecto fundamentalmente de una menor asignación en prestaciones legales y en la trasferencia a la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), en el primer caso, en razón de que, por cesantía se reconocen menos anualidades y antes del cambio varios funcionarios se acogieron a la pensión, lo que motivó asignaciones importantes en el año 2014; y en el segundo caso, porque la trasferencia a la CNE se proyecta a partir de las utilidades del periodo inmediato anterior, utilidades que se estiman menores a las del 2013.

6.3. Instituto Nacional de Seguros (INS)

En 2015 el presupuesto del Instituto Nacional de Seguros se autoriza parcialmente por parte de este Órgano Contralor, debido a la improbación de los recursos asignados en la partida del presupuesto de egresos "Cuentas Especiales", la cual representaba un 19,2% (¢215.730 millones) del monto total de gastos propuestos. Dicha improbación se dio en vista de que los referidos recursos no estaban siendo aplicados en las cuentas de gastos correspondientes, para dar cumplimiento a los propósitos fundamentales para los cuales fue creado ese Instituto, situación que afecta el cabal cumplimiento de algunos principios presupuestarios, tales como el de programación, dado que no se lograría consistencia entre el plan y el presupuesto; así como el de gestión financiera, ya que no se estaría promoviendo la asignación y el uso de recursos públicos, en términos de economía, eficiencia y eficacia.

En cuanto a la estructura programática del presupuesto, en el programa 02 Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo, el cual es fundamental para cumplir con la función sustantiva del INS, se asigna el 74,0% de los recursos presupuestarios; con el fin de financiar los servicios de asesoría, administración y ejecución de la actividad aseguradora comercial y de seguridad social del Instituto, así como la atención de las obligaciones derivadas de los contratos de seguros y reaseguros y la transferencia al Benemérito Cuerpo de Bomberos, según lo establece el transitorio VIII de la Ley N° 8653

En relación con el programa 5 Hospital del Trauma, desde el año 2014 se ha venido reflejando una disminución significativa (un 89% -¢23.651,0 millones- en ese período) y para el año 2015, la disminución es de un 96,3% (¢2.956,2 millones) con respecto al presupuesto aprobado para 2014 (¢3.069,8 millones), ello debido a que para este año se incorporan solo los pagos para el traslado de la operativa del Hospital del Trauma, el cual es administrado por la subsidiaria Hospital del Trauma S.A., empresa que fue creada por el INS, con el objeto de que se encargue del sistema hospitalario especializado en trauma y tratamiento de enfermedades y accidentes de trabajo, y atención de lesionados por accidentes de tránsito en Costa Rica. Un detalle de lo expuesto se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 24
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS: PRESUPUESTO SEGÚN PROGRAMA, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Programa Presupuestario	Presupuesto Ordinario					Variación 2015/2014	
	2012	2013	2014	2015	Part. %	Absoluta	Real
Direc. Superior y Administ.	271.782	374.457	387.103	211.067,2	23,3%	-176.035	-45,5%
Servic. Seg. Comer., Solid. y Mercad.	461.074	446.022	595.280	671.446,3	74,0%	76.167	12,8%
INS-SALUD	15.859	18.125	21.206	24.358,8	2,7%	3.153	14,9%
Hospital Trauma	15.380	26.721	3.070	113,6	0,0%	-2.956	-96,3%
TOTAL	**764.095**	**865.324**	**1.006.658**	**906.985,9**	**100,0%**	**-99.672**	**-9,9%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Presupuesto de Ingresos

El presupuesto aprobado para 2015 es de ¢906.985,9 millones, presentándose una disminución de un 9,9%, respecto al presupuesto de 2014, por las razones apuntadas anteriormente, respecto de la improbación de la partida Cuentas especiales. El ingreso de mayor importancia es el correspondiente a venta de seguros y reaseguros con un 48,3% del total de ingresos (¢438.331,1 millones).

En cuanto a los recursos de vigencias anteriores[49], disminuyen su participación en el presupuesto 2015 con respecto al año 2014, en un 13,2% (¢ 33.921,5 millones). Situación que hace que dichos recursos lleguen a representar un 24.6% del total de ingresos, mientras que en 2014 fue de un 35.6%.

A continuación se presenta un cuadro con el detalle comparativo de los ingresos presupuestados para ese período:

[49]Los recursos de vigencias anteriores incluyen el superávit libre y el superávit específico.

CUADRO 25
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingreso	Presupuesto Ordinario					Variación 2015/2014	
	2012	2013	2014	2015	Estructura	Absoluta	%
TOTAL	**764.095,1**	**865.323,7**	**1.006.657,6**	**906.985,9**	**100,0%**	**-99.671,7**	**-9,9%**
Ingresos corrientes	**538.989,4**	**587.089,2**	**618.034,8**	**546.345,8**	**60,2%**	**-71.689,0**	**-11,6%**
Venta de Bienes	42,6	41,2	172,7	181,6	0,0%	8,9	5,2%
Venta de Seguros y reaseguros	442.791,3	486.861,0	518.258,3	438.331,1	48,3%	-79.927,2	-15,4%
Otros servicios	73,3	81,8	0,6	1,9	0,0%	1,3	216,7%
Intereses sobre Títulos Valores	62.881,0	72.060,0	72.977,9	73.919,5	8,2%	941,6	1,3%
Intereses y Comisiones sobre	2.304,7	2.365,5	1.477,0	1.519,5	0,2%	42,5	2,9%
Otras rentas de Activos	14.555,8	8.160,8	15.916,1	17.648,5	1,9%	1.732,4	10,9%
Multas, sanciones, remates y	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Intereses moratorios	123,0	123,0	7,4	7,4	0,0%	0,0	0,0%
Otros ingresos no tributarios	16.212,4	17.395,9	9.224,8	14.736,3	1,6%	5.511,5	59,7%
Ingresos de capital	**141.293,8**	**88.984,8**	**131.917,7**	**137.856,5**	**15,2%**	**5.938,8**	**4,5%**
Venta de activos	57,2	132,0	90,0	78,0	0,0%	-12,0	-13,3%
Recuperación préstamos Sector	7.961,8	5.871,8	5.746,9	6.454,2	0,7%	707,3	12,3%
Recuperación de otras inversiones	128.610,0	75.205,0	119.313,7	126.065,8	13,9%	6.752,1	5,7%
Otros ingresos de capital	4.664,8	7.776,0	6.767,1	5.258,5	0,6%	-1.508,6	-22,3%
Financiamiento	**83.811,9**	**189.249,7**	**256.705,1**	**222.783,6**	**24,6%**	**-33.921,5**	**-13,2%**
Superávit libre	68.132,2	162.642,7	253.780,7	222.783,6	24,6%	-30.997,1	-12,2%
Superávit Específico	15.679,7	26.607,0	2.924,4	0,0	0,0%	-2.924,4	-100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

En cuanto a la aplicación del superávit libre, se espera incrementar la cartera de inversiones financieras a largo plazo, financiar el proyecto ALFA para dotar de una infraestructura tecnológica adecuada para el mercado en competencia que integre todos los servicios institucionales, las construcciones o remodelaciones de las diversas oficinas y compra de mobiliario en general. Para este período no se presupuesta el superávit para la construcción del Hospital del Trauma, por cuanto éste ya se concluyó.

El superávit al 31 de diciembre de 2014 que se refleja en los informes de ejecución presupuestaria, según los datos obtenidos por medio del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) es de ¢553.380,7 millones, de los cuales el 40,26% fue utilizado en el presupuesto 2015, para los fines descritos en el párrafo anterior. Al respecto, es importante considerar que una parte significativa de ese superávit corresponde a las reservas técnicas que debe mantener el INS, en razón de su actividad aseguradora, las cuales se destinan a inversiones financieras ya sea a corto o a largo plazo.

Presupuesto de egresos

En el presupuesto de egresos 2015 los Servicios es la partida de mayor importancia con una asignación de un 58,4% (¢529.345,6 millones) del total de los recursos, presentando un incremento de un 6,8% con respecto a lo presupuestado en el año 2014 (¢495.522,5millones)[50].

[50] La asignación presupuestaria definitiva de esta partida, en el año 2014, fue de ¢496.065,0 millones y tuvo una ejecución del 84,47% (¢419.034,1 millones).

CUADRO 26
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Presupuesto Ordinario					Variación 2015/2014	
	2012	2013	2014	2015	Estructura	Absoluta	%
Remuneraciones	52.426	53.914	55.095	56.714	6,3%	1.620	2,9%
Servicios	398.831	425.889	495.523	529.346	58,4%	33.823	6,8%
Materiales y Suministros	5.937	6.656	6.791	10.010	1,1%	3.219	47,4%
Intereses y comisiones	22	31	42	43	0,0%	1	1,9%
Activos financieros	191.417	212.000	245.084	252.290	27,8%	7.206	2,9%
Bienes duraderos	24.299	56.010	34.757	22.356	2,5%	-12.401	-35,7%
Transferencias corrientes	28.777	31.857	24.686	36.228	4,0%	11.542	46,8%
Cuentas especiales	62.386	78.968	144.681	0	0,0%	-144.681	-100,0%
TOTAL	**764.095**	**865.324**	**1.006.658**	**906.986**	**100,0%**	**-99.672**	**-9,9%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

La cuenta de mayor relevancia en dicha partida Servicios es la de "seguros, reaseguros y otras obligaciones" con un 76,17% (¢403.216,1 millones) de los recursos asignados principalmente para el pago de las obligaciones por contratos de seguros que es la actividad primordial del INS y "servicios comerciales y financieros", que representa un 14,76% (¢78.113,1 millones)de la asignación en la referida partida, en la cual se incluyen recursos necesarios para los servicios publicitarios, promoción de seguros en general y comisiones y gastos por contrato, entre otros servicios. Además, se consideran las asignaciones presupuestarias para los servicios que contratará el INS a sus subsidiarias Insurance Servicios S.A. y el Hospital del Trauma S.A.

La segunda partida importante es Activos financieros, con una asignación de un 27,80% (¢252.290,2 millones), del total de los recursos, reflejándose un incremento de un 2,9% con respecto al presupuesto inicial del año 2014(¢245.083,8)[51].

6.4. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

Al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) de acuerdo con su Ley de Creación[52], le corresponde la responsabilidad de desarrollar las fuentes productoras de energía del país, fundamentalmente las provenientes de los recursos hidráulicos para desarrollar la economía nacional y promover el bienestar de la población. Por otra parte, la Ley que "Regula precios y condiciones de Servicios de Telecomunicaciones del ICE", N° 3226[53] (reformada por la Ley de "Fortalecimiento y Modernización de las entidades públicas del Sector de Telecomunicaciones, N° 8660[54]), asignó competencias dirigidas a establecer, mejorar, extender y operar las redes de telecomunicaciones; además, prestar y comercializar productos y servicios de telecomunicaciones e infocomunicaciones y de información al igual que otros en

[51] La asignación presupuestaria definitiva de esta partida, en el año 2014, fue de ¢294.217,3millones y tuvo una ejecución del 78,13% (¢229.870,4 millones).

[52] Decreto Ley N° 449 del 8 de abril de 1949.

[53] Del 28 de octubre de 1963.

[54] Del 8 de agosto de 2008.

convergencia, según las condiciones y plazos establecidas en las concesiones legales otorgadas al efecto.

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

Presupuesto de Ingresos

Los recursos presupuestados para el ejercicio económico 2015 ascienden a ¢1.849.100,9 millones, generados en tres fuentes provenientes de Ingresos Corrientes ¢1.450.366,6 millones (78,4%), que es la principal; Financiamiento, que representa el 19,5% y asciende a un monto de ¢360.261,5 millones e Ingresos de Capital por la suma de ¢38.472,8 millones (2,1%).

Los ingresos aprobados para el año 2015, muestran un rebajo de ¢139.653,7 millones, con una variación del (-7,0%) en relación con el presupuesto definitivo al 31 de diciembre del año 2014, esto como consecuencia de una disminución de los recursos estimados en el rubro de Ingresos Corrientes de ¢190.680,9 millones (8,7%) y de un incremento de ¢39.049,3 millones en los Ingresos de Financiamiento y de ¢11.977,9 millones de los Ingresos de Capital.

La disminución de los ingresos corrientes entre el 2014 y el 2015 puede atribuirse a que el presupuesto del 2015 no contempla incrementos tarifarios y, además, se estimó un monto menor por concepto de Costo Variable por Combustible (CVC), al considerar la entrada en operación de las plantas eólicas Chiripa, Orosí y Tilawind; por otra parte, el presupuesto del 2014 incluye ingresos por concepto de servicios de construcción del proyecto hidroeléctrico Reventazón, que para el 2015 experimentan una importante disminución.

Es importante indicar que los Ingresos Corrientes que consideran los recursos por concepto de la actividad ordinaria o venta de servicios, que constituyen la principal fuente de ingresos de ICE, han reflejado un comportamiento variable respecto a su crecimiento desde el año 2012 hasta 2014; situación similar se presenta con los de Financiamiento.
Por estas razones a nivel total del presupuesto de ingresos no se muestra una tendencia de crecimiento uniforme en relación con el periodo de tiempo analizado, por lo que esta Contraloría General de la República, llama la atención respecto a la necesidad de que se analice tanto a lo interno del ICE como con los respectivos órganos de regulación, de manera que se pueda determinar si esta situación puede llegar a provocar consecuencias negativas en la prestación del servicio público encomendado legalmente al ICE.
Lo indicado anteriormente, se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación:

CUADRO 27
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingresos	2012		2013		2014		2015		2015 - 2014	
	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Inicial	Part. %	Variación Absoluta	Var. %
Ingresos Corrientes	1.330.227	70,3%	1.381.741	69,1%	1.641.048	82,5%	1.450.367	78,4%	-190.681	-11,6%
Ingresos de Capital	20.377	1,1%	20.693	1,0%	26.495	1,4%	38.473	2,1%	11.978	45,2%
Financiamiento	540.651	28,6%	597.256	29,9%	321.212	16,2%	360.262	19,5%	39.049	12,2%
TOTAL	**1.891.255**	**100,0%**	**1.999.690**	**100,0%**	**1.988.755**	**100,1%**	**1.849.101**	**100,0%**	**-139.654**	**-7,0%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Presupuesto de Egresos

El monto total de los recursos presupuestados en el año 2015 es de ¢1.849.100,9 millones, aplicados tal y como se muestra en el cuadro siguiente para los períodos 2012, 2013, 2014 y 2015.

CUADRO 28
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2012		2013		2014		2015		2015 - 2014	
	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Inicial	Part. %	Variación Absoluta	Var. %
Remuneraciones	410.559	21,7%	418.286	20,9%	446.861	22,5%	434.185	23,5%	-12.676	-2,8%
Servicios	449.929	23,8%	403.897	20,2%	377.540	19,0%	404.261	21,9%	26.721	7,1%
Materiales y Suministr	291.548	15,4%	393.502	19,7%	429.103	21,6%	302.832	16,4%	-126.271	-29,4%
Intereses y Comisione	119.876	6,3%	142.304	7,1%	143.260	7,2%	163.245	8,8%	19.985	14,0%
Activos Financieros	40.377	2,1%	40.722	2,0%	42.326	2,1%	73.299	4,0%	30.973	73,2%
Bienes Duraderos	222.087	11,7%	170.829	8,5%	180.257	9,1%	207.976	11,2%	27.719	15,4%
Transferencias Corrien	152.341	8,1%	139.619	7,0%	143.333	7,2%	149.753	8,1%	6.420	4,5%
Amortización	199.265	10,5%	275.179	13,8%	225.912	11,4%	113.550	6,1%	-112.362	-49,7%
Cuentas Especiales	5.274	0,3%	15.353	0,8%	164	0,0%	-	0,0%	-164	-100,0%
TOTAL	**1.891.255**	**100,0%**	**1.999.690**	**100,0%**	**1.988.755**	**100,0%**	**1.849.101**	**100,0%**	**-139.654**	**-7,0%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

El presupuesto de egresos aprobado para el ICE en el período 2015, refleja una composición relativa similar a los ejercicios anteriores 2012- 2014, en los cuales las partidas de Remuneraciones, Servicios y Materiales y Suministros son las que tienen el mayor contenido económico, con más del 60,0% del total presupuestado para esos años. Para el 2015 estas tres partidas constituyen el 61,8%, y la de Activos Financieros es la que presenta el mayor incremento con respecto al presupuesto total del año 2014, de un 73.2%. En tanto en Remuneraciones para este mismo periodo de tiempo se refleja una disminución de un 2,8%, disminuyen también las asignaciones presupuestarias de Materiales y Suministros en un 29,4%, Amortización en un 49.7% y no se incorporan recursos en Cuentas Especiales.

De acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior, el presupuesto del ICE ha presentado una contención del gasto que se evidencia a partir del año 2013, reflejando una disminución de un 8% si se comparan los años 2013 y 2015.

Respecto al Programa de Electricidad

El Programa de Electricidad tiene asignado un 52,0% del total del presupuesto del ICE, recursos con los cuales se estima cumplir con las funciones legalmente encomendadas relacionadas con garantizar el suministro de energía eléctrica al país.

Para ese año 2015, determinó para el Programa de Electricidad una serie de prioridades institucionales dirigidas al cumplimiento de metas para asegurar la sostenibilidad financiera de corto, mediano y largo plazo, para mejorar y mantener la satisfacción de los clientes, para optimizar la gestión de costos, procurando el inicio oportuno de generación de los proyectos planificados dada la demanda energética; además de fortalecer la gestión regulatoria, enfatizando en el tema de Responsabilidad Socio Ambiental (RSA), entre otros aspectos.[55]

[55] Instituto Costarricense de Electricidad, Plan Operativo Institucional, 2015.

Para el cumplimiento de las metas antes señaladas, el Programa de Electricidad tiene asignados recursos financieros para continuar con la ejecución de los proyectos de generación, siendo los más relevantes el Proyecto Hidroeléctrico Reventazón, el Proyecto Geotérmico Las Pailas, la Modernización de la Planta Hidroeléctrica de Rio Macho, la Ampliación de la Planta Hidroeléctrica de Cachi, fundamentales para el suministro óptimo y continuo de electricidad. De estas la que tiene un mayor volumen de recursos asignados es la de PH Reventazón un 41% del total del presupuesto dedicado a inversiones para una producción de un 56% de los recursos de Generación y, el segundo en importancia relativa es el PG Las Pailas con un 9% del presupuesto de inversiones del Sector Eléctrico para una producción del 13% de la Generación.

Por su parte en transmisión eléctrica, el presupuesto total asignado a este tipo de proyectos es de un 15% del presupuesto de inversiones del sector eléctrico, siendo el Anillo Sur el que tiene un mayor contenido económico, representando un 24% del presupuesto de transmisión. Los otros tres proyectos que destacan por su contenido financiero son el Nuevo Centro de Control de Energía, así como los de Transmisión Jaco y Transmisión Coyol, que suman un total de 30% del presupuesto de inversión por este concepto. Estos proyectos permitirán desarrollar este sistema, de manera que se garantice a los clientes soluciones que disminuyan los costos bajo parámetros de oportunidad, calidad, continuidad y confiabilidad.[56]

En lo que respecta a la Distribución, el principal proyecto es el de Reforzamiento del Sistema de Distribución, con un presupuesto de un 30% de los recursos para este tipo de finalidad. Finalmente en lo que corresponde a Alumbrado y Otros proyectos, los recursos asignados constituyen únicamente el 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 en un 22%, Financiamiento un 57% y de la venta de servicios un 21%. De acuerdo con lo expuesto, es claro que el Programa de Electricidad del ICE, siendo el que tiene la mayor cantidad de recursos en relación con el presupuesto total de ese Instituto, asigna una suma importante de su presupuesto a la ejecución de proyectos de inversión para satisfacer la demanda creciente por este tipo de servicio.

6.5. Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Consejos de Transporte

El objetivo principal del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) es dotar al país de la infraestructura del transporte requerida y velar por la adecuada operativización del Sistema del Transporte.

El presupuesto inicial del MOPT para 2015 asciende a ¢342.565,0 millones, suma que presenta un decrecimiento nominal del 13,2%, en relación con el presupuesto definitivo de 2014. Cabe señalar, que el 23,7% (¢79.717,1 millones) de los recursos provienen de ingresos corrientes (recursos internos), mientras que el 76,72% (¢262.847,8 millones) restante es financiado con la colación de títulos valores.

El presupuesto aprobado se distribuye según la siguiente estructura programática: Programa 326-Administración superior ¢40.622,7 millones (12%), Programa 327-Atención Infraestructura de la red vial" ¢249.228,8 millones (73%, Programa 328-Puertos y Regulación Marítima ¢3.446,1 millones (1%), Programa 329-Edificaciones Nacionales ¢10.804,5 millones (3%), Programa 331-Transporte Terrestre ¢38.462,9 millones (11%).

[56] ICE, Plan Operativo Institucional 2015. Programa 03: Sector Electricidad.

En los siguientes párrafos, se presentan de forma resumida los principales proyectos de infraestructura, propuestos en cada programa por ese Ministerio:

Programa 327-Atención Infraestructura de la red vial: Contempla la transferencia al CONAVI para la conservación, construcción y mantenimiento de carreteras; así como la transferencia para la construcción de la nueva carretera a San Carlos, sección Sifón- La Abundancia, la transferencia al LANAMME y las transferencias a las Municipalidades para el apoyo a programas y proyectos de inversión de la infraestructura vial de la red cantonal. Además, se presupuestan recursos para el Proyecto Bajos de Chilamate -Vuelta Kooper, en línea con lo estipulado en el memorando de entendimiento del Plan Puebla Panamá.

Programa 328-Puertos y Regulación Marítima: En este programa destaca el proyecto de Rehabilitación y reforzamiento del rompeolas de Puerto Caldera, con el cual se propone desarrollar actividades de suministros, colocación de rocas, dolos, cubos de concreto prefabricado y otras obras menores. Así como la transferencia a JAPDEVA, para financiar en el proyecto Limón Ciudad-Puerto, la construcción del nuevo edificio de una sola planta para la recreación de la sociedad limonense.

Programa 329-Edificaciones Nacionales: Se presupuesta la construcción de un nuevo edificio para el MOPT que reúna las condiciones para albergar las direcciones, oficinas de apoyo administrativo, talleres, entre otros. Lo anterior en acatamiento obligatorio a la Ley 5570 "Donación de lote a Liceo Costa Rica para ampliación" y al voto de la Sala Constitucional 2012-13364, en que se le establece al Ministro del MOPT realizar y coordinar las acciones que se encuentren dentro del ámbito de su competencia para que desocupe la finca del Partido de San José número 45513 que se halla inscrita a nombre del Liceo de Costa Rica Diurno, con el fin de que ese centro educativo pueda tomar plena posesión de dicho bien inmueble.

Programa 331- Transporte terrestre: Se destaca la transferencia al Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) para desarrollar proyectos de mantenimiento de la línea férrea, maquinaria y equipo; así como, para proyectos de reconstrucción de estas vías férreas.

En el siguiente cuadro se presenta la estructura de gastos por partida del MOPT, para el período 2013-2015:

CUADRO 29
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013 [1/]	2014 [1/]	2015	Part. %	Variación Absoluta 2014-2015	Var. % 2014-2015
Remuneraciones	41.153	44.836	48.076	14,0%	3.240	7,2%
Servicios	19.890	19.916	21.640	6,3%	1.724	8,7%
Materiales y suministros	11.104	12.612	15.767	4,6%	3.154	25,0%
Intereses y comisiones	30	28	27	0,0%	-2	-6,6%
Bienes Duraderos	15.135	28.703	24.803	7,2%	-3.900	-13,6%
Transferencias Corrientes	29.675	28.779	34.283	10,0%	5.504	19,1%
Transferencias de Capital	211.008	258.965	197.864	57,8%	-61.101	-23,6%
Amortización	-	91	105	0,0%	14	15,6%
Cuentas Especiales	-	778	-	0,0%	-778	-100,0%
TOTAL	**327.995**	**394.709**	**342.565**	**100%**	**-52.144**	**-13,2%**

1/ Se considera el presupuesto definitivo.
Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF.

Como se observa, el mayor gasto presupuestado lo constituyen las transferencias corrientes y de capital (un 67,8% del total del presupuesto del Ministerio para el 2015). De estos rubros, un 99,2% (¢230.383,0 millones) corresponden a transferencias a instituciones como CONAVI, CTAC, CNC, CTP, INCOFER, JAPDEVA, LANAMME, Municipalidades y otras, vinculadas al tema de transportes, y que al ser restadas del presupuesto total del MOPT dejan como diferencia la suma de ¢112.182,0 millones para la gestión propia del Ministerio, de los cuales un 42,9% (¢48.076,8 millones) se destina al pago de remuneraciones y cargas sociales.

Ahora bien, si tomamos en consideración los presupuestos iniciales de los últimos cuatro años con los cuales los órganos adscritos al MOPT realizan sus actividades, tenemos el siguiente panorama:

CUADRO 30
MOPT Y CONSEJOS DE TRANSPORTE: PRESUPUESTO INICIAL DE EGRESOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Institución	2012	2013	2014	2015
COSEVI	34.893	22.747	20.837	20.717
CTP	2.537	2.644	2.845	3.345
CNC	9.199	13.285	10.787	11.139
CONAVI	225.473	267.015	261.210	365.092
MOPT[1/]	95.766	118.432	137.118	151.648
Total	**367.868**	**424.124**	**432.798**	**551.941**
Porcentaje del PIB	1,6%	1,7%	1,6%	1,9%
Tasa de variación anual		**15,3%**	**2,0%**	**27,5%**

1/ Se excluyen las transferencias de capital y corrientes a los Órganos Desconcentrados.
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP, SIGAF y BCCR.

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

- El CONAVI es el ente que más recursos recibe con un 66,1% del total de los presupuestos asignados a los órganos estudiados.
- La sumatoria del total de los presupuestos iniciales del año 2015, aumentan en ¢119.143 millones con respecto al monto total de los presupuestos iniciales de año 2014.
- El monto global de los presupuestos equivalen al 1,9% del PIB del país.

Por otra parte, 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, 1.08-Mantenimiento y reparación, 5.02-Construcciones adiciones y mejoras, 5.03-Bienes preexistentes, se tiene la siguiente situación:

CUADRO 31
MOPT Y CONSEJOS DE TRANSPORTE: PARTICIPACIÓN RELATIVA EN EL PRESUPUESTO INICIAL DE SUBPARTIDAS SELECCIONADAS, 2012-2015

Institución	2012	2013	2014	2015
COSEVI	15,3%	23,6%	28,8%	20,5%
CTP	14,1%	13,0%	12,9%	13,0%
CNC	39,0%	36,0%	5,8%	79,7%
CONAVI	84,2%	85,9%	91,9%	94,4%
MOPT	9,6%	12,8%	11,8%	18,0%
Promedio	**32,4%**	**34,3%**	**30,2%**	**45,1%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Del cuadro anterior, se desprende que el CONAVI es la institución que porcentualmente más destina recursos de su presupuesto aprobado para invertir en infraestructura del transporte-según las partidas seleccionadas -por ejemplo para el 2015 se pretende invertir ¢344.471,26 millones, seguido por el CNC que pretende invertir ¢7.535,50 millones. Por otra parte, se puede destacar que se refleja una tendencia creciente de inversión de los Consejos en los últimos cuatro años, siendo que el promedio simple ha aumentado de un 32,4% en el 2012 a un 45,1% el 2015.

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 su ejecución ha sido deficiente, aspecto que se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 32
MOPT Y SUS CONSEJOS: PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DE SUBPARTIDAS SELECCIONADAS RESPECTO A LOS PRESUPUESTOS DEFINITIVOS, 2012-2014

Institución	2012	2013	2014
COSEVI	35,9%	86,5%	8,8%
CTP	90,5%	78,7%	9,0%
CNC	53,3%	84,3%	40,1%
CONAVI	63,8%	56,3%	26,5%
MOPT[1/]	72,3%	86,4%	90,2%
Promedio	**63,1%**	**78,4%**	**34,9%**
% del PIB	**0,7%**	**0,7%**	**0,4%**

1/ Corresponde al presupuesto ajustado.
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP, SIGAF y BCCR.

En efecto, la tendencia en la ejecución de las partidas seleccionadas, ha disminuido de un 78,4% en su nivel más alto a un 34%,9%, en los último dos años, 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 91,9% para invertir en infraestructura del transporte según, las partidas seleccionadas dentro de su presupuesto de 2014; es también una de las instituciones que refleja una baja ejecución de los recursos, únicamente con un 26,5%, según se muestra en el cuadro.

Resulta importante señalar que en el 2014 las partidas seleccionadas, las cuales impactan directamente en la infraestructura del transporte equivalen al 1,6 % del PIB del país para el 2014. Sin embargo, fue ejecutado en promedio el 34,9% lo que equivale apenas a un 0,4% del PIB.

La baja ejecución de los presupuestos del MOPT y sus consejos, tiene su reflejo en el posicionamiento internacional del país en el tema de infraestructura, según el Informe de Competitividad Global 2014-2015 del Foro Económico Mundial, que ubica al país en la posición 119 entre 144 países evaluados en el pilar de calidad de carreteras; es decir, Costa Rica se encuentra en el último quintil de la lista.

En vista de la evidencia señalada en este documento, el MOPT y sus consejos tiene planteados una serie de retos donde el MOPT como órgano rector y teniendo como norte el Plan Nacional de Transporte, proponga acciones concretas para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos, que giran en torno a la adecuada transitabilidad en el territorio nacional, asegurando siempre el componente intermodal en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de transporte. Sobre este particular, los funcionarios responsables 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) y el Corporación Andina de Fomento (CAF), además de que se encuentra en proceso de negociación un crédito con el Eximbank de China Popular, este último para financiar la ampliación a cuatro carriles de la Ruta 32, sección Puerto Viejo –Limón, todo sin perjuicio de reformas o ajustes impostergables que deben efectuarse a su estructura y organización, para efectos de lograr tales cometidos.

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

JAPDEVA es una institución autónoma a la cual le corresponde la promoción del desarrollo socio-económico integral de la Vertiente Atlántica de Costa Rica, así como la planificación específica de las obras e instalaciones portuarias que requiere el país en el litoral del Atlántico[57].

El presupuesto inicial para el ejercicio económico 2015 de JAPDEVA fue aprobado parcialmente por este órgano contralor por la suma de ¢ 61.919,94[58] millones. Dicho monto excede en ¢13.681,00 millones el gasto presupuestario máximo fijado a esa Administración por la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria[59], por lo que se improbó dicha cifra, ordenando a JAPDEVA trasladar tales recursos a la partida de Cuentas Especiales.

El monto total del presupuesto aprobado se distribuye dentro de los tres programas que constituyen la estructura programática de JAPDEVA; a saber: Administración Superior ¢8.049,59 millones (13%), Administración Portuaria ¢48.916,75 millones (79%), Administración Desarrollo ¢4.953,59 millones (8%); de los cuales JAPDEVA puede utilizar ¢48.238,94 millones, hasta tanto obtenga la autorización por parte de la Autoridad Presupuestaria para exceder el límite máximo fijado.

Considerando la distribución de recursos por programas se observa que la mayor proporción se concentra en el Programa de Administración Portuaria, el cual incluye los servicios portuarios que se dan a todas las naves mercantes y pasajeras desde su arribo al complejo portuario de Limón y Moín.

Presupuesto de ingresos

Los ingresos proyectados para el 2015 por JAPDEVA se estiman en ¢61.919,9 millones, lo cual refleja un aumento nominal de ¢17.116,5 millones (38%) en comparación con el presupuesto definitivo de 2014. Este aumento obedece en mayor proporción a la incorporación del superávit específico de 2010[60], por un monto de ¢15.100 millones, correspondiente a una transferencia del Gobierno Central. Estos recursos fueron restituidos a JAPDEVA según criterio emitido por esta Contraloría General, que como órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superior, determinó improcedente que el Ministerio de Hacienda dispusiera de recursos que estaban fuera del Presupuesto Nacional[61], cuando los había trasladado de JAPDEVA al Consejo Nacional de Concesiones (CNC), para pago de indemnizaciones.

En el siguiente gráfico se presentan los ingresos aprobados para un período de cinco años, y donde se puede observar el crecimiento de los Ingresos Corrientes, los bajos o nulos Ingresos de Capital y el incremento del Financiamiento que representa una variación relativa de 409% respecto al presupuesto aprobado de 2014. En este último caso, el incremento obedece en su mayor parte (81,65%) a la recuperación de los recursos que, tal como se señaló con anterioridad, habían sido trasladados por el Ministerio de Hacienda al Consejo Nacional de Concesiones.

---

[57] Ley Orgánica 3091, modificada mediante la Ley 5337.

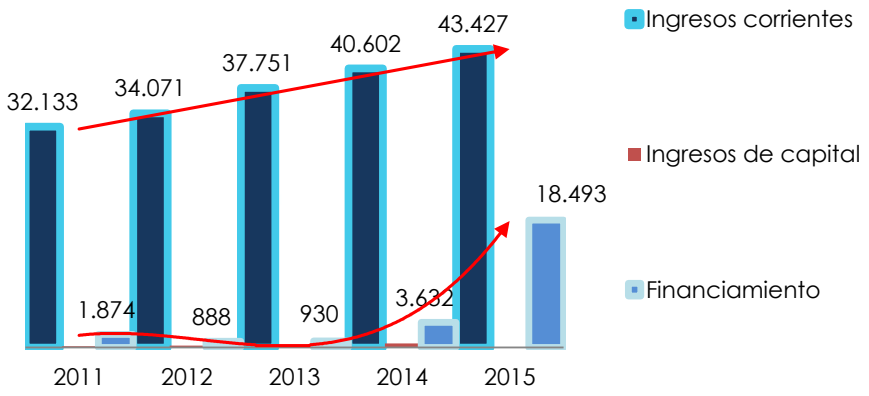
[58] Oficio DFOE-IFR-0746 (13291) del 03 de diciembre, 2014 y oficio DFOE-IFR-0815 (14890) del 19 de diciembre, 2014.

[59] Oficio STAP-2650-2014 del 11 de noviembre de 2014.

[60] Ley N° 8790 del 08 de diciembre, 2009 (Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2010.)

[61] Oficio DFOE-SAF-0225 (06118) del 03 de diciembre, 2014

GRÁFICO 16
JAPDEVA: INGRESOS APROBADOS, 2011-2015
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Desde el punto de vista de los gastos, la partida de Bienes duraderos constituye el 31% del presupuesto total de JAPDEVA; dentro de esta partida encontramos los ¢15.100,00 millones recuperados representando el 79% de dicha partida. En este punto es importante señalar que estos recursos fueron presupuestados para la compra de dos grúas porticas para el puesto 5-6 de la Terminal Gastón Kogan en Moín y un remolcador marino (una vez que se autorice el incremento en el límite del gasto), inversión que contribuirá a mejorar la eficiencia portuaria. Los restantes ¢100,00 millones se presupuestaron para promover el desarrollo socioeconómico de las comunidades: Santa Eduviges, Pueblo Nuevo, Laureles y las calles del centro de Limón[62].

Otra de las partidas de gastos relevantes es la correspondiente a Remuneraciones que absorbe el 49% de los ingresos totales, siendo la subpartida de "Incentivos salariales" la más representativa con el 39% del total de remuneraciones.

Por otra parte, si se compara el monto de la partida de "Remuneraciones" con el total de los ingresos corrientes, ésta consume el 70% de los recursos, situación que le resta recursos para dedicarlos al mejoramiento de la eficiencia portuaria y el desarrollo integral de la Vertiente Atlántica.

En el siguiente cuadro se muestra la estructura de gastos programados por partida para el período 2013 a 2015.

[62] Certificación de Superávit DIAF-580-2014 del 09 de octubre de 2014.

CUADRO 33
JAPDEVA: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013 1/	2014 1/	2015	Part. %	Var. Absoluta	Var. %
Remuneraciones	26.630	28.969	30.433	49%	1.464	5%
Servicios	3.806	4.525	5.756	9%	1.231	27%
Materiales y suministros	2.300	2.851	2.789	5%	-62	-2%
Intereses y comisiones	34	100	117	0%	17	17%
Activos financieros	10	8	20	0%	12	150%
Bienes duraderos	4.547	4.129	5.328	9%	1.199	29%
Transferencias corrientes	3.808	3.034	3.047	5%	13	0%
Transferencias de capital	6	6	6	0%	0	0%
Amortización	440	788	741	1%	-47	-6%
Cuentas especiales	0	392	13.682	22%	13.290	3391%
TOTAL	**41.582**	**44.803**	**61.920**	**100%**	**17.117**	**38%**

1/ Corresponde al presupuesto definitivo.
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Ahora bien, pese a que en el año 2015 JAPDEVA tiene planeado invertir los ¢15.000 millones en bienes duraderos, lo cierto es que gran parte de los recursos de la entidad se dedican a la partida de remuneraciones, que se financia con la venta de bienes y servicios (ingresos corrientes). Esta situación, disminuye la posibilidad de invertir en infraestructura y equipos, para mejorar los servicios que presta JAPDEVA.

En relación con lo anterior, en el siguiente cuadro se muestra la ejecución de los últimos tres años de los recursos presupuestados en las partidas de Remuneraciones y Bienes Duraderos:

CUADRO 34
JAPDEVA: EJECUCIÓN DE LAS PARTIDAS REMUNERACIONES Y BIENES DURADEROS, 2012-2014
-MILLONES DE COLONES-

Año	Partida	Egreso definitivo	Egreso ejecutado	Ejecución de egresos	Relación Remun./Bienes duraderos
2012	Remuneraciones	23226	22569	97,17%	33,3
	Bienes duraderos	2263	678	29,98%	
2013	Remuneraciones	26630	25169	94,52%	13,5
	Bienes duraderos	4547	1861	40,93%	
2014	Remuneraciones	28969	27969	96,55%	12,5
	Bienes duraderos	4129	2229	53,97%	

Fuente. Elaboración propia a partir del SIPP.

Según se observa, de los recursos ejecutados, la relación remuneraciones/bienes duraderos, es de alrededor de 33,27, 13,52, y 12,55 veces para los años 2012, 2013 y 2014. Más aún pese a que los recursos en el rubro de "Remuneraciones" tienen ejecuciones de alrededor del 95% o superiores para los tres años, en la partida de "Bienes duraderos" apenas oscila entre un 30 y 54%.

La situación descrita llama a la reflexión, máxime que a nivel internacional el país se encuentra rezagado en infraestructura y transporte portuario marítimo. Estos elementos han sido evaluados por medio de dos parámetros internacionales: el Índice de Competitividad Global publicado por el Foro Económico Mundial y el Indicador de Comercio Transfronterizo del Doing Business del Banco Mundial.

Según el último informe disponible de Competitividad Global 2014-2015[63] el país ocupa la posición número 115 entre 144 países en materia de calidad de la infraestructura portuaria. En el siguiente cuadro se muestra la posición que Costa Rica ha obtenido a nivel internacional en dicha temática en los últimos 5 años:

CUADRO 35
FORO ECONÓMICO MUNDIAL: POSICIÓN DE COSTA RICA EN ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA PORTUARIA, 2010-2015

Periodo	Posición de Costa Rica	Total de países clasificados
2010-2011	132	139
2011-2012	137	144
2012-2013	140	144
2013-2014	128	148
2014-2015	115	144

Fuente: Elaboración propia, datos tomados de los índices de competitividad mundial del Foro Económico Mundial.

Por otro lado, el Indicador de Comercio Transfronterizo del Doing Business del Banco Mundial 2015 estudia las regulaciones empresariales desde la perspectiva de las pequeñas y medianas empresas nacionales, y entre otras cosas, el citado indicador mide el tiempo y el costo (excluyendo aranceles) asociados con la exportación e importación de contenedores por vía marítima. En la posición internacional, el país ocupa el lugar 47 de un total de 189 países (aumentando respecto al 2014 en dos lugares), posición que dista mucho con respecto a la obtenida por países como Singapur o Panamá, a manera de ejemplo, donde en este mismo indicador se encuentran en la posición 1° y 9ª a nivel internacional, respectivamente. Esta situación se ilustra en el siguiente cuadro:

[63] http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/

CUADRO 36
BANCO MUNDIAL: POSICIÓN DE COSTA RICA EN INDICADOR DE COMERCIO TRANSFRONTERIZO, 2015

País	Comercio Transfonterizo Clasificación	Comercio Transfonterizo DTF 1/	Documentos para exportar (numero)	Tiempo para exportar (dias)	Costo de exportación (US$ por contenedor)	Documentos para importar (numero)	Tiempo para importar (dias)	Costo de importación (US$ por contenedor)
Singapur	1	96,47	3	6	460	3	4	440
Panamá	9	91,25	3	10	665	3	9	1.030,00
Costa Rica	47	80,84	5	14	1.020,00	5	14	1.070,00

1/ DTF: Distancia a la Frontera, se indica en una escala de 0 a 100 donde 0 es el peor desempeño y 100 la frontera

Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe Doing Business en Centroamérica y la República Dominicana 2015, del Banco Mundial.

Los puertos marítimos representan un pilar importante para el crecimiento económico de un país por ende la necesidad que tiene Costa Rica de contar con puertos de primer nivel, que mejoren la imagen país y la facilitación comercial en los procesos de exportación e importación de mercancías. De ahí la importancia de que las obras de modernización de los puertos marítimos se realicen con la prioridad del caso, todo en pro del beneficio económico y social del país.

De tal manera que JAPDEVA se enfrenta al reto de planificar sus operaciones en el corto y mediano plazo y la inversión de sus recursos en infraestructura y equipo que no solo promuevan la eficiencia en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, analizando la rentabilidad y sostenibilidad financiera y operativa de sus decisiones. La Presidenta Ejecutiva de JAPDEVA ha señalado que "*Los puertos de Moín y Limón deben de estar en capacidad de atender nuevos nichos de negocio y ofrecer un servicio competitivo para la carga y descarga de productos que no son transportados en contenedores*"[64].

6.7. Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)

Mediante la Ley N° 5662[65], se constituyó el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), administrado por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) como una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), con el propósito de contar con un instrumento clave de la política social costarricense, en particular de la política social selectiva, para financiar programas de vivienda, educación, salud, y promoción social, orientados a los sectores de la población en estado de pobreza y pobreza extrema.

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la citada Ley N° 5662, los recursos del FODESAF se destinan a financiar programas y servicios a cargo de las instituciones del Estado y de otras organizaciones expresamente autorizadas.

Presupuesto de Ingresos

Los recursos presupuestados para el ejercicio económico 2015 ascienden a ¢529.275,9 millones, y se originan en tres fuentes: el 5% de recargo a las planillas de los patronos privados y públicos,

64 Fuente: https://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk_articulo=533322240

65 Reformada mediante Ley N° 8783 del 14 de octubre de 2009.

que se estima en ¢292.424,7 millones[66] (55,2%) -incluida la estimación por recuperación de morosidad[67] - ; 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 ¢236.844,2 (44,7%) y ¢7,0 millones de ingresos no tributarios, correspondientes a intereses sobre saldos de cuentas corrientes que se mantienen en el Banco Nacional de Costa Rica.

Como se observa en el siguiente cuadro, la propuesta de ingresos muestra una reducción de ¢326,2 millones, con una variación nominal negativa de -0,1% en relación con el presupuesto definitivo 2014. Al respecto, es importante aclarar que el presupuesto definitivo 2014 incluye el superávit libre 2013, en contraste con el presupuesto inicial del periodo 2015, el cual, no contiene el saldo del superávit al 31 de diciembre del 2014. Seguidamente se muestra el detalle de ingresos comparativo, para los períodos 2013-2015.

CUADRO 37
FODESAF: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingresos	2013 Presupuesto Definitivo	2014 Presupuesto Definitivo	2015 Presupuesto Inicial	Part. %	2014 - 2015 Variación Absoluta	2014 - 2015 Variación Nominal
Contribuciones Sociales	249.770	272.949	292.425	55,2%	19.475	7,1%
Ingresos no Tributarios	5	618	7	0,0%	-611	-98,9%
Transferencias Corrientes	217.350	228.900	236.844	44,7%	7.944	3,5%
Financiamiento	28.951	27.135		0,0%	-27.135	-100,0%
TOTAL	**496.076**	**529.602**	**529.276**	**100,0%**	**-326**	**-0,1%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Presupuesto de Egresos

El monto total de los recursos que se asignan, se distribuyen de la siguiente manera: ¢349.326,7 millones (66%) en instituciones con montos o porcentajes fijos o mínimos definidos en la Ley N° 5662 y su reforma (Ley N° 8783); ¢162.000,4 millones (30,61%) 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 ¢17.948,7 millones (3,39%) 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 2013, 2014 y 2015.

66 Incluye ¢5.500,0 millones por recuperación de morosidad.

67 A partir del 2015 será la Caja del Seguro Social la que tendrá a cargo la gestión de cobro de las contribuciones sociales del FODESAF,

CUADRO 38
FODESAF: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Egresos	2013 Presupuesto Definitivo	2014 Presupuesto Definitivo	2015 Presupuesto Inicial	Part. %	2014 - 2015 Variación Absoluta	2014 - 2015 Variación Nominal
Servicios	2.391,8	2.608,9	2.646,7	0,5%	37,8	1,4%
Transferencias Corrientes	364.982,6	401.357,1	419.053,6	79,2%	17.696,5	4,4%
Transferencias de Capital	101.566,7	107.343,5	107.575,9	20,3%	232,4	0,2%
Cuentas Especiales	-	-	-	0,0%	-	
TOTAL	**468.941,1**	**511.309,5**	**529.276,2**	**100,0%**	17.966,7	3,5%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

La propuesta de egresos que se autoriza al FODESAF para el período 2015, refleja una composición relativa similar a la de los ejercicios anteriores 2013 y 2014, en la cual, las partidas de Transferencias Corrientes y de Capital son las que mayor asignación de recursos reflejan, consignando entre ambas, el 99,5% de los recursos. La distribución de esas partidas se presenta a continuación, por grupos institucionales:

CUADRO 39
FODESAF: TRANSFERENCIAS SEGÚN DESTINATARIO, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Grupo Institucional	Transferencias Corrientes	Transferencias de Capital	Total	Part. %
Al Gobierno Central	191.134	1.500	192.634	36,6%
A Óganos Desconcentrados	46.038	3.423	49.460	9,4%
A Instituciones Descentralizadas no Empresariales	181.579	2.500	184.079	35,0%
A Gobiernos Locales	-	-	-	0,0%
A Empresas Públicas no Financieras	-	-	-	0,0%
A Instituciones Públicas Financieras	-	95.640	95.640	18,2%
A Entidades Privadas sin Fines de Lucro	303	4.513	4.816	0,9%
TOTAL	**419.054**	**107.576**	**526.630**	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Tal como se puede observar en el cuadro anterior, el mayor porcentaje de asignación de recursos durante el 2015 corresponde a las transferencias al Gobierno Central con un 36,6%, que alcanza un monto total de ¢192.634,3 millones destinados principalmente para el Programa Avancemos del Ministerio de Educación Pública, con una cifra propuesta de ¢48.500,0 millones, y para la Caja Costarricense de Seguro Social a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por ¢65.322,9 millones, para financiar las pensiones de adultos mayores en situación de pobreza y ¢19.157,7 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 35% del total de las transferencias, dentro de las que se puede destacar la suma de ¢54.780,0 millones para la Caja Costarricense

de Seguro Social (CCSS), dirigida a Régimen no Contributivo de Pensiones, y ¢34.000,0 millones para la Atención a Indigentes.

Otra transferencia significativa es la prevista al IMAS, que para este período asciende a la suma de ¢57.640,7 millones, e incluye, ¢21.171,2 millones para el Programa Red Nacional de Cuido[68] ya citado, esto en vista de que el IMAS[69] será una de las unidades ejecutoras encargadas del sistema de cuido y desarrollo infantil.

Otros aportes que justifican esta transferencia al IMAS, son al Programa de Prestación Alimentaria a cargo del Estado por ¢1.323,1 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[70], también con una asignación de ¢1.323,1 millones, y la función principal de Atención Integral para la Superación de la Pobreza a la que se le consigna un monto de ¢33.823,3 millones, suma que supera el mínimo previsto en la Ley N° 5662, pero que sin embargo, muestra una disminución de ¢176.6 millones respecto del 2014, período en el que se le asignó inicialmente la suma de ¢34.000,0 millones.

En relación con las Transferencias de Capital, se indica que la partida representa el 20,3% del total de los gastos previstos en el presupuesto 2015, y representa una suma absoluta de ¢107.575,9 millones, monto que no muestra entre los períodos 2014/2015 un incremento importante. De la aplicación de los recursos propuesta, se destaca para el 2015 la transferencia al Fondo de Subsidio para la Vivienda por ¢95.640,0 millones, y la transferencia a OCIS-Ministerio de Salud por ¢3.422,5 millones, para la construcción y equipamiento de Centros de Nutrición CEN-CINAI.

También se consignan recursos por la suma de ¢4.128,3 millones a la Asociación Pro Hospital Nacional de Niños para la ejecución del proyecto Torre de la Esperanza. Proyecto sobre el cual, recientemente esta Contraloría General emitió el informe DFOE-SOC-IF-02-2015, donde en términos generales se evidencia una falta de coordinación entre la CCSS y la Asociación citada, que no ha permitido que luego de cuatro años de reformada la Ley que precisamente le asigna recursos de FODESAF a este proyecto, exista al menos un diseño definitivo, consensuado y validado tanto por la CCSS como por dicha Asociación.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que mediante la Ley N° 8809 del 28 de abril del 2010, se creó la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral; y su financiamiento se establece en el inciso a) del artículo 10 de la Ley citada, equivalente como mínimo a un quince por ciento (15%) de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662 y sus reformas. Los recursos que corresponden a la Dirección del CEN-CINAI, no se consignan en su totalidad por cuanto la Administración mantiene vigente un Convenio entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Asignaciones Familiares, para el incremento progresivo de la indicada asignación de recursos.

---

[68] Correspondientes a, al menos un cuatro por ciento (4%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), los cuales se destinarán a la operación, construcción, ampliación y mejora de infraestructura de los centros de cuido y desarrollo infantil; recursos que serán girados directamente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

[69] De conformidad con la Ley N°9220, que crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil las siguientes son las unidades ejecutoras de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI): Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y las municipalidades, según lo dispuesto por la Secretaría Técnica de la REDCUDI.

[70] Permanente, o menores de dieciocho años, o mayores de dieciocho años y menores de veinticinco años, siempre y cuando sean estudiantes de una institución de educación superior, beneficios previstos en la Ley N° 8783.

Así las cosas, sobre el porcentaje fijo que la ley señala, debe ese Fondo transferir para el financiamiento de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI), las partes acordaron en dicho convenio que los recursos se girarían a partir del año 2016 en forma progresiva. Sobre este aspecto puntualizar que, en el Proyecto de Presupuesto de la República para el 2015, se consignaron en el Programa 632, del Ministerio de Salud recursos para que la Dirección de Nutrición y Desarrollo Infantil realice su gestión durante el 2015.

Por otra parte, considerando que la Dirección Nacional de CEN-CINAI, deberá en su oportunidad operar como órgano desconcentrado, esta Contraloría General le indicó al FODESAF, dentro del proceso de aprobación presupuestaria 2015, que ese Fondo debe tomar las previsiones del caso, a fin de que en el proceso de formulación correspondiente al ciclo presupuestario 2016, se contemplen los recursos que correspondan para la Dirección, con cargo al presupuesto de ese Fondo.

No obstante la importante canalización de recursos que se observa en el presupuesto del FODESAF, dirigida a enfrentar el fenómeno de la pobreza y la desigualdad, la Contraloría General ha venido manifestando su preocupación, por las debilidades que históricamente ha mostrado el Sector Público en cuanto a la atención articulada del fenómeno de la pobreza, aunado a las dificultades que el país ha registrado para reducir el nivel de pobreza, que en 2014 se ubicó en el nivel más alto de los últimos cinco años, al alcanzar un 22,4%, que representa un total de 318.810 hogares pobres, de los cuales 94.810 hogares se encuentran en extrema pobreza.

Asimismo, la desigualdad en la distribución del ingreso, es otra problemática relevante, situación que se ha evidenciado en el nivel alcanzado por el Coeficiente de Gini en los últimos años, ubicándose en 0,516, en el 2014, que no obstante una leve mejoría a nivel nacional, muestra desmejoramiento a nivel rural, aumentando del 2013 al 2014 de 0,493 a 0,508. Lo anterior en un marco, donde estudios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de esta misma Contraloría General, han mostrado problemas de focalización, filtraciones y deficiente control de los beneficiarios, en importantes programas, como el régimen de pensiones no contributivos y redes de atención infantil, dirigidos a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.

6.8. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

El IMAS, es una Institución autónoma creada según la Ley N° 4760 del 30 de abril de 1971, cuya función está orientada a la atención de la población en condición de pobreza, discapacidad, indigencia, abandono, vulnerabilidad, riesgo, emergencias y exclusión social.

Para el cumplimiento de los objetivos, metas y actividades del ejercicio económico del año 2015 refleja un presupuesto inicial por la suma de ¢173.747,8 millones, la cual, con respecto al presupuesto definitivo del año 2014, presenta un incremento de recursos por la suma de ¢18.688,1 millones, lo que implica una variación nominal del 12%.

Presupuesto de Ingresos

El Instituto Mixto de Ayuda Social programó un presupuesto inicial de ingresos para el año 2015 por la suma de ¢ 173.747,8 millones, según el siguiente resumen:

CUADRO 40
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Egresos	2013		2014		2015		2014 - 2015	
	Presupuesto Definitivo	Part. %	Presupuesto Definitivo	Part. %	Presupuesto Inicial	Part. %	Variación Absoluta	Variación Nominal
Remuneraciones	13.857	9%	14.472	9,3%	16.572	9,5%	2.100	14,5%
Servicios	7.606	5%	7.276	4,7%	10.768	6,2%	3.492	24,1%
Materiales y Suministros	9.144	6%	9.157	5,9%	10.945	6,3%	1.788	12,4%
Bienes Duraderos	750	0%	415	0,3%	2.914	1,7%	2.499	17,3%
Transferencias Corrientes	112.202	74%	117.868	76,0%	125.801	72,4%	7.933	54,8%
Transferencias de Capital	7.108	5%	5.502	3,5%	6.749	3,9%	1.247	8,6%
Cuentas Especiales	0	0%	371	0,2%	0	0,0%	-371	-2,6%
TOTAL	**150.667**	**100%**	**155.060**	**100,0%**	**173.748**	**100,0%**	**18.688**	**129,1%**

Fuente: Presupuestos IMAS 2013-2015, SIPP.

El presupuesto inicial de ingresos para el 2015 presenta con respecto al presupuesto inicial del año 2014 un incremento de recursos por la suma de ¢32.489,4 millones, es decir un 23% de crecimiento, superior a la relación obtenida en años anteriores. Con relación al presupuesto definitivo del año 2014, presenta un incremento del 12,1%, explicado por el aumento en el aporte que se recibe de FODESAF para el financiamiento del Programa Red de Cuido, el cual en total ascendió a ¢21.171 millones.

Las Transferencias Corrientes representan el ingreso más significativo y se originan por los aportes provenientes del Gobierno Central[71], contenidos en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2015, N° 9289, por ¢55.536,5 millones, y por los recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)[72], los cuales suman ¢57.640,8 millones. Ambos rubros representan el 65,1% del total presupuestado y muestran un incremento del 10,3% en relación con el presupuesto definitivo 2014.

Los ingresos por Contribuciones Sociales[73] constituyen el 18,4% del total del presupuesto de ingresos 2015 (¢32.098,0 millones) y reflejan un incremento del 10,0% con respecto al total presupuestado por este mismo concepto en el año 2014, porcentaje superior al determinado en el año 2013, que mostró una disminución con respecto al año 2012 de 9,4%. La estimación del ingreso para esta partida depende de las variables de carácter económico que afecten el empleo durante el próximo ejercicio económico.

Los Ingresos no Tributarios alcanzan la suma de ¢18.838,9 millones y representan el 10,8% del presupuesto total de ingresos para el 2015, y entre éstos, el rubro de Venta de Bienes y Servicios es el más relevante con ¢15.261,8 millones, que se proyectan recaudar con la explotación exclusiva de los puestos libres de derecho en los puertos, fronteras y aeropuertos.

La subpartida de Recursos de Vigencias Anteriores, incluye una estimación del superávit libre al 31 de diciembre de 2014 por ¢2.216,3 millones y de superávit específico a la misma fecha por

[71] Programas Avancemos y Seguridad Alimentaria.

[72] Para diferentes actividades a realizar por el IMAS, de conformidad con lo establecido en la Ley N.° 8783 y en la Ley de Creación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, Ley N.° N° 9220.

[73] Ley N° 4760 de creación del IMAS y Ley N° 6443, reforma a la Ley N° 4760, publicadas el 08 de mayo de 1971 y 09 de julio de 1980, respectivamente.

¢7.121,0 millones, los cuales en conjunto representan el 5.4% del presupuesto total de ingresos. El superávit específico agrupa recursos del FODESAF (incluye monto del Programa Red de Cuido) que se incorporan en razón de que se contó con la aprobación respectiva por parte de las autoridades de ese Fondo, además de recursos provenientes del Gobierno Central y de las Empresas Comerciales.

Presupuesto de Egresos

En la aplicación de los recursos, sobresalen los destinados a las partidas de Transferencias Corrientes y de Capital con un 76,3% del presupuesto institucional, con los cuales se financian los programas Avancemos, Seguridad Alimentaria, Fideicomiso 32-04 BANCREDITO/IMAS-BANACIO/73-2002[74], Oferta Programática Generación de Empleo, y Bienestar y Promoción Familiar, previstos para la atención de familias en riesgo social y pobreza extrema; además de la asignación correspondiente al Programa Red de Cuido para la atención de niños y niñas a través de Hogares Comunitarios, Organizaciones de Bienestar Social, CECUDIS, etc.; y los que se dirigen a organizaciones del sector público y privado, entre otros, a Juntas de Educación para el desarrollo de proyectos de infraestructura, Gobiernos Locales, Asociaciones, Fundaciones, Centros Agrícolas, etc.

Con respecto a los egresos considerados en el presupuesto inicial 2015, el IMAS presupuesta la suma de ¢173.747,8 millones, distribuido en los tres programas que conforman su estructura programática:

CUADRO 41
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL: PRESUPUESTO POR PROGRAMA, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Programa	2013		2014		2015		2014 - 2015	
	Presupuesto Definitivo	Part. %	Presupuesto Definitivo	Part. %	Presupuesto Inicial	Part. %	Variación Absoluta	Variación Nominal
Bienestar y Promoción	131.254	87,1%	134.843	87,0%	148.535	85,5%	13.693	10,2%
Empresas Comerciales	11.892	7,9%	13.613	8,8%	15.808	9,1%	2.195	16,1%
Actividades Centrales	7.521	5,0%	6.605	4,3%	9.405	5,4%	2.800	42,4%
Total	**150.667**	**100,0%**	**155.060**	**100,0%**	**173.748**	**100,0%**	**18.688**	**12,1%**

Fuente: Presupuestos IMAS 2013-2015, SIPP.

Para el año en referencia, y a igual que en años anteriores, el mayor porcentaje de los egresos (85,5%) se dirige al Programa Bienestar y Promoción, el cual destina los recursos al financiamiento de actividades de inversión social, como la atención a familias en condición de pobreza o a los programas Avancemos y Seguridad Social.

Para el año 2015, los recursos asignados a este Programa se incrementan en un 10,2% con respecto al presupuesto definitivo 2014, lo cual se origina por el aumento en la asignación de recursos para el financiamiento del Programa Red de Cuido y Desarrollo Infantil. En este Programa se incluye, además, la transferencia al Fideicomiso 32-04 BANCREDITO-IMAS-BANACIO/73-2002, y aportes a asociaciones, fundaciones y gobiernos locales, entre otros gastos asociados con la gestión institucional.

El segundo concepto en importancia lo representa el Programa de Empresas Comerciales, con un 9,1% de los egresos presupuestados y un incremento del 16.1% con respecto al presupuesto

[74] Colocado a través del Banco Nacional y autorizado en la Ley N° 8184 del 10 de enero de 2002.

definitivo 2014. Con estos recursos se financian los gastos de operación y administración de las empresas comerciales del IMAS, y parte de la inversión social que lleva a cabo la institución.

Con respecto al presupuesto inicial del año 2014, el Programa Actividades Centrales presenta un incremento en la asignación de recursos del 14% y, considerando el presupuesto definitivo de ese mismo año, la variación alcanzada es de un 42,4%. Esta situación obedece a que el año anterior se reorientaron recursos de este Programa hacia Programa Bienestar Familiar, con el fin de dar contenido presupuestario a gastos prioritarios para la atención de población en condición de pobreza y pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, como lo son los dirigidos a la atención de familias o al mejoramiento de viviendas por emergencias, entre otros; sin embargo, para el ejercicio económico del 2015, se financian de nuevo en el Programa Actividades Centrales los gastos que se dejaron de realizar en el año 2014, destinados, entre otros, al transporte de bienes de las Unidades Locales de Desarrollo de San Ramón y remodelación de edificios con sus respectivas contrataciones de servicios de ingeniera, supervisión, entre otros.

En el siguiente cuadro se observan los gastos institucionales presupuestados para el 2015, distribuidos por partidas, y su comparación con los presupuestos definitivos para 2013 y 2014:

CUADRO 42
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Egresos	2013		2014		2015		2014 - 2015	
	Presupuesto Definitivo	Part. %	Presupuesto Definitivo	Part. %	Presupuesto Inicial	Part. %	Variación Absoluta	Variación Nominal
Remuneraciones	13.857	9%	14.472	9,3%	16.572	9,5%	2.100	14,5%
Servicios	7.606	5%	7.276	4,7%	10.768	6,2%	3.492	24,1%
Materiales y Suministros	9.144	6%	9.157	5,9%	10.945	6,3%	1.788	12,4%
Bienes Duraderos	750	0%	415	0,3%	2.914	1,7%	2.499	17,3%
Transferencias Corrientes	112.202	74%	117.868	76,0%	125.801	72,4%	7.933	54,8%
Transferencias de Capital	7.108	5%	5.502	3,5%	6.749	3,9%	1.247	8,6%
Cuentas Especiales	0	0%	371	0,2%	0	0,0%	-371	-2,6%
TOTAL	**150.667**	**100%**	**155.060**	**100,0%**	**173.748**	**100,0%**	**18.688**	**129,1%**

Fuente: Presupuestos IMAS 2013-2015, SIPP.

La partida Transferencias Corrientes, dentro del Programa de Bienestar y Promoción Familiar, destina el mayor porcentaje (97,1%) de los recursos a la inversión social, razón de ser de la institución.

La partida de Remuneraciones representa el 9,5% del total de los recursos presupuestarios 2015 y contiene recursos para el pago de cargos fijos y servicios especiales, estos últimos cuentan con la respectiva aprobación de prórroga por parte de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, para 178 plazas cuyo objetivo es dar continuidad a los programas sociales que se atienden en el IMAS.

Igual comentario al esbozado en el caso de FODESAF, merecen los importantes recursos incorporados en el presupuesto del IMAS, siendo otra institución relevante en las intervenciones del Sector Social, para la atención de la población pobre y vulnerable del país; no obstante, como se manifestó en el aparte anterior, se requieren enfoques integrales, acciones coordinadas y mejor focalización y control de los beneficiarios, para una acción más efectiva

en la atención del fenómeno de la pobreza y la desigualdad, dadas las limitaciones que se han venido registrando históricamente.

6.9. Entidades de Educación Superior Estatal

Para el período 2015, las entidades estatales de educación superior (UNED, UNA, UCR, ITCR y UTN), cuentan con un presupuesto inicial total por ¢580.532,7 millones, monto superior en ¢27.724,2 millones al definitivo aprobado en el 2014, esto es una tasa de crecimiento nominal del 5,02%. Ver el siguiente cuadro.

CUADRO 43
UNIVERSIDADES PÚBLICAS: PRESUPUESTO APROBADO, 2014-2015
-MILLONES DE COLONES-

Entidad	2014		2015
	Inicial	Definitivo	Inicial
Instituto Tecnológico de Costa Rica	81.631	85.671	76.054
Universidad de Costa Rica	249.765	269.738	283.876
Universidad Estatal a Distancia	49.364	50.911	62.085
Universidad Nacional	130.548	109.217	119.921
Universidad Técnica Nacional	34.752	37.272	38.595
TOTAL	**546.060**	**552.809**	**580.533**

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

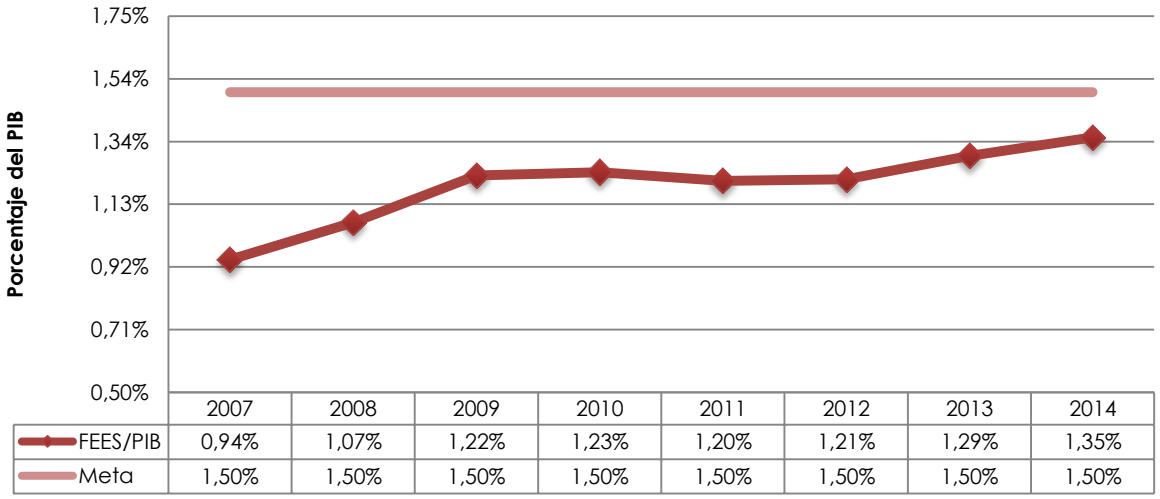
La principal fuente de ingresos de las universidades es la transferencia del Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES), que en promedio aporta el 70,7% de los ingresos totales, y para el año 2015 asciende, en términos absolutos, a la suma de ¢410.488,1 millones, esto es el 1,43% del PIB.

Sobre este particular, resulta importante mencionar que el monto anterior no incluye el financiamiento de la UTN, ni las transferencias adicionales para gastos de operación de las universidades[75] que se incluyeron en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el año 2015, las cuales ascienden a ¢36.584,1 millones; estos montos no están incluidos en el convenio de financiamiento negociado por el CONARE para el período 2011-2015. Ahora bien, si dicha transferencia de ¢36.584,1 millones, se adiciona al monto de la transferencia vía FEES indicada en el párrafo anterior, se obtiene una asignación de recursos para la educación superior del 1,55% del PIB.

En el siguiente gráfico se presenta la evolución del FEES como porcentaje del PIB y se compara con la meta establecida en el mencionado convenio de financiamiento.

[75] En la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2015 se asigna a las universidades para gastos de operación, lo siguiente: a la UTN, la suma de ¢28.000,00 millones, a la UCR,UNA y UNED se les asigna ¢2.145,5 millones a cada una, al TEC ¢2.147,6 millones

GRÁFICO 17
FONDO ESPECIAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2007-2014



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
FEES/PIB	0,94%	1,07%	1,22%	1,23%	1,20%	1,21%	1,29%	1,35%
Meta	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP, de las universidades y del Departamento de Estadística Macroeconómica del BCCR.

En el siguiente cuadro se muestra un detalle de los ingresos por universidad para el año 2015, desglosado por ingresos corrientes, ingresos de capital y financiamiento, y un consolidado de todos los centros de enseñanza superior.

CUADRO 44
ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingresos	ITCR	UCR	UNA	UNED	UTN	Total	%
Ingresos Corrientes	**60.154**	**249.198**	**103.463**	**47.143**	**32.101**	**492.059**	
Ingresos Tributarios	427	700	40	75	-	1.242	0,2%
Venta de Bienes y Servicios	3.407	11.908	5.472	6.828	3.891	31.505	5,4%
Ingresos a la propiedad	1.129	2.523	1.526	360	163	5.700	1,0%
Transferencias de Gobierno Central	54.321	228.125	95.440	39.128	28.000	445.013	76,7%
Transferencias del resto del sector público, sector privado y externo	769	5.248	728	388	30	7.163	1,2%
Otros ingresos corrientes	101	695	258	364	17	1.434	0,2%
Ingresos de Capital	**121**	**119**	**-**	**7.875**	**-**	**8.115**	
Recuperación de préstamos	121	119	-	-	-	240	0,0%
Tranferencias de Capital	-	-	-	7.875	-	7.875	1,4%
Financiamiento	**15.780**	**34.559**	**16.458**	**7.068**	**6.494**	**80.359**	
Financiamiento interno	118	**-**	**-**	**-**	**-**	118	**0,0%**
Recursos de Vigencias Anteriores	15.662	34.559	16.458	7.068	6.494	80.241	13,8%
TOTAL	**76.054**	**283.876**	**119.921**	**62.085**	**38.595**	**580.533**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIPP

Destacar, en lo que respecta a los ingresos por concepto de Venta de Servicios que ofrecen las universidades, los cuales abarcan una amplia gama de actividades que van desde la venta de servicios de formación y capacitación, asesorías, programas técnicos hasta proyectos agropecuarios, servicios odontológicos y laboratorios computacionales, que éstos hay tendido a aumentar en todas las universidades, excepto en la UCR que viene disminuyendo desde el 2013, y que para el año 2015 presenta una disminución de un 31% con respecto a la recaudación esperada para el 2014. La razón fundamental de dicha disminución fue la finalización del convenio entre la Universidad de Costa Rica y la Caja Costarricense de Seguro Social, para la provisión de los servicios integrales de salud en los cantones de Montes de Oca, Curridabat y parte del cantón de la Unión.

En cuanto a los recursos del superávit, las universidades incorporaron en el presupuesto inicial 2015, la suma total de ¢80.241,0 millones, que representa el 13,8% del total de ingresos. Sobre este particular, resulta importante mencionar que, las universidades estatales han pretendido mostrar montos de superávit menores, argumentando, entre otras cosas, que a dicho monto hay que restarle los recursos originados por compromisos por concepto de procesos de contratación administrativa por ejecutar, en cuyo caso, la posición de esta Contraloría General señalada[76] en diversas oportunidades a las universidades públicas, ha sido que ello no resulta procedente, desde la óptica presupuestaria, puesto que, ello entre otros aspectos, iría en contra del principio de anualidad presupuestaria.

En cuanto a los recursos provenientes del convenio de préstamo con el Banco Mundial para la ejecución del proyecto de mejoramiento de la educación superior, solamente el TEC y la UNED presupuestaron una proyección de recursos para el 2015. En el caso del TEC se aprobó una transferencia proveniente del Gobierno Central por un monto de ¢6.000,2 millones y en la UNED por ¢7.874,8 millones, ambas condicionadas a que, al ser un empréstito con destino específico, el saldo deberá ser revalidado por el Gobierno Central en el 2015.

Por último, de los ingresos propuestos por las Universidades se improbó, la suma de ¢673,7 millones, de los cuales destaca la improbación a la UNA por la suma de ¢657,8 millones, contemplados en la transferencia del FEES, los cuales correspondían a un ajuste contable en el registro del ingreso y gasto devengado del salario escolar. Lo anterior por cuanto dichos recursos, según lo indicado por las autoridades de la Universidad, se ejecutarían hasta enero 2016, con el fin de materializar el pago del salario escolar devengado del 2015, situación que resultaba contraria a lo establecido en los principios presupuestarios de universalidad e integridad y anualidad.

Presupuesto por objeto del gasto

En el cuadro siguiente se muestran los presupuestos de gastos de todas las universidades públicas para el periodo 2015, según el objeto del gasto.

[76] Oficios N° 10841 (DFOE-SOC-0763); N° 10923 (DFOE-SOC-0783) y Oficio N° 14326 (DFOE-SOC-1028) de fechas 10 y 13 de octubre y del 16 de diciembre del 2014, respectivamente.

CUADRO 45
ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	ITCR	UCR	UNA	UNED	UTN	Total general	%
Remuneraciones	42.425	171.184	72.018	37.496	25.095	348.216	60,0%
Servicios	6.220	26.552	8.700	7.824	2.684	51.981	9,0%
Materiales y suministros	3.012	7.327	2.958	2.102	842	16.241	2,8%
Intereses y comisiones	194	148	241	322	89	995	0,2%
Activos financieros	405	24	5			434	0,1%
Bienes duraderos	19.553	29.172	21.854	11.695	8.036	90.309	15,6%
Transferencias corrientes	4.168	32.305	13.882	2.530	1.798	54.684	9,4%
Amortización	77	105	184	116	51	533	0,1%
Cuentas especiales		17.061	80			17.141	3,0%
TOTAL	**76.054**	**283.876**	**119.921**	**62.085**	**38.595**	**580.533**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIPP

Al igual que en años anteriores la partida de Remuneraciones es la más significativa, ya que absorbe el 60% del total de recursos y donde destaca el monto de ¢171.183,58 millones ligado a la UCR. Destacar que dicho rubro contempla el pago de 14.037 plazas correspondiente a las cinco universidades, donde se incluyen 467 plazas más que en el año 2014.

La partida de Bienes Duraderos es la segunda más significativa, absorbe el 16% de los recursos presupuestados y la suma de ¢90.309,33 millones, en cuyo caso también destaca el monto asignado a la UCR por concepto de esta partida por un monto de ¢29.171,64 millones.

En lo que respecta, al Instituto Tecnológico, es la entidad que proporcionalmente está destinando más recursos en esta partida, sea un 26% de su presupuesto total, de los cuales ¢12.000,4 millones son fondos provenientes del Banco Mundial, para financiar obras como el núcleo integrado de Diseño, el Fortalecimiento de la Sede Regional San Carlos y del Centro Académico de San José; y los núcleos de Tecnologías de Información y Comunicación; de Seguridad Laboral; de Química–Ambiental, las Residencias Estudiantiles y el Sistema de gestión e información.

Por su parte, la Universidad de Costa Rica, financiara la totalidad de los proyectos de inversión que se incluidos en el presupuesto inicial 2015, con recursos propios. Los recursos que financiaran al Fideicomiso UCR-BCR, firmado con el fin de desarrollar los megaproyectos de infraestructura se asignaron en la partida de Servicios, subpartida de "Alquileres de edificios, locales y terrenos" y "Otros servicios de gestión y apoyo".

Los proyectos de la UCR que se financiarán con los fondos provenientes del Banco Mundial, serán incorporados al presupuesto 2015, mediante un presupuesto extraordinario, y se usaran para financiar, entre otros, la construcción del Edificio para aulas y laboratorios de informática y multimedia, edificio para aulas y laboratorios para Ingeniería Industrial; edificio de aulas y laboratorios de ingeniería química, biología, física, en la sede de Limón; edificio de aulas y laboratorios de ingeniería industrial y desarrollo sostenible, en la sede Regional del Atlántico.

En la Universidad Nacional se consignan recursos propios por la suma de ¢17.094,5 millones, para las obras nuevas de infraestructura y equipamiento que se iniciarán en el 2015, así como

para aquellas que iniciaron en el 2014, entre las que se pueden citar las financiadas con recursos provenientes del préstamo con el Banco Mundial, cuyo monto presupuestado para el 2015, asciende a la suma de ¢1.327,2 millones. La UNA incluye recursos específicos por ¢2.832,7 millones para financiar la construcción del edificio de Emprendedurismo, Educación y Cadenas de Abastecimiento; la planta de tratamiento para la Escuela Veterinaria y la piscina de la Sección Regional Sarapiquí.

En la UTN se incluye la construcción de 10 proyectos de inversión, por un costo total de ¢5.799,6 millones, los cuales son financiados con la transferencia del gobierno y recursos propios. Entre las construcciones destacan: El módulo de ingreso a la unidad porcina y el módulo de zoocriaderos de vida silvestre en la Sede de Atenas; la torre de laboratorio de tres plantas en la Sede Central; el módulo de aulas y la soda comedor en la sede Guanacaste, la II etapa del comedor estudiantil en el Campus Juan Rafael Mora Porras de Puntarenas.

Por su parte, la UNED asigna la suma de ¢11.694,7 millones, de los cuales ¢9.233,7 millones son recursos provenientes del préstamo con el Banco Mundial, para financiar la construcción del Centro de Gestión de Cambio y Desarrollo Regional de Cartago y Puntarenas; la construcción del edificio Investigación y Desarrollo, y de la red de centros universitarios para la innovación y desarrollo local.

6.10. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)

El INVU fue creado en el año 1954 con la promulgación de la Ley N° 1788, como una Institución autónoma del Estado, con personería jurídica y patrimonio propios. Dentro de los fines que establece dicha ley, el INVU debe orientar sus esfuerzos a participar activamente en el ordenamiento territorial del país y coadyuvar a reducir el déficit de vivienda brindando soluciones a la clase media y de interés social.

La delicada situación financiera del INVU ha venido siendo manifiesta y expuesta por el Órgano Contralor en reiteradas ocasiones y mediante diversos productos de fiscalización, en donde ha expresado que el INVU realiza su gestión con deficiencias, principalmente en materia financiera. Por ejemplo, en el 2006 un informe de auditoría de la Contraloría General[77] dispuso a la Administración de ese Instituto implementar un Plan de Acción Integral que permitiera garantizar su sostenibilidad en el largo plazo, o en su defecto, llevar a cabo en forma ordenada su disolución y liquidación.

Sin embargo, pese a las contrataciones orientadas a obtener la evaluación organizacional integral del INVU, las fiscalizaciones posteriores[78] arriban a conclusiones similares en cuanto a la situación financiera insostenible mostrada por la entidad. En el 2013 el Órgano Contralor en un auditoría financiera practicada en el INVU[79], dejó manifiesto que no son veraces ni confiables los saldos contables presentados en el Balance General al 31 de diciembre de 2012, lo cual, implica que los estados financieros no están suministrando información razonable acerca de la situación financiera del INVU.

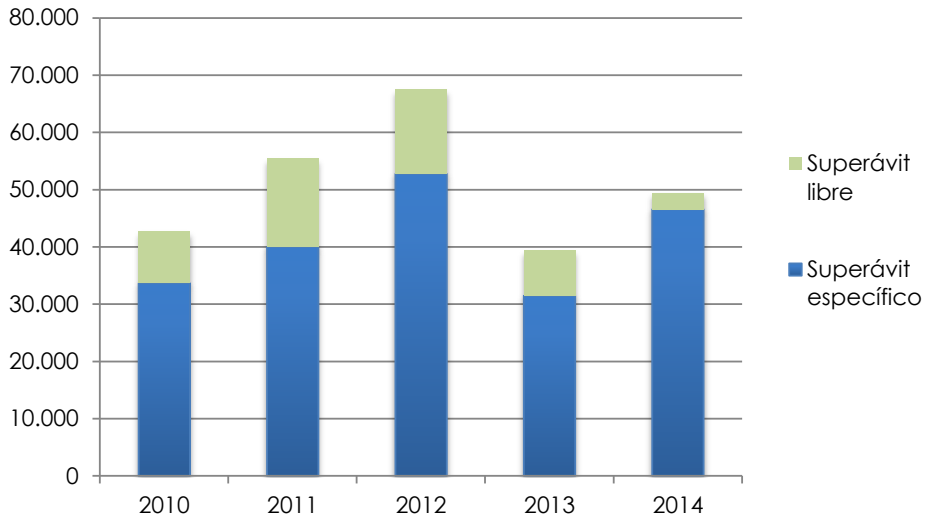
Ese mismo año, la Contraloría General determinó[80] que en el periodo 2010 a 2012 se dio un destino diferente al establecido por el artículo 5 inciso k) de la Ley N° 1788, a parte de los fondos del Sistema de Ahorro y Préstamo; recursos utilizados para financiar costos de

[77] Ver, Informe N° DFOE-FEC-12-2006 del 5 de mayo de 2006
[78] Ver, Informe nro. DFOE-SOC-IF-25-2010 del 26 de febrero de 2010.
[79] Ver, Informe nro. DFOE-AE-IF-05-2013 del 13 de junio de 2013.
[80] Ver, Informe nro. DFOE-AE-IF-13-2013 del 12 de diciembre de 2013.

administración indirectos del INVU Central, lo cual, colocaba en riesgo la sostenibilidad del Sistema de Ahorro y Préstamo.

En el siguiente gráfico se ilustra el comportamiento del último quinquenio del superávit específico y libre del Instituto.

GRÁFICO 18
INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO: SUPERÁVIT, 2010-2014
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Como se puede observar, en la serie de años 2010-2014 destaca la importancia relativa del superávit específico sobre el libre, atribuible principalmente a la cuantía del superávit específico del Sistema de Ahorro y Préstamo.

Otro aspecto importante es la disminución del superávit libre a partir del 2012, lo cual, es concordante con lo dispuesto por el Órgano Contralor en el informe nro. DFOE-AE-IF-13-2013 en cuanto a dejar de utilizar parte de los fondos específicos del Sistema de Ahorro y Préstamo para financiar costos de administración del INVU Central. El presupuesto de ingresos del período 2013-2015 se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 46
INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013	%	2014	%	2015	%	Var. Absoluta 2013-2014	Var. Absoluta 2014-2015
Ingresos corrientes	21.178	26,5%	15.341	18,9%	12.196	27,8%	-5.837	-3.145
Ingresos de capital	30.806	38,6%	31.667	38,9%	15.882	36,2%	860	-15.784
Financiamiento	27.814	34,9%	34.332	42,2%	15.774	36,0%	6.518	-18.557
TOTAL	**79.797**	**100%**	**81.339**	**100%**	**43.852**	**100%**	**1.541**	**-37.487**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP

Como se observa en la serie de años, los ingresos corrientes han prevalecido como los menos importantes en términos relativos con respecto al total de cada año, y la variación relativa entre los años 2013-2014 fue de -¢5.837,1 millones, y entre los años 2014-2015 de -¢3.144,9 millones, lo cual muestra como el INVU cada año cuenta con menos ingresos para asumir los gastos operativos necesarios para su funcionamiento. También, se revela la tendencia entre 2013 y 2014 a usar cada vez más como fuente principal los ingresos de capital, con una variación de -¢15.784,5 millones del 2014 a 2015.

Para el 2015 se observa una variación total de -¢37.486,8 millones, lo cual, implica que colapsó la gestión del INVU en su programa central administrativo, y culmina en la improbación del presupuesto 2015 por parte de la Contraloría General. Lo anterior, a pesar de que durante el 2014 la Administración procuró implementar un nuevo modelo de organización con el visto bueno del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y aportes extraordinarios de recursos por parte Gobierno de la República aplicados a la reestructuración del INVU.

El análisis del presupuesto 2015 del INVU que condujo a la improbación de la totalidad de su presupuesto[81], permitió determinar que los egresos estimados por el Instituto superan los ingresos probables, lo cual, se contrapone a lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política, por resultar incongruente con cuatro de los principios presupuestarios regulados por el artículo 5 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131; sea el equilibrio presupuestario, universalidad e integridad, de gestión financiera y el de programación, contenidos también en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público. Asimismo, contraviene lo establecido en el artículo 4 de esa misma Ley en cuanto al financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente.

Al respecto, el INVU incluyó en el presupuesto inicial para el 2015 un ingreso por ¢4.000 millones proveniente de Transferencias Corrientes del Gobierno Central, para financiar remuneraciones y servicios; sin embargo, la transferencia respectiva no fue incluida en el Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico de 2015, Ley N° 9289. El detalle de origen y aplicación de recursos del documento presupuestario, mostró que dicho ingreso se asignó por objeto del gasto en ¢3.525.293,08 miles para financiar la partida Remuneraciones y ¢474.706,92 miles para la partida Servicios.

De acuerdo con lo descrito, para el 2015 no se aseguró el financiamiento de las obligaciones relativas a la totalidad de las remuneraciones de los Programas 1 Administración y Apoyo, el 3 Programas Habitacionales y el 81% del Programa 2 Urbanismo, así como, el 47% del Programa 4

[81] Oficio N° DFOE-AE-0725(13566)-2014 del 5 de diciembre de 2014.

Gestión de Programas de Financiamiento. Además, parte de los servicios no contaba con el financiamiento asegurado para el funcionamiento de los programas 1 y 3 citados.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y con vista en la improbación indicada al INVU se concluyó que para el año 2015, regiría el presupuesto definitivo del período 2014, excluyendo los ingresos y egresos que por su naturaleza únicamente tengan eficacia en ese período, y sin perjuicio del límite de gasto autorizado por la Autoridad Presupuestaria para el 2015.

Así las cosas, el INVU presenta un panorama actual y futuro de alto riesgo, en el cual depende directamente de la disponibilidad de recursos económicos en monto y oportunidad, para lograr los objetivos y metas propuestas. Ante este panorama, el Instituto continúa promoviendo en la Asamblea Legislativa actual, ante las diferentes fracciones de los partidos políticos, los proyectos de ley que permitan capitalizar la institución.

6.11. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, es una institución autónoma del Estado con personería jurídica y patrimonio propio; fue creada mediante la Ley nro. 2726 de 1961 con el nombre 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 y de resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos"[82].

El presupuesto del AyA para el 2015 fue aprobado parcialmente[83] por la suma de ¢205.912,9 millones de los ¢217.730,4 millones propuestos, se improbó la suma de ¢100,0 millones, correspondiente al ingreso por concepto de transferencia de capital proveniente de la Municipalidad de Puntarenas, debido a que ese Gobierno Local no presentó a la Contraloría su presupuesto inicial 2015. Además, se improbaron ¢11.717,5 millones que excedían el límite de gasto presupuestario máximo autorizado por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria para el 2015, según consta en el oficio N° STAP-2656-2014. Por ello, el presupuesto 2015 del AyA es menor al presupuesto del 2014 en un -4,36%, según se observa en la serie de datos que se muestra a continuación:

[82] Informe DFOE-AE-IF-08-2012 del 28 de noviembre, 2012.

[83] Oficio 14023 (DFOE-AE-0851) del 11 de diciembre, 2014

CUADRO 47
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Presupuesto definitivo 2013	%	Presupuesto definitivo 2014	%	Presupuesto inicial 2015	%	Var. % 2015-2014
Ingresos corrientes	123.300	77,2%	151.193	70,4%	137.276	66,7%	-3,7%
Ingresos de capital	5.845	3,7%	6.751	3,1%	5.850	2,8%	-0,3%
Financiamiento	30.542	19,1%	56.951	26,5%	62.787	30,5%	4,0%
TOTAL	**159.686**	**100,0%**	**214.895**	**100,0%**	**205.913**	**100,0%**	**-4,4%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

A nivel de composición de los ingresos, tal como se observa en el cuadro anterior, prevalece la importancia de los ingresos corrientes que corresponden en su mayoría a la venta de agua. Sin embargo, la estimación de ingresos corrientes para el 2015 muestra una disminución porcentual con respecto al 2014, pasando de 70,4% a 66,7% dicha situación tiene su asidero en la rebaja aprobada por la ARESEP, que regirá a partir de julio de 2015 para los servicios de acueducto y alcantarillado en un 26% y 13%, respectivamente.

Además, de acuerdo con las justificaciones del Instituto, en los últimos años se ha presentado una tendencia decreciente en los consumos de agua, principalmente en las categorías Empresarial y de Gobierno. En cuanto al consumo de agua domiciliar han aumentado los clientes, pero el consumo promedio ha disminuido y esto ha generado que no se aumenten los ingresos en la misma proporción de dicho crecimiento.

Apunta el AyA que "*las causas de dicho comportamiento son variadas e involucran factores internos a la institución, como a cambios en los patrones de consumo de nuestros clientes. En el primer caso, el deterioro del parque de hidrómetros ocasiona un subregistro en los niveles de consumo, con la consecuente pérdida de ingresos a la institución. En el segundo caso, tanto los clientes domiciliares como los no domiciliares, buscan racionalizar su consumo como resultado de una mayor conciencia ambiental y de las campañas de sensibilización sobre el uso del agua. La tercer variable que influye en los ingresos es el número de servicios, en los últimos tres años los servicios de agua han crecido a un promedio de 21.797 clientes por año./A pesar de que el crecimiento de los servicios ronda el 3%, cifra superior a la tasa de crecimiento poblacional (2.1%), los ingresos no crecen a la misma tasa, debido a que los consumos totales no muestran crecimientos. Lo que ocasiona una reducción en los consumos promedios, que al fin y al cabo son los que determinan los ingresos por venta de servicios*".

Así las cosas, y dadas estas limitaciones en el crecimiento de ingresos resulta relevante un esfuerzo del Instituto para lograr su sostenibilidad en materia de ingresos, por lo cual conviene se administren las variables internas sobre las cuales se tiene mayor control. Por ejemplo, el subregistro citado y el cobro de consumo, situación que ha sido señalada por la Contraloría General en el pasado[84], con especial atención a los porcentajes de Agua no contabilizada que maneja el Instituto.

El otro rubro de gran significancia corresponde al Financiamiento que está compuesto por: financiamiento externo (14,75%), financiamiento interno (1,25%) y el superávit total (14,5%). De estos ingresos, el financiamiento externo es el de mayor relevancia y proviene de las siguientes

84 Informe DFOE-AE-IF-08-2012 del 28 de noviembre, 2012

instancias acreedoras: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KFW) y Japan Bank for International Cooperation (JBIC); recursos destinados principalmente a inversiones para la mejora en la calidad del agua y en obras de saneamiento ambiental.

Además, se observa la existencia de superávit en los años 2013 y 2014, situación que se repite en el 2015 constituyendo una fuente de ingresos para este período de ¢29.835,99 millones. Al analizar la composición del superávit para los años señalados se tiene una prevalencia notoria del superávit libre con respecto al específico, tal como se representa en el siguiente cuadro:

CUADRO 48
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS: SUPERÁVIT, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

	2013	%	2014	%	2015	%
Superávit libre	8.221	60,4%	29.821	89,3%	26.840	90,0%
Superávit específico	5.390	39,6%	3.565	10,7%	2.996	10,0%
TOTAL	**13.611**	**100,0%**	**33.386**	**100,0%**	**29.836**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIPP.

La presencia de Superávit libre denota subejecución en las partidas ordinarias, y por lo tanto, en las labores sustantivas y de gestión institucional, y en alguna medida el aumento de ingresos por incrementos en las tarifas. Es así como, resulta necesario que el Instituto detecte oportunidades de mejora para incrementar la eficacia y eficiencia de los proyectos y otras tareas ordinarias, y los ingresos percibidos por esos ajustes sean invertidos de forma oportuna en las gestiones operativas correspondientes, lo cual, disminuiría el monto del superávit libre.

En los años de estudio se determinó que las tres partidas de egresos más importantes son: Remuneraciones, Servicios y Bienes Duraderos. Las dos primeras partidas son costos necesarios para el funcionamiento de la institución, los cuales, para el 2015 aumentaron como consecuencia esperada de la inflación, aunque la partida de tiempo extraordinario del presupuesto inicial del 2015 presenta rebajas en todos los programas, en comparación con el 2014. En cuanto a la partida Bienes Duraderos, aumentó significativamente en el 2014 con respecto al 2013, y para el 2015 se mantiene prácticamente igual. Estos cambios se presentan de seguido:

CUADRO 49
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Presupuesto definitivo 2013	%	Presupuesto definitivo 2014	%	Presupuesto inicial 2015	%	Variación % 2015-2014
Remuneraciones	52.606	32,9%	58.727	27,3%	61.318	29,8%	2,5%
Servicios	40.609	25,4%	45.296	21,1%	52.790	25,6%	4,5%
Materiales y suministros	12.874	8,1%	13.278	6,2%	14.876	7,2%	1,0%
Intereses y comisiones	2.690	1,7%	2.874	1,3%	2.590	1,3%	0,0%
Bienes duraderos	43.414	27,2%	63.476	29,5%	62.229	30,2%	0,7%
Transferencias corrientes	2.211	1,4%	3.611	1,7%	2.601	1,3%	-0,4%
Amortización	4.484	2,8%	6.418	3,0%	8.429	4,1%	1,1%
Cuentas especiales	800	0,5%	21.215	9,9%	1.080	0,5%	-9,4%
TOTAL	**159.686**	**100,0%**	**214.895**	**100,0%**	**205.913**	**100,0%**	**-4,4%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

La partida de Bienes Duraderos incluye la inversión del Instituto en obras de infraestructura orientadas al saneamiento y calidad del agua. Debido a la importancia-país de estas obras, el Órgano Contralor ha señalado que deben ser ejecutadas eficaz y oportunamente durante el período presupuestario previsto, evitando de ese modo superávits y limitaciones en el desembolso por parte de los Bancos Internacionales que financian dichos proyectos.

Para el 2015 adquieren relevancia los créditos internacionales, pues, se asignan más recursos que en el 2014. Es así como, en el 2014 se presupuestó ¢22.182,68 millones y en el 2015 ¢30.384,4 millones (26,99%). Sobre el particular, la Contraloría General señaló en informes anteriores la necesidad de que el AyA cumpla con el principio de programación en su gestión presupuestaria y se revisen los factores que influyen en el no cumplimiento de esta, y por lo tanto, los proyectos financiados muestren avances significativos de modo que las mejoras lleguen a la población, y por ende, se justifique el alto costo por el uso de los recursos que se paga en intereses.

Con respecto a los egresos por programas, para el 2015 se presenta un rebajo en el Programa Inversiones con respecto al año anterior del 19,47%, lo cual, no fue explicado suficientemente por la Administración. Al respecto, se muestra el siguiente cuadro.

CUADRO 50
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS: PRESUPUESTO SEGÚN PROGRAMAS, 2013-2015

-MILLONES DE COLONES-

Programas	2013 Egresos definitivos	%	2014 Egresos definitivos	%	2015 Presupuesto Inicial	%
Administración Superior y Apoyo Institucional	25.132	15,7%	31.603	14,7%	35.031	17,0%
Inversiones	63.265	39,6%	101.995	47,5%	85.371	41,5%
Operación, Mantenimiento y Comercialización de Acueducto	68.012	42,6%	78.796	36,7%	83.292	40,5%
Sistema Hidrantes	3.277	2,1%	2.501	1,2%	2.219	1,1%
TOTAL	**159.686**	**100,0%**	**214.895**	**100,0%**	**205.913**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIPP.

La composición del presupuesto en el nivel de programas se mantiene, por lo que prevalece el programa de inversiones (41,46%) con la mayor asignación seguido del programa de Operación, Mantenimiento y Comercialización de Acueductos (40,45%), y el programa Administración Superior y Apoyo Institucional continua ubicado en el tercer lugar de importancia (17,01%). Los dos últimos programas reflejan un incremento del 5,4% y del 9.78% en relación con el 2014, respectivamente.

6.12. Gobiernos Locales

El nivel de cumplimiento de los requisitos formales y legales mejoró en los presupuestos iniciales para el 2015.

El proceso de aprobación presupuestaria por parte de la Contraloría General, tuvo como resultado la aprobación –total o parcial- de 79 presupuestos iniciales para el 2015. Dicha aprobación significa que el presupuesto inicial aprobado y disponible para ejecutar por las municipalidades alcanza la suma de ¢360.470,4 millones, con un incremento absoluto de 5,7% (¢19.437,7 millones) con respecto al 2014.

La Contraloría General únicamente debió improbar el Presupuesto inicial de la Municipalidad de San Ramón, por incumplimiento de los principios presupuestarios (universalidad y anualidad) previstos en el bloque de legalidad. Además, la Municipalidad de Puntarenas no presentó su presupuesto inicial para el 2015 a la aprobación externa. Para estos dos casos, las municipalidades contarán con presupuesto ajustado definido a partir del presupuesto definitivo del periodo de 2014, según lo establece el artículo 98 del Código Municipal.

En comparación con periodos anteriores, se refleja una mejora en el cumplimiento del bloque de legalidad por parte de las municipalidades, al presentarse una cantidad menor de aprobaciones parciales, improbaciones y no presentaciones de presupuestos iniciales –ver cuadro siguiente-. Por ejemplo, se pasó de 12 improbaciones en el 2012 a solamente una en los presupuestos para el 2015.

Este avance responde, en parte, a que las administraciones municipales han mejorado sus metodologías en la formulación de estos documentos presupuestarios, principalmente en la estimación de los ingresos y en la verificación del cumplimiento del bloque de legalidad. A lo

anterior, deben aunarse las acciones realizadas por la Contraloría General en la capacitación y la asesoría a funcionarios municipales en la presentación de los documentos presupuestarios, siempre con el propósito de disminuir los incumplimientos presentados en el pasado y de que las municipalidades cuenten oportunamente con los recursos para su ejecución.

CUADRO 51
GOBIERNOS LOCALES: RESULTADOS DE LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA, 2012-2015

Resultado	2012	2013	2014	2015
Aprobación	14	9	52	65
Aprobación parcial	55	58	23	14
Improbación	12	10	5	1
No presentado	0	4	1	1

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

Las municipalidades omiten incorporar en los presupuestos iniciales aproximadamente un 26,5% de sus ingresos probables.

La comparación del presupuesto aprobado para el 2014 a las municipalidades con respecto al presupuesto inicial 2015, muestra una disminución de este último por un monto significativo (¢114.286,4 millones). Ese decrecimiento se presenta, principalmente, en el ingreso por concepto de Recursos de vigencias anteriores[85] - incluido en el grupo de Financiamiento- (véase el cuadro siguiente), que corresponde al Superávit libre y específico de las partidas específicas, los fondos para atender la red vial cantonal, la prestación de servicios municipales y para las transferencias a otras instituciones, tales como, los comités cantonales de deportes y las juntas administrativas y de educación.

CUADRO 52
GOBIERNOS LOCALES: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2014-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingreso	Presupuesto definitivo 2014	Presupuesto inicial 2015	Var. %
Ingresos corrientes	303.452	312.588	2,9%
Ingresos de capital	43.816	29.170	-50,2%
Financiamiento	127.489	18.713	-581,3%
TOTAL	**474.757**	**360.470**	**-31,7%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

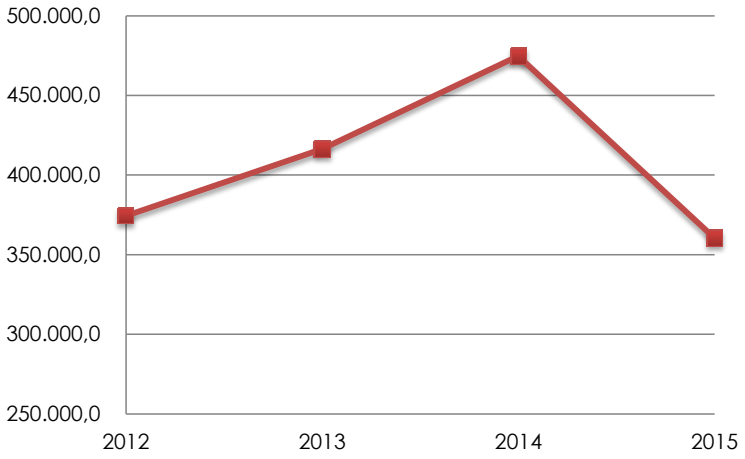
Al respecto, solamente en el caso de 26 municipalidades se incluyó el rubro de Recursos de vigencias anteriores en su presupuesto inicial para el 2015, por lo que se estima que los ingresos que se dejaron de incluir ascienden a una suma aproximada a los ¢95.500,0 millones. Ese monto representa un 26,5% de ingresos adicionales que se podían haber presupuestado oportunamente, de manera que al no estar disponibles desde el inicio del año se retrasará la

[85] Los recursos de vigencias anteriores corresponden al exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario, que por disposiciones especiales o legales tienen que destinarse a un fin específico o libre, según corresponda.

ejecución de obras, la prestación de los servicios y el giro de transferencias dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de los respectivos cantones.

El que los presupuestos iniciales reflejen parcialmente los ingresos probables del periodo ha sido una situación que se ha presentado desde hace varios años atrás (ver gráfico siguiente), y refleja una oportunidad de mejora, por parte de las municipalidades, en las estimaciones o proyecciones de los ingresos por concepto de Recursos de vigencias anteriores en aras de incrementar directamente los niveles de ejecución de ingresos y gastos.

GRÁFICO 19
GOBIERNOS LOCALES: COMPORTAMIENTO DE INGRESOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES[1/]-



[1/] Montos de los años 2012 y 2013 corresponden a recursos ejecutados, montos de los años 2014 y 2015 corresponden a presupuestos definitivo e inicial respectivamente.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

1.1 El monto de las asignaciones presupuestarias para gastos disponible para la ejecución disminuye con respecto al periodo 2014.

En correspondencia con la incorporación parcial en los presupuestos municipales de los ingresos probables ya apuntada, el total del presupuesto inicial para el 2015 presenta una significativa disminución (31,7% o ¢114.286,4 millones) con respecto al monto presupuestado por las municipalidades en el 2014 -ver el cuadro siguiente.

CUADRO 53
GOBIERNOS LOCALES: GASTOS PRESUPUESTADOS, 2014-2015
-MILLONES DE COLONES-

Detalle	Presupuesto definitivo 2014	Presupuesto inicial 2015	Var. %
Gastos Corrientes	276.351	264.194	-4,6%
Gastos de Capital	188.147	86.971	-116,3%
Sumas sin asignación	6.273	5.181	-21,1%
Transacciones financieras	3.986	4.124	3,4%
Total	**474.757**	**360.470**	**-31,7%**

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

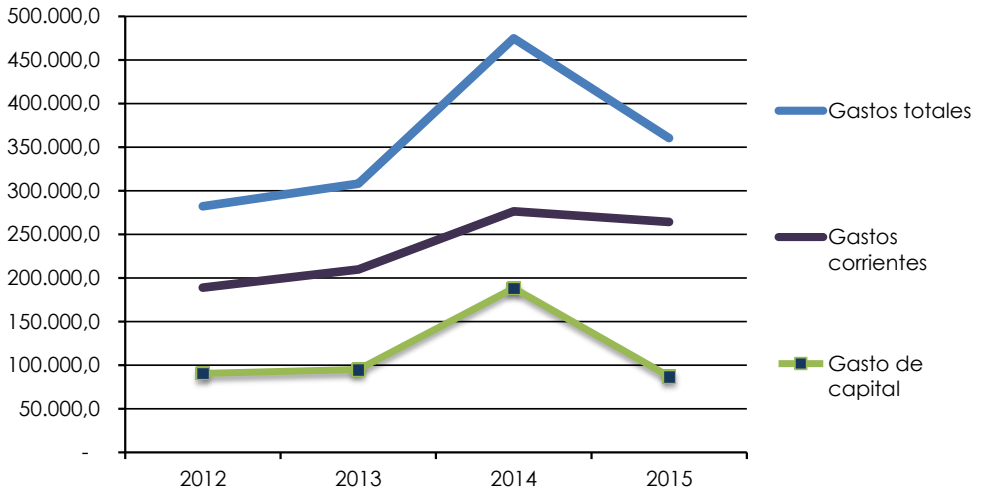
La disminución en las sumas presupuestadas significa una menor cantidad de recursos disponible para la operación e inversión en los gobiernos locales, principalmente en cuanto a los Gastos de capital, entre los cuales se encuentran los destinados a la Adquisición de activos[86] y Formación de capital[87] por ¢10.951,8 y ¢70.982,1 millones, respectivamente.

Sobre el particular, en periodos anteriores las asignaciones presupuestarias para los gastos son incrementadas durante el año mediante ajustes al presupuesto inicial. Sin embargo, las autoridades municipales deben considerar que el tiempo disponible para la ejecución de los recursos disminuye sustancialmente y eso ha generado en el pasado algunos superávits por sumas significativas, lo cual se evidencia en la diferencia entre el nivel de gastos ejecutados y presupuestados en los últimos años –ver gráfico siguiente-.

[86] Erogaciones destinadas a la adquisición de bienes de capital, que poseen una vida útil superior a un año, están sujetos a inventario como activo fijo, son objeto de depreciación, a excepción de los terrenos, intangibles y otros activos de valor. Incluye la adquisición de maquinaria y equipo utilizados en la producción de otros bienes y servicios, de edificios, la compra de terrenos, los activos intangibles y los activos de valor.

[87] Erogaciones destinadas a la producción de bienes de capital, con la característica de que no se agotan durante su primer uso, tienen una vida útil superior a un año, están sujetos a depreciación y a inventario como activo fijo. Incluye los gastos por concepto de remuneraciones, adquisición de bienes y servicios utilizados en la producción de bienes de capital, realizados por administración, así como los contratados con terceros.

GRÁFICO 20
GOBIERNOS LOCALES: COMPORTAMIENTO DE GASTOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES[1/]-



[1/] Montos de los años 2012 y 2013 corresponden a recursos ejecutados, montos de los años 2014 y 2015 corresponden a presupuestos definitivo e inicial respectivamente.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Asimismo, si bien en el trámite de aprobación presupuestaria externa se dieron resultados positivos -al disminuir la cantidad de presupuestos iniciales para el 2015 improbados o con aprobación parcial-, en las estimaciones de ingresos y gastos se evidenciaron indicios de una gestión de cobro deficiente[88], según los datos consignados de morosidad en el pago de los principales tributos, la desactualización de algunas tasas y precios de los servicios y la ausencia de medidas para contener el gasto.

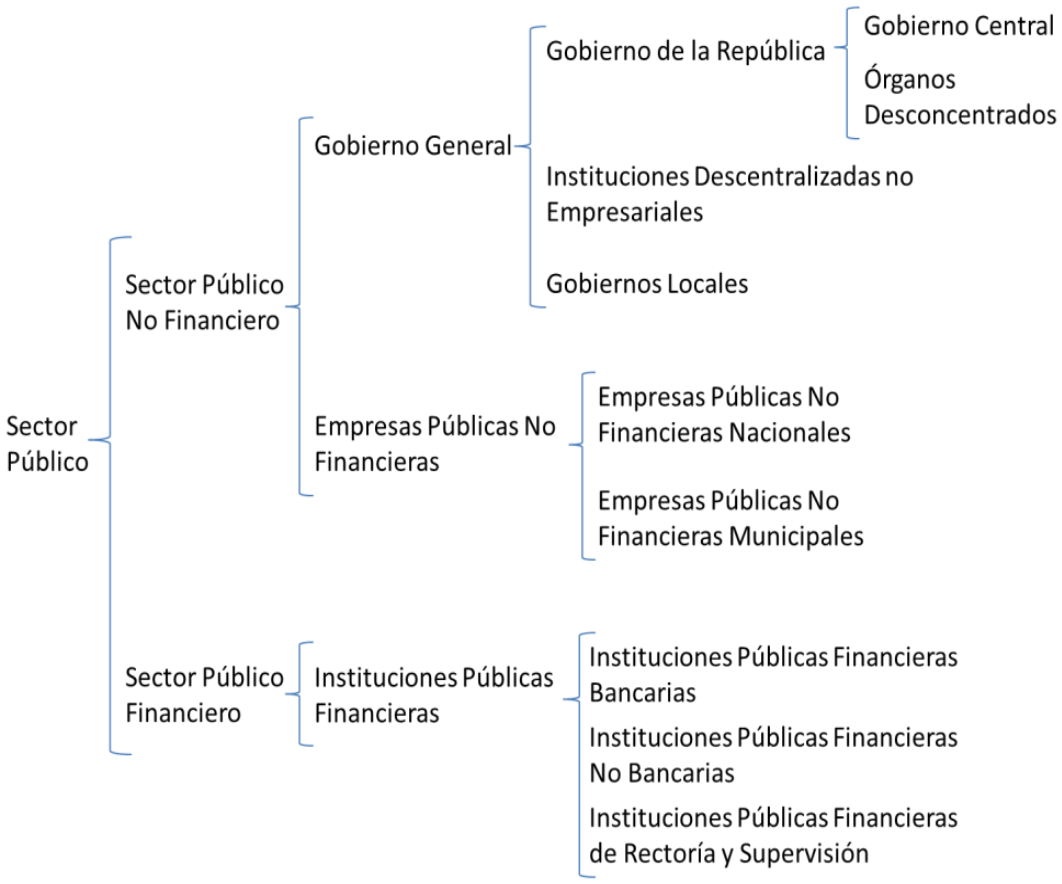
Al respecto, en diferentes informes emitidos por la Contraloría General de la República, tal como el correspondiente al Índice de Gestión Municipal 2013 (IGM), también se ha advertido que la presencia de resultados deficitarios[89], elevadas sumas de superávit libre y bajos niveles de ejecución de obras y servicios programados constituyen retos para algunas administraciones municipales.

La Contraloría General estima que las autoridades municipales son las llamadas a establecer acciones inmediatas en la línea de una sana administración financiera de las haciendas locales, las cuales se reflejen en presupuestos sostenibles financieramente no solo en el corto sino también en el mediano plazo.

[88] Para el periodo 2013 ya se había señalado esta problemática, precisamente en el indicador de Gestión de cobro la calificación fue de 72,23, de acuerdo con el Índice de Gestión Municipal de ese año.
[89] El déficit presupuestario es el resultado de la insuficiencia de recursos para atender los gastos realizados en el periodo.

Anexos

ANEXO 1
CLASIFICADOR INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO



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

ANEXO 2
PRESUPUESTOS APROBADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2015
-MILLONES DE COLONES-

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
1	Almacén Fiscal Agrícola de Cartago	240,0	Aprobado
2	Asilo de la Vejez de Cartago	329,7	Aprobado
3	Asociación Acosteña de Protección al Anciano	129,5	Aprobado
4	Asociación Albergue para Ancianos de Golfito	183,0	Aprobado
5	Asociación Apostólica Católica Manos Abiertas, Aserrí.	150,7	Aprobado
6	Asociación Benéfica Hogar De Ancianos Hortensia Rodríguez Sandoval De Bolaños	227,2	Aprobado
7	Asociación Católica la Posada de Belén Madre Teresa de Calcuta	411,1	Aprobado
8	Asociación Católica Pro Ayuda al Enfermo De Hansen y Ancianos Desamparados	230,6	Aprobado
9	Asociación Centro Diurno de la Tercera Edad Fuente del Saber	201,2	Aprobado
10	Asociación Centro Diurno y Albergue para las Personas de la Tercera Edad de San Rafael de Oreamuno Cartago	170,8	Aprobado
11	Asociación Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)	1.297,8	Aprobado
12	Asociación Costarricense para el Tamizaje	321,8	Aprobado
13	Asociación Cruz Roja Costarricense	6.316,1	Aprobado
14	Asociación de Adultos Mayores Casa San Antonio de Padua	170,3	Aprobado
15	Asociación de Atención Integral del Anciano San Cayetano	581,2	Aprobado
16	Asociación de Protección al Anciano y Enfermo Crónico de Palmares	198,8	Aprobado
17	Asociación de Protección Infancia de San Carlos	164,5	Aprobado
18	Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO)	371,3	Aprobado
19	Asociación Hogar de Ancianos de Alfaro Ruiz	210,6	Aprobado
20	Asociación Hogar de Ancianos de Coto Brus	430,5	Aprobado
21	Asociación Hogar de Ancianos de Limón Víctor Manuel Casco Torres	395,2	Aprobado Parcialmente
22	Asociación Hogar de Ancianos Fray Casiano de Madrid	329,2	Aprobado
23	Asociación Hogar de Ancianos de Los Santos	162,8	Aprobado
24	Asociación Hogar Nacional de Ancianos Santiago Crespo Calvo	308,4	Aprobado
25	Asociación Hogar para Ancianos de Montes de Oca Nuestra Señora de Lourdes	149,8	Aprobado
26	Asociación Hogar para Ancianos Pococí, Guápiles	138,5	Aprobado
27	Asociación Hogar para Ancianos Presbítero Jafeth Jiménez Morales De Grecia	680,3	Aprobado
28	Asociación Josefina Ugalde Céspedes	419,6	Aprobado
29	Asociación para la Promoción y Desarrollo de la Educación del Instituto Otto Silesky	286,5	Aprobado
30	Asociación Pitaleña para la Atención del Adulto Mayor	227,4	Aprobado
31	Asociación Red Viva de América Latina	283,9	Aprobado
32	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP)	17.056,0	Aprobado
33	Banco Central de Costa Rica (BCCR)	356.119,4	Aprobado
34	Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)	62.510,0	Aprobado Parcialmente
35	Banco de Costa Rica (BCR)	368.164,8	Aprobado Parcialmente
36	Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	113.129,0	Aprobado Parcialmente

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
37	Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	625.788,5	Aprobado Parcialmente
38	Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	290.905,7	Aprobado Parcialmente
39	Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros S.A.	604,4	Aprobado
40	BCR Corredora de Seguros S.A.	3.672,6	Aprobado Parcialmente
41	BCR Planes de Pensión	5.742,9	Aprobado Parcialmente
42	BCR Sociedad Administradora de Fondos de Inversión	5.971,5	Aprobado Parcialmente
43	BCR Valores - Puesto de Bolsa	5.711,4	Aprobado Parcialmente
44	Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	34.480,6	Aprobado
45	BN Corredora de Seguros S.A.	3.010,5	Aprobado Parcialmente
46	BN Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	5.242,5	Aprobado Parcialmente
47	BN Valores - Puesto de Bolsa S.A.	4.549,5	Aprobado Parcialmente
48	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	8.400,2	Aprobado Parcialmente
49	Cable Visión De Costa Rica CVCR S.A.	6.473,6	Aprobado
50	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	2.979.443,7	Aprobado
51	Centro Nacional de la Música (CNM)	5.910,5	Aprobado
52	Colegio San Luis Gonzaga	789,5	Aprobado
53	Colegio Universitario de Cartago	4.003,1	Aprobado
54	Colegio Universitario de Limón	2.016,3	Aprobado Parcialmente
55	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	479,0	Aprobado
56	Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE)	26.387,3	Aprobado
57	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Prevención de Emergencias (CNE)	8.008,6	Aprobado Parcialmente
58	Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	273.077,0	Aprobado
59	Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)	20.716,8	Aprobado Parcialmente
60	Consejo Nacional de Concesiones (CNC)	9.457,3	Aprobado Parcialmente
61	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)	2.155,1	Aprobado
62	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	14.477,0	Aprobado
63	Consejo Nacional de Producción (CNP)	47.055,1	Aprobado Parcialmente
64	Consejo Nacional de Rectores (CONARE)	12.216,1	Aprobado
65	Consejo Nacional de Rehabilitación (CONARE)	8.578,8	Aprobado
66	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)	1.513,2	Aprobado
67	Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	365.091,7	Aprobado
68	Consejo Rector Sistema de Banca para el Desarrollo	823,4	Aprobado
69	Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC)	18.280,3	Aprobado Parcialmente
70	Correos de Costa Rica S.A.	20.035,2	Aprobado
71	Depósito Agrícola de Cartago	112,5	Aprobado
72	Dirección Nacional de Notariado	5.272,2	Aprobado Parcialmente
73	Editorial Costa Rica	528,3	Aprobado
74	Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)	57.624,1	Aprobado Parcialmente
75	Empresa Hidroeléctrica Los Negros S.A.	916,0	Aprobado
76	Federación de Concejos Municipales de Distrito (FECOMUDI)	8,5	Aprobado

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
77	Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua	20,0	Aprobado
78	Federación de Municipalidades Cantones Productores de Banano (CAPROBA)	287,1	Aprobado
79	Federación de Municipalidades de Cartago	99,0	Aprobado
80	Federación de Municipalidades de Guanacaste	183,9	Aprobado
81	Federación de Municipalidades de Heredia	90,6	Aprobado
82	Federación de Municipalidades de la Región Sur de la Provincia de Puntarenas (FEDEMSUR)	343,7	Aprobado
83	Federación de Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito del Pacífico (FEMUPAC)	15,0	Aprobado
84	Federación Metropolitana de Municipalidades (FEMETROM)	95,5	Aprobado
85	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA)	59,3	Aprobado Parcialmente
86	Fideicomiso 25-02 CONICIT/BCAC	827,0	Aprobado
87	Fideicomiso 32-04 Bancrédito/IMAS/Banacio/73-2002	1.173,8	Aprobado
88	Fideicomiso 544 FONAFIFO/BCR	3.738,4	Aprobado
89	Fideicomiso 872 CTAMS/BNCR	7.721,3	Aprobado
90	Fideicomiso BNCR/MEP	14.046,2	Aprobado
91	Fideicomiso Cafetalero MH/MAG/BCR 2013	10.187,9	Aprobado Parcialmente
92	Fideicomiso CNP/BCR 3412	6.337,6	Aprobado
93	Fideicomiso 3045 del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	39.375,5	Aprobado Parcialmente
94	Fideicomiso FINADE/BCR 2012	24.204,8	Aprobado
95	Fideicomiso FONATT JADGME/BCR	-	Improbado
96	Fideicomiso Fondo Especial De Migración JADGME/BCR	-	Improbado
97	Fideicomiso Fondo Social Migratorio JADGME/BCR	-	Improbado
98	Fideicomiso Fundación de Parques Nacionales Osa Corcovado Piedras Blancas	12,1	Aprobado
99	Fideicomiso INDER para la Compra y Readecuación de Deudas de los Pequeños y Medianos Productores de Piña	1.811,0	Aprobado
100	Fideicomiso MTSS/PRONAMYPE/Banco Popular	3.184,6	Aprobado Parcialmente
101	Fideicomiso N° 955 MH/BNCR	738,0	Aprobado
102	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	529.276,0	Aprobado
103	Fondo Nacional de Becas (FONABE)	47.546,5	Aprobado
104	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	17.596,3	Aprobado
105	Fundación Abraham	204,5	Aprobado
106	Fundación Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria	480,8	Aprobado
107	Fundación Hogar Manos Abiertas	304,1	Aprobado
108	Fundación María - Hogar de Ancianos	253,6	Aprobado
109	Fundación Museos del BCCR	1.269,6	Aprobado Parcialmente
110	Fundación Omar Dengo	20.936,6	Aprobado
111	Fundación Parque Marino	360,4	Aprobado
112	Fundación Parque Metropolitano la Libertad	1.822,6	Aprobado
113	Guías y Scouts de Costa Rica	1.175,7	Aprobado
114	Hogar de Ancianos de San Ramón	338,7	Aprobado
115	Hospicio de Huérfanos de Cartago y COVAO	209,5	Aprobado

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
116	Hospital del Trauma S.A.	31.245,4	Aprobado Parcialmente
117	INS Inversiones - Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	1.685,3	Aprobado Parcialmente
118	INS Valores - Puesto de Bolsa S.A.	3.476,1	Aprobado
119	Instituto Agropecuario Costarricense	1.154,5	Aprobado
120	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	205.912,9	Aprobado Parcialmente
121	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	1.849.100,9	Aprobado Parcialmente
122	Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)	9.974,7	Aprobado
123	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)	4.917,3	Aprobado
124	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA)	4.443,2	Aprobado
125	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)	5.673,2	Aprobado
126	Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	32.556,6	Aprobado Parcialmente
127	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)	14.410,8	Aprobado
128	Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	34.668,5	Aprobado Parcialmente
129	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	10.374,0	Aprobado Parcialmente
130	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	173.747,8	Aprobado
131	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	107.414,7	Aprobado
132	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	7.055,2	Aprobado Parcialmente
133	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)	41.602,9	Aprobado Parcialmente
134	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	13.398,2	Aprobado Parcialmente
135	Instituto Nacional de Seguros (INS)	906.985,9	Aprobado Parcialmente
136	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	-	Improbado
137	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)	8.273,4	Aprobado Parcialmente
138	Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)	76.054,5	Aprobado
139	INSurance Servicios S.A.	17.795,6	Aprobado Parcialmente
140	Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	5.299,5	Aprobado Parcialmente
141	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	2.138,3	Aprobado Parcialmente
142	Junta Administrativa del Registro Nacional	40.690,5	Aprobado Parcialmente
143	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)	61.919,9	Aprobado Parcialmente
144	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR)	6.251,7	Aprobado Parcialmente
145	Junta de Protección Social de San José (JPS)	212.201,3	Aprobado
146	Municipalidad de Abangares	2.548,4	Aprobado
147	Municipalidad de Acosta	949,0	Aprobado
148	Municipalidad de Aguirre	3.261,6	Aprobado
149	Municipalidad de Alajuela	20.872,4	Aprobado Parcialmente
150	Municipalidad de Alajuelita	2.187,0	Aprobado Parcialmente
151	Municipalidad de Alvarado	874,8	Aprobado Parcialmente
152	Municipalidad de Aserrí	2.338,4	Aprobado
153	Municipalidad de Atenas	1.245,1	Aprobado
154	Municipalidad de Bagaces	1.560,6	Aprobado
155	Municipalidad de Barva	2.118,2	Aprobado
156	Municipalidad de Belén	7.289,4	Aprobado
157	Municipalidad de Buenos Aires	1.891,9	Aprobado

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
158	Municipalidad de Cañas	2.450,3	Aprobado
159	Municipalidad de Carrillo	6.031,9	Aprobado
160	Municipalidad de Cartago	20.802,4	Aprobado
161	Municipalidad de Corredores	2.499,8	Aprobado
162	Municipalidad de Coto Brus	1.839,3	Aprobado
163	Municipalidad de Curridabat	7.708,1	Aprobado
164	Municipalidad de Desamparados	8.765,9	Aprobado
165	Municipalidad de Dota	668,0	Aprobado
166	Municipalidad de El Guarco	2.028,7	Aprobado
167	Municipalidad de Escazú	16.387,1	Aprobado
168	Municipalidad de Esparza	3.206,0	Aprobado
169	Municipalidad de Flores	1.716,9	Aprobado
170	Municipalidad de Garabito	4.165,9	Aprobado
171	Municipalidad de Goicoechea	8.144,2	Aprobado
172	Municipalidad de Golfito	2.266,8	Aprobado
173	Municipalidad de Grecia	5.729,8	Aprobado
174	Municipalidad de Guácimo	1.526,5	Aprobado
175	Municipalidad de Guatuso	860,3	Aprobado
176	Municipalidad de Heredia	12.789,7	Aprobado
177	Municipalidad de Hojancha	861,0	Aprobado
178	Municipalidad de Jiménez	946,3	Aprobado
179	Municipalidad de La Cruz	2.878,0	Aprobado Parcialmente
180	Municipalidad de La Unión	7.119,8	Aprobado Parcialmente
181	Municipalidad de León Cortés	735,9	Aprobado
182	Municipalidad de Liberia	4.717,1	Aprobado
183	Municipalidad de Limón	7.619,7	Aprobado
184	Municipalidad de Los Chiles	1.003,2	Aprobado Parcialmente
185	Municipalidad de Matina	2.667,6	Aprobado Parcialmente
186	Municipalidad de Montes de Oca	5.579,7	Aprobado
187	Municipalidad de Montes de Oro	1.253,2	Aprobado Parcialmente
188	Municipalidad de Mora	2.566,7	Aprobado
189	Municipalidad de Moravia	4.057,6	Aprobado
190	Municipalidad de Nandayure	1.441,8	Aprobado
191	Municipalidad de Naranjo	3.245,7	Aprobado
192	Municipalidad de Nicoya	3.886,2	Aprobado
193	Municipalidad de Oreamuno	2.013,5	Aprobado
194	Municipalidad de Orotina	2.203,5	Aprobado
195	Municipalidad de Osa	4.005,5	Aprobado Parcialmente
196	Municipalidad de Palmares	1.672,9	Aprobado
197	Municipalidad de Paraíso	3.880,4	Aprobado
198	Municipalidad de Parrita	1.790,5	Aprobado Parcialmente
199	Municipalidad de Pérez Zeledón	7.046,6	Aprobado Parcialmente
200	Municipalidad de Poás	1.540,0	Aprobado

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
201	Municipalidad de Pococí	7.313,0	Aprobado Parcialmente
202	Municipalidad de Puriscal	1.916,6	Aprobado
203	Municipalidad de San Carlos	12.070,0	Aprobado
204	Municipalidad de San Isidro	1.670,5	Aprobado
205	Municipalidad de San José	54.524,4	Aprobado
206	Municipalidad de San Mateo	649,8	Aprobado
207	Municipalidad de San Pablo	2.236,9	Aprobado
208	Municipalidad de San Rafael de Heredia	2.734,8	Aprobado
209	Municipalidad de San Ramón	-	Improbado
210	Municipalidad de Santa Ana	8.217,9	Aprobado
211	Municipalidad de Santa Bárbara	1.440,0	Aprobado
212	Municipalidad de Santa Cruz	5.983,2	Aprobado
213	Municipalidad de Santo Domingo	4.509,2	Aprobado Parcialmente
214	Municipalidad de Sarapiquí	2.871,2	Aprobado
215	Municipalidad de Siquirres	2.148,0	Aprobado
216	Municipalidad de Talamanca	1.740,2	Aprobado
217	Municipalidad de Tarrazú	1.018,3	Aprobado
218	Municipalidad de Tibás	5.865,9	Aprobado
219	Municipalidad de Tilarán	1.549,8	Aprobado
220	Municipalidad de Turrialba	2.991,2	Aprobado
221	Municipalidad de Turrubares	805,8	Aprobado
222	Municipalidad de Upala	1.798,0	Aprobado Parcialmente
223	Municipalidad de Valverde Vega	1.313,7	Aprobado
224	Municipalidad de Vásquez de Coronado	2.726,7	Aprobado
225	Municipalidad de Zarcero	918,8	Aprobado
226	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	27.004,3	Aprobado
227	Oficina Nacional de Semillas (ONS)	613,5	Aprobado Parcialmente
228	Operadora de Pensiones Complementarias (OPC-CCSS)	3.743,2	Aprobado
229	Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A	11.607,1	Aprobado Parcialmente
230	Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes	14.903,5	Aprobado Parcialmente
231	Patronato Nacional de Ciegos (PANACI)	-	Improbado
232	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	40.780,4	Aprobado Parcialmente
233	Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE)	536,8	Aprobado
234	Popular Sociedad Agencia de Seguros S.A.	2.857,9	Aprobado Parcialmente
235	Popular Sociedad de Fondos de Inversión S.A.	2.227,8	Aprobado Parcialmente
236	Popular Valores Puesto de Bolsa	5.791,7	Aprobado Parcialmente
237	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)	4.336,3	Aprobado Parcialmente
238	Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA)	36.004,6	Aprobado
239	Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	1.905.223,0	Aprobado Parcialmente
240	Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)	13.224,0	Aprobado
241	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA)	21.186,9	Aprobado Parcialmente
242	Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA)	14.753,0	Aprobado Parcialmente

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
243	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	32.742,4	Aprobado
244	Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, S.A. (SINART)	4.015,4	Aprobado
245	Superintendencia de Pensiones (SUPEN)	4.977,3	Aprobado
246	Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)	11.422,1	Aprobado
247	Superintendencia General de Seguros (SUGESE)	3.954,0	Aprobado
248	Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)	23.643,8	Aprobado
249	Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)	5.881,3	Aprobado
250	Unidad ejecutora del Proyecto Contrato NO. 2526/OC-CR BID-Ministerio de Justicia y Paz	22.914,9	Aprobado
251	Unión Nacional de Gobiernos Locales	962,0	Aprobado
252	Universidad de Costa Rica (UCR)	283.876,3	Aprobado Parcialmente
253	Universidad Estatal a Distancia (UNED)	62.085,5	Aprobado
254	Universidad Nacional (UNA)	119.921,2	Aprobado Parcialmente
255	Universidad Técnica Nacional (UTN)	38.595,2	Aprobado Parcialmente
TOTAL		**13.525.233,5**	



Contraloría General de la República

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

Elaborado en la Contraloría General de la República,
todos los derechos reservados. Febrero 2015.

Publicaciones cgr

Presupuestos públicos 2015

Situación y perspectivas

Febrero 2015

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ÍNDICE

Resumen **9**

Introducción **11**

I. Situación y perspectivas de la economía costarricense **12**

II. Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal **15**

III. Magnitud y composición de los presupuestos públicos **22**

3.1. Composición de los presupuestos públicos 22

3.1.1. Presupuestos públicos según objeto del gasto 23
3.1.2. Órganos Desconcentrados (OD) 25
3.1.3. Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE) 27
3.1.4. Empresas Públicas No Financieras (EPNF) 28
3.1.5. Instituciones Públicas Financieras (IPF) 30

3.2. Clasificación económica de los egresos presupuestados 31

3.3. Remuneraciones 35

3.4. Transferencias 40

3.5. Programas e instituciones 43

3.6. Otros gastos 44

IV. Aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República **48**

V. Presupuesto del Gobierno Central **51**

5.1. Principales aspectos 51

5.2. Sobre el proceso de discusión y aprobación 53

VI. Aspectos relevantes de los presupuestos de algunas instituciones del sector descentralizado y municipal **55**

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 (IVM) 59

6.2. Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) 62

6.3. Instituto Nacional de Seguros (INS) 67

6.4. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) 70

6.5. Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Consejos de Transporte 73

6.6. Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) 78

6.7. Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) 82

6.8. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) 86

6.9. Entidades de Educación Superior Estatal 90
6.10. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) 94
6.11. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) 97
6.12. Gobiernos Locales 101

Anexos 107

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Sector Público: Déficit Financiero según grupo institucional, 2012-2015 15

Cuadro 2 Sector Público: Ingresos sin Financiamiento Presupuestados y Ejecutados, según Grupo Institucional, 2012-2015 18

Cuadro 3 Sector Público: Gasto sin Amortización Presupuestado y Ejecutado, según Grupo Institucional, 2012-2015 19

Cuadro 4 Sector Público: Montos de Superávit según Grupo Institucional, 2011-2014 20

Cuadro 5 Sector Público: Presupuestos Aprobados según Sector Institucional, 2012-2015 22

Cuadro 6 Sector Público: Clasificación Económica de los Egresos en el Presupuesto Inicial, sin consolidar, 2010-2015 32

Cuadro 7 Sector Público: Clasificación Económica de los Egresos en el Presupuesto Inicial, sin consolidar, 2010-2015 33

Cuadro 8 Sector Público: Préstamos Externos y Concesiones de Obra Pública con saldos por Desembolsar a Diciembre de 2014 34

Cuadro 9 Gobierno Central: Plazas Ocupadas y Vacantes, 2014-2015 39

Cuadro 10 Gobierno Central: Principales destinatarios de transferencias, 2015 42

Cuadro 11 Sector Público: Principales Programas Presupuestarios, 2013-2015 44

Cuadro 12 Sector Público: Gasto en partidas seleccionadas, 2012-2015 46

Cuadro 13 Contraloría General de la República: Resumen de la Aprobación Presupuestaria, 2015 48

Cuadro 14 Gobierno Central: Presupuesto según objeto del gasto, 2013-2015 52

Cuadro 15 Seguro de Enfermedad y Maternidad: Presupuesto de Ingresos, 2013-2015 56

Cuadro 16 Seguro de Enfermedad y Maternidad: Presupuesto de Egresos, 2012-2015 58

Cuadro 17 Seguro de Enfermedad y Maternidad: Relación Remuneraciones e Ingresos Corrientes, 2010-2015 58

Cuadro 18 Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte: Presupuesto de Ingresos, 2013-2015 60

Cuadro 19 Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte: Presupuesto de Egresos, 2013-2015 61

Cuadro 20 Precio Promedio Principales Productos del Petróleo, 2013-2014 63

Cuadro 21 RECOPE: Presupuesto Inicial de Ingresos, 2013-2015 63

Cuadro 22 Refinadora Costarricense de Petróleo: Presupuesto de Egresos según partida y programa, 2015 64

Cuadro 23 RECOPE: Presupuesto de Egresos según Objeto del Gasto, 2013-2015 66

Cuadro 24 Instituto Nacional de Seguros: Presupuesto según Programa, 2012-2015 68

Cuadro 25 Instituto Nacional de Seguros: Presupuesto de Ingresos, 2012-2015 69

Cuadro 26 Instituto Nacional de Seguros: Presupuesto de Egresos, 2012-2015 70

Cuadro 27 Instituto Costarricense de Electricidad: Presupuesto de Ingresos, 2012-2015 71

Cuadro 28 Instituto Costarricense de Electricidad: Presupuesto de Egresos, 2012-2015 72

Cuadro 29 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Presupuesto de Egresos, 2013-2015 75

Cuadro 30 MOPT y Consejos de Transporte: Presupuesto Inicial de Egresos, 2012-2015 75

Cuadro 31 MOPT y Consejos de Transporte: Participación relativa en el presupuesto inicial de subpartidas seleccionadas, 2012-2015.....76

Cuadro 32 MOPT y sus Consejos: Porcentaje de ejecución de subpartidas seleccionadas respecto a los presupuestos definitivos, 2012-2014 77

Cuadro 33 JAPDEVA: Presupuesto de Egresos, 2013-2015 80

Cuadro 34 JAPDEVA: Ejecución de las partidas Remuneraciones y Bienes Duraderos, 2012-201480

Cuadro 35 Foro Económico Mundial: Posición de Costa Rica en Índice de Infraestructura Portuaria, 2010-2015.....81

Cuadro 36 Banco Mundial: Posición de Costa Rica en Indicador de Comercio Transfronterizo, 2015.....82

Cuadro 37 FODESAF: Presupuesto de Ingresos, 2013-2015.....83

Cuadro 38 FODESAF: Presupuesto de Egresos, 2013-2015.....84

Cuadro 39 FODESAF: Transferencias según destinatario, 2015.....84

Cuadro 40 Instituto Mixto de Ayuda Social: Presupuesto de Ingresos, 2013-2015 87

Cuadro 41 Instituto Mixto de Ayuda Social: Presupuesto por Programa, 2013-2015 88

Cuadro 42 Instituto Mixto de Ayuda Social: Presupuesto de Egresos, 2013-2015 89

Cuadro 43 Universidades Públicas: Presupuesto aprobado, 2014-2015.....90

Cuadro 44 Entidades de Educación Superior Estatal: Presupuesto de Ingresos, 2015 91

Cuadro 45 Entidades de Educación Superior: Presupuesto de Egresos, 2015 93

Cuadro 46 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo: Presupuesto de Ingresos, 2013-2015.....96

Cuadro 47 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: Presupuesto de Ingresos, 2013-2015 98

Cuadro 48 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: Superávit, 2013-2015.....99

Cuadro 49 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: Presupuesto de Egresos, 2013-2015 100

Cuadro 50 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: Presupuesto según Programas, 2013-2015 101

Cuadro 51 Gobiernos Locales: Resultados de la Aprobación presupuestaria, 2012-2015.....102

Cuadro 52 Gobiernos Locales: Presupuesto de Ingresos, 2014-2015 102

Cuadro 53 Gobiernos Locales: Gastos Presupuestados, 2014-2015.....104

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Sector Público: Deuda Pública como porcentaje del PIB, 2008-2014 17

Gráfico 2 Sector Público: Presupuestos Aprobados según grupo institucional, 2015 23

Gráfico 3 Sector Público: Egresos Presupuestados según sector institucional y objeto del gasto, 2015 24

Gráfico 4 Sector Público: Egresos presupuestados según objeto del gasto, 2015 24

Gráfico 5 Órganos Desconcentrados: Presupuesto de Ingresos y Egresos, 2014-2015 26

Gráfico 6 Instituciones Descentralizadas no Empresariales: Presupuesto de Ingresos y Egresos, 2014-2015 27

Gráfico 7 Empresas Públicas no Financieras: Presupuesto de Ingresos y Egresos, 2014-2015 29

Gráfico 8 Instituciones Públicas Financieras: Presupuesto de Ingresos y Egresos, 2014-2015 30

Gráfico 9 Sector Público: Composición de las remuneraciones, según Grupo e Institución, 2015 36

Gráfico 10 Sector Público: Variación nominal en la partida de remuneraciones, según sector institucional, 2015 36

Gráfico 11 Sector Público: Composición de las Remuneraciones según Sector institucional, 2015 37

Gráfico 12 Sector Público: Variación en el Presupuesto en Incentivos Salariales y Remuneraciones Básicas, ...38

Gráfico 13 Sector Público: Egresos por tipo de transferencias 2012-2015 40

Gráfico 14 Sector Público: Transferencias entre Grupos Institucionales, 2014-2015 41

Gráfico 15 Sector Público: Presupuestos públicos según institución, 2015 43

Gráfico 16 JAPDEVA: Ingresos Aprobados, 2011-2015 79

Gráfico 17 Fondo Especial para la Educación Superior como Porcentaje del PIB, 2007-2014 91

Gráfico 18 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo: Superávit, 2010-2014 95

Gráfico 19 Gobiernos Locales: Comportamiento de Ingresos, 2012-2015 103

Gráfico 20 Gobiernos Locales: comportamiento de gastos, 2012-2015 105

Resumen

Situación y perspectivas de la economía costarricense

De acuerdo con el Programa Macroeconómico del BCCR, en el 2015 se espera una recuperación de la economía mundial con prevalencia de riesgos a la baja, eventuales ajustes al alza de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) y la última emisión autorizada de títulos de deuda externa por US$1.000 millones.

Bajo estos supuestos, sitúa el crecimiento esperado de la producción en 3,4% para 2015 y 4,1% para 2016. Se espera que una mayor demanda interna (+7,3%) impulse el crecimiento en 2015, en donde el desarrollo de infraestructura deberá tener un rol importante.

Asimismo, la inflación se mantendría en la meta de 4% ± 1 p.p. en 2015 y 2016, en tanto en 2015 se presente un crecimiento de los agregados monetarios coherente con el rango meta, se mantengan los precios bajos del petróleo y una relativa estabilidad cambiaria.

El Programa Macroeconómico proyecta un déficit del Gobierno Central de 5,7% del PIB en 2015 y 6,6% en 2016, financiado por la última emisión de deuda externa y la colocación de títulos en el mercado interno.

El BCCR señala que los riesgos internos para el país se relacionan con presiones sobre tasas de interés por un deterioro de las finanzas públicas mayor al previsto, expectativas de inflación con lenta convergencia al rango meta, salida de capitales ante un alza de las tasas de interés internacionales con una posterior depreciación del colón y fenómenos climáticos como El Niño. Por su parte, los riesgos externos están relacionados con un crecimiento mundial menor a lo esperado, efectos negativos de una eventual alza de las tasas de interés por parte de la FED, desaceleración del crecimiento en economías emergentes -especialmente China- y riesgos por bajas inflaciones en la zona del euro. A pesar de una estabilidad esperada, los precios de granos básicos e hidrocarburos se apuntan también como un riesgo prevalente.

Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal

El mencionado Programa, estima un déficit del 5,7% para el Gobierno Central, 5,1% para el Sector Público No Financiero, y 5,7% para el Sector Público Combinado (Sector Público No Financiero más Banco Central de Costa Rica).

Así, el déficit del Gobierno Central para el 2015 resultaría similar al del 2014 (5,7%), mientras el presupuesto inicial contiene un nivel del 6,9%, de tal manera que se estaría proponiendo un ahorro de 1,2% del PIB como meta de política económica, en comparación con el Presupuesto 2015, a la cual habrá que dar seguimiento conforme se realice la ejecución del presupuesto nacional. El Ministerio de Hacienda ha anunciado la presentación de un presupuesto extraordinario con el propósito de rebajar sus gastos.

Sin embargo, aun considerando los valores realizados por debajo de lo presupuestado, o las metas establecidas, estos son para el Gobierno Central indicadores de insostenibilidad, puesto que la deuda sigue en aumento en proporción al PIB, hacia niveles cada vez más preocupantes. La deuda del Gobierno creció 3 puntos del PIB, hasta 39,3% del PIB, y la deuda pública consolidada ronda el 57%, y se estima superará el 60% en 2015.

Dado lo expuesto, se reitera la necesidad de avanzar decididamente hacia un equilibrio fiscal duradero en el caso del Gobierno Central, y hacia un mayor grado de ejecución o –en su defecto– de racionalización de recursos en el sector desconcentrado y descentralizado.

Es perentorio contar con proyectos de ley y reformas administrativas de fondo, que involucren aspectos de sostenibilidad y gobernación fiscal. Por parte de esta Contraloría y otros actores, en diferentes documentos emitidos se encuentran elementos que podrían contribuir a desarrollar las propuestas concretas, en materias como empleo público, adquisiciones, tributación, aduanas, inversiones, eficiencia y rendición de cuentas, entre otros, para la conformación de una política de buena hacienda.

Magnitud y composición de los presupuestos del Sector Público

Para el ejercicio económico 2015, se contará con recursos públicos por un monto de ¢22.117.136 millones (cifras sin consolidar), incluyendo a las instituciones del sector privado ¢57.603 millones.

Propiamente, se aprobaron ¢22.059.533 millones para el sector público, suma que representa un incremento de un 3% respecto al presupuesto definitivo 2014. Según el sector institucional, los recursos públicos se componen de la siguiente manera: el 36% corresponde a recursos del Gobierno Central, 23% a las Empresas Públicas No Financieras, 19% a las Instituciones Descentralizadas No Empresariales, 14% a las Instituciones Públicas Financieras, 6% a Órganos Desconcentrados, 2% a los Gobiernos Locales.

Las remuneraciones comprenden el 25% de los egresos presupuestados, las transferencias corrientes un 21%, los materiales y suministros un 12%, los servicios un 11%, la amortización un 9%, el restante 22% se reparte entre las partidas de intereses y comisiones, bienes duraderos, activos financieros, transferencias de capital y cuentas especiales, en orden de importancia. No obstante, por grupo institucional se presentan variaciones importantes en la composición de los gastos, lo mismo ocurre con los ingresos.

Cantidad y naturaleza de los programas

A nivel institucional, se tiene que 10 instituciones o títulos abarcan el 67% de los recursos aprobados para este año, el restante 33% de los recursos públicos es administrado por 291 instituciones. La principal institución es la CCSS, con un presupuesto de ¢2.979.444 millones, equivalentes al 14% del total del sector público; le sigue en importancia el Servicio de la Deuda Pública, con ¢2.690.373 millones (12%), y el MEP con un monto de ¢2.201.009 millones (10%).

El sector público administra cerca de 800 programas, de los cuales 102 corresponden al Gobierno Central. El principal programa corresponde al Servicio de la Deuda Pública, el cual absorbe el 12% de los recursos aprobados y presenta una variación importante respecto al presupuesto ajustado del año anterior, debido principalmente a la concentración de vencimientos que se espera para 2015, principalmente en la amortización interna (no corresponde realizar pago de eurobonos en 2015) y el mayor pago de intereses.

Aprobación presupuestaria de la CGR

Para 2015, se tramitaron 255 presupuestos iniciales: se aprobaron 176, se aprobaron parcialmente 73 y se improbaron 6. El monto aprobado asciende a ¢13,5 billones y las improbaciones totales o parciales sumaron ¢809.660 millones (5,6% de los presupuestos propuestos), principalmente por sobreestimación de los ingresos; inclusión de montos significativos en la partida de sumas sin asignación presupuestaria; por exceder los límites de gastos de la Autoridad Presupuestaria; e inconsistencias en las transferencias esperadas de otras instituciones del Sector Público.

En el presente documento, se comentan aspectos relevantes de algunas instituciones públicas y del sector municipal, seleccionadas en atención a su materialidad e importancia estratégica.

Introducción

Con el presente informe, la Contraloría General de la República pone a disposición de la Asamblea Legislativa, las autoridades de gobierno y la ciudadanía en general, información y análisis en relación con la situación financiero-presupuestaria del sector público costarricense y sus perspectivas para el corto y mediano plazo, aspectos de suma importancia en el control y la toma de decisiones relativas a la conducción de la política pública.

En el presente documento, el ente contralor incorpora y analiza la información correspondiente a los resultados del proceso de revisión y aprobación de los presupuestos de las instituciones y órganos públicos descentralizados que realiza en virtud de su mandato constitucional, juntamente con los datos de las partidas de ingresos y egresos aprobados en el presupuesto del Gobierno Central, para arribar a un diagnóstico y proyección de los resultados financieros globales del sector público, y su eventual repercusión en la evolución de las finanzas públicas.

Como podrá advertir el lector, la conclusión general que puede obtenerse al respecto, es que para el futuro cercano, en un débil contexto internacional, el Gobierno Central de Costa Rica continuará transitando la ruta de un déficit estructural y deuda insostenibles, que amenazan la estabilidad económica y social del país, y que, a falta de medidas concretas y eficaces en los últimos años, dirigidas a su contención y control, han terminado por traducirse en un deterioro en la perspectiva de la calificación otorgada al país por las calificadoras internacionales de riesgo.

Ante este panorama, se impone, con carácter de urgencia, ejecutar acciones para el saneamiento de las finanzas públicas, incluyendo la revisión del sistema tributario imperante; de los esquemas vigentes de remuneraciones y pensiones en el sector público; del modelo de estructura institucional del Estado y de los mecanismos existentes para la rendición de cuentas, sobre todo en materia de eficiencia del gasto público.

A continuación encontrará el lector (capítulos I, II y III) una 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 por cuya naturaleza o monto se estima que requieren de un tratamiento aparte.

Seguidamente (capítulo IV) se presenta un resumen de los principales resultados del proceso de aprobación presupuestaria realizada por la Contraloría General de la República para el año 2015, seguido de un capítulo (el V) destinado al análisis del presupuesto del Gobierno Central, incluyendo una referencia a los acontecimientos en el trámite de discusión y aprobación del presupuesto de la República.

Cierra el documento un último capítulo (el VI), que contiene la exposición de aspectos relevantes de algunas instituciones públicas y del sector municipal, seleccionadas en atención a criterios de importancia estratégica y magnitud de su presupuesto, en el conglomerado institucional costarricense.

La Contraloría General de la República espera alcanzar, con la publicación del presente documento, el propósito esbozado en el primer párrafo de esta introducción y, con ello, contribuir al mejoramiento continuo de la gestión pública y la rendición de cuentas, en beneficio de un uso más eficiente y oportuno de los recursos que el ciudadano costarricense confía a los servidores públicos.

I. Situación y perspectivas de la economía costarricense

El crecimiento del producto mundial habría alcanzado un 3,3% en 2014 según el Fondo Monetario Internacional (FMI)[1], Estados Unidos 2,4%, los países emergentes 4,4% y América Latina un 1,2%. En Costa Rica, el crecimiento estimado por el Banco Central de Costa Rica[2] es 3,5%, que se ubica por encima del crecimiento de la región –aunque dicho porcentaje resultó menor a las proyecciones originales-.

Al cierre de 2014, la economía internacional se caracterizó por una recuperación estadounidense más rápida de lo previsto, y un crecimiento por debajo de las expectativas en otras economías avanzadas (como Japón y zona de euro) y de mercados emergentes (por ejemplo Rusia, China y Brasil).

El crecimiento productivo en Costa Rica se vio impulsado por las telecomunicaciones, servicios financieros, servicios empresariales y comercio. El crecimiento de la manufactura (2,4%) y la construcción (3,1%) fue sustancialmente menor que en 2013, mientras que el crecimiento agropecuario (3,7%) se vio afectado por condiciones climáticas. Hubo aumento del consumo privado (3,9%), el gasto del gobierno (3,5%) y la inversión privada (4,5%), aunque a tasas menores que las observadas en 2013. La inversión pública decreció (-2,2%). Por su parte, las importaciones y exportaciones de bienes se contrajeron, en parte por el retiro de operaciones de Intel; no obstante, en servicios aumentaron las exportaciones impulsadas por el turismo y disminuyeron las importaciones.

Por otra parte, la inflación en nuestro país, medida por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) alcanzó un 5,1% en 2014, levemente por encima del rango meta de 4% ± 1 pp. Los principales determinantes fueron el aumento de bienes regulados (combustibles y electricidad), la depreciación del colón y el aumento de las expectativas de inflación a doce meses.

De acuerdo con el Programa Macroeconómico, el déficit del Gobierno Central llegó a 5,7% del PIB en 2014, por un incremento del gasto y una desaceleración en la recaudación de ingresos; y la deuda del Gobierno Central se ubicaría en 39,5% (36,3% en 2013).

Finalmente, la tasa de desempleo alcanzó el 9,7% según cifras del INEC; el tipo de cambio se estabilizó después del primer trimestre; y las tasas de interés aumentaron de forma gradual en 2014 (la tasa básica pasiva pasó de 6,50% a 7,20% al término de los años 2013 y 2014).

En 2015, a nivel internacional, se espera que la baja del precio del petróleo pueda favorecer el crecimiento mundial, pero no lo suficiente para contrarrestar las apuntadas debilidades que han venido mostrando las economías avanzadas distintas a Estados Unidos, así como las emergentes. Otras naciones exportadoras de petróleo más bien se verían afectadas negativamente con dicha baja del precio.

Considerando estos factores, las expectativas de crecimiento mundial 2015-2016 se revisan en general a la baja para las economías avanzadas -excepto Estados Unidos- y para economías emergentes y en desarrollo[3].

---

[1] Fondo Monetario Internacional. 2015. *Perspectivas de la Economía Mundial (World Economic Outlook).* Actualización a enero 2015. Disponible en: http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2015/update/01/pdf/0115s.pdf

[2] Banco Central de Costa Rica. 2015. *Programa Macroeconómico 2015-2016.* Disponible en: http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/Documento_PM2015-16.pdf

[3] Fondo Monetario Internacional. 2015. *Perspectivas de la Economía Mundial (World Economic Outlook).* Actualización a enero 2015. Disponible en: http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2015/update/01/pdf/0115s.pdf

Para el BCCR, el contexto macroeconómico estará caracterizado por una recuperación de la economía mundial con prevalencia de riesgos a la baja, ajustes al alza de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) y la última emisión autorizada de títulos de deuda externa por US$1.000 millones. Bajo estos supuestos, sitúa el crecimiento esperado de la producción en 3,4% para 2015 y 4,1% para 2016. Se espera que una mayor demanda interna (+7,3%) impulse el crecimiento en 2015, en donde el desarrollo de infraestructura deberá tener un rol importante.

Asimismo, la inflación se mantendría en la meta de 4% ± 1 p.p. en 2015 y 2016, en tanto en 2015 se presente un crecimiento de los agregados monetarios coherente con el rango meta, se mantengan los precios bajos del petróleo y una relativa estabilidad cambiaria. Se destaca el anuncio de la transición del régimen de bandas cambiarias a uno de flotación administrada, donde el BCCR podría intervenir discrecionalmente para evitar fluctuaciones violentas del tipo de cambio.

El Programa Macroeconómico proyecta un déficit del Gobierno Central de 5,7% del PIB en 2015 y 6,6% en 2016, financiado por la última emisión de deuda externa y la colocación de títulos en el mercado interno. En coincidencia con lo reiteradamente señalado por la Contraloría General de la República, el BCCR indica al respecto que el comportamiento creciente de la deuda pública se acentuaría, lo que "*constituye un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas y por ende, para la estabilidad macroeconómica*" y considera que se hace "*urgente la búsqueda de consensos nacionales sobre una reforma fiscal estructural*".

Sobre este tema, cabe señalar que recientemente la calificadora de riesgo Fitch Ratings[4] bajó la calificación de la deuda de Costa Rica, que pasó de perspectiva estable a negativa. Esta empresa señala entre sus consideraciones el continuo deterioro de las finanzas públicas, hasta alcanzar un déficit del Gobierno de 5,6% en 2014, el peor resultado desde 1980. Además, se apunta una baja recaudación fiscal debido a un bajo cumplimiento tributario y un sistema generalizado de incentivos y exenciones, así como una mayor rigidez del gasto desde 2008 cuando se dieron aumentos de la planilla del sector público y en las transferencias sociales. Fitch indica que la incapacidad para reducir el déficit primario y el incremento sostenido en la deuda pública podría manifestarse en una baja de la calificación, mientras que con una mayor confianza en la estrategia de consolidación fiscal que mejore las expectativas de estabilización de la deuda en el mediano plazo, podría retornar a una calificación estable.

Esta problemática también ha sido señalada por el FMI. En dos publicaciones recientes este organismo comenta la situación de Costa Rica[5] 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 el actual gobierno 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 3,75% 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% del PIB para 2019.

---

[4] Comunicado de prensa. *Fitch Revises Costa Rica's Outlook to Negative; Affirms IDRs at 'BB+'*, disponible en https://www.fitchratings.com/creditdesk/press_releases/detail.cfm?pr_id=975915

[5] 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

Por su parte, el BCCR señala que los riesgos internos para el país se relacionan con presiones sobre tasas de interés por un deterioro de las finanzas públicas mayor al previsto, expectativas de inflación con lenta convergencia al rango meta, salida de capitales ante un alza de las tasas de interés internacionales con una posterior depreciación del colón y fenómenos climáticos como El Niño. Por su parte, los riesgos externos están relacionados con un crecimiento mundial menor a lo esperado, efectos negativos de una eventual alza de las tasas de interés por parte de la FED, desaceleración del crecimiento en economías emergentes -especialmente China- y riesgos por bajas inflaciones en la zona del euro. A pesar de una estabilidad esperada, los precios de granos básicos e hidrocarburos se apuntan también como un riesgo prevalente.

II. Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal

El déficit financiero del sector público (ingresos sin financiamiento, menos gasto sin amortización de deuda), según los ingresos y gastos presupuestados, asciende a un 13% del PIB en los últimos años. Sin embargo, las liquidaciones de los presupuestos del sector público generan un déficit sustancialmente menor, aunque de importante magnitud -en torno a 5% del PIB-, como presenta el cuadro siguiente.

En muchas instituciones y en sus grupos institucionales, es normal finalizar el ejercicio con superávit financiero, mientras el Gobierno Central realiza el mayor aporte al déficit financiero del sector público.

Dicho desfase entre presupuesto y realizado se origina principalmente en una subejecución de gastos en el orden de un 15% a nivel general, pues los ingresos incluidos en el cálculo del déficit (es decir, sin financiamiento), muestran una alta ejecución, superior al 97%, como se verá.

CUADRO 1
SECTOR PÚBLICO: DÉFICIT FINANCIERO SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJE DEL PIB-

Grupo Institucional	Aprobado diciembre 2012	Ejecutado diciembre 2012	Aprobado diciembre 2013	Ejecutado diciembre 2013	Aprobado diciembre 2014	Ejecutado septiembre 2014	Aprobado inicial 2015
Gobierno Central [1/]	-1.233.069	-1.001.186	-1.542.960	-1.336.129	-1.769.350	-1.075.107	-1.999.787
Órganos Desconcentrados [2/]	-179.002	4.382	-173.266	37.156	-220.178	72.387	-184.936
Inst. Descentr. No Empres. [2/]	-339.753	161.529	-495.455	47.524	-556.322	244.000	-399.582
Gobiernos Locales [3/]	-101.335	2.128	-107.637	6.627	-125.030	46.367	-15.345
GOBIERNO GENERAL	**-1.853.159**	**-833.147**	**-2.319.318**	**-1.244.822**	**-2.670.879**	**-712.352**	**-2.599.651**
% PIB	-8,13%	-3,66%	-9,43%	-5,06%	-10,01%	-3,59%	-9,03%
Empresas Públ. No Financ. [2/]	-638.956	-269.928	-590.525	-240.824	-637.610	-84.524	-539.781
Instit. Públ. Financieras	-535.851	117.244	-622.349	198.669	-620.844	5.290	-608.938
SECTOR PÚBLICO	**-3.027.966**	**-985.831**	**-3.532.193**	**-1.286.976**	**-3.929.333**	**-791.587**	**-3.748.370**
% del PIB	-13,29%	-4,33%	-14,35%	-5,23%	-14,73%	-3,99% [4/]	-13,02%

1/ Monto aprobado excluye gastos financiados con créditos externos revalidados.
2/ Incluye fideicomisos.
3/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.
4/ Para el ejecutado 2014 se calcula con respecto al PIB a setiembre, cifra menor al 4%. No obstante, la ejecución del gasto supera considerablemente a la del ingreso en la parte final del año. El déficit del Gobierno Central es de un 5,7% al finalizar el año 2014.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPP y SIGAF.

Por este motivo, con base en los presupuestos aprobados, no se extrae directamente un pronóstico del déficit financiero en el 2015, para lo cual sería necesario algún supuesto sobre la eventual ejecución de los ingresos y, principalmente, de los gastos.

En este contexto, el Programa Macroeconómico emitido por el Banco Central de Costa Rica, estima un déficit del 5,7% para el Gobierno Central y también de 5,7% para el Sector Público Combinado (Sector Público No Financiero más Banco Central de Costa Rica).

Así, el déficit del Gobierno Central para el 2015 resultaría similar al del 2014 (5,7%), mientras el presupuesto inicial contiene un nivel del 6,9%[6], de tal manera que se estaría proponiendo un ahorro de 1,2% del PIB como meta de política económica, en comparación con el Presupuesto 2015[7], a la cual habrá que dar seguimiento conforme se realice la ejecución del presupuesto nacional.

Sin embargo, aun considerando los valores realizados por debajo de lo presupuestado, o las metas establecidas, estos son para el Gobierno Central indicadores de insostenibilidad, puesto que la deuda sigue en aumento en proporción al PIB, hacia niveles cada vez más preocupantes.

En el resto del Sector Público No Financiero se presentaba a septiembre un superávit cercano a 0,1% del PIB, y muy por debajo de la cifra incorporada en el Programa Macroeconómico (1,1% a diciembre).

Esta diferencia en 2014 tiene relación con el Fideicomiso del ICE para el Proyecto Hidroeléctrico Reventazón, que adquirió las obras de dicho proyecto de su Fideicomitente (ICE), reflejando ingresos considerables para este, pero también egresos para el Fideicomiso (por encima de ¢200 mil millones). La consideración de estos movimientos podría aumentar de manera importante los valores del déficit para el Sector Público, tanto para 2014 como 2015 (alcanzando eventualmente valores superiores al 6% del PIB).

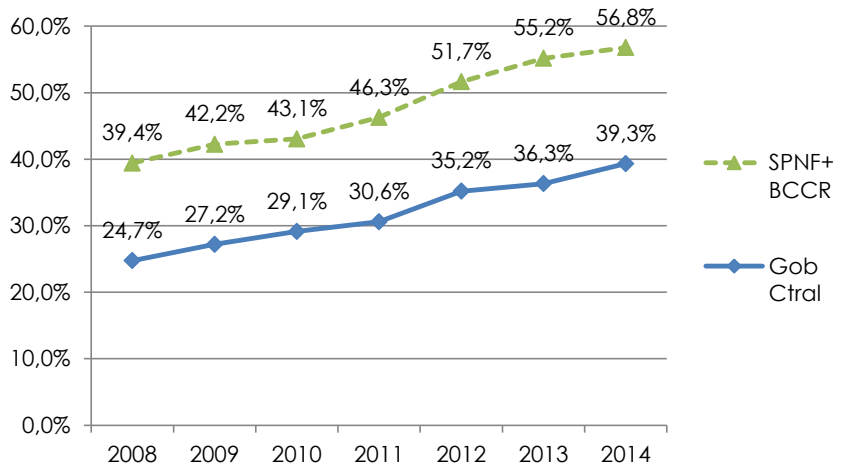
Por otra parte, en relación con las cuentas del Gobierno y su sostenibilidad, debe indicarse que la deuda del Gobierno Central mostró en 2014 un crecimiento de 3.0 puntos del PIB (Gráfico 1), lo cual es un porcentaje superior a los incrementos observados en años anteriores, con excepción del 2012 (en este último año se dio la particularidad de que los eurobonos colocados, pero no completamente utilizados, elevaron el indicador, mientras en 2013 se retornó a un nivel conforme a la tendencia).

Aun cuando se presentó en el 2014 un impulso relevante por causa de una elevación del tipo de cambio, en diferentes documentos se ha manifestado que el Gobierno precisa de un ajuste a sus cuentas (en ingresos y/o gastos) de aproximadamente el 3% del PIB apenas para evitar mayores incrementos de su deuda.

[6] Originalmente se consignaba un 6,7%, pero el BCCR reestimó el PIB para 2015.

[7] Al presupuesto inicial deberán agregarse las sumas objeto de revalidación de las fuentes de crédito externo, que se incorporan durante el ejercicio mediante decreto ejecutivo.

GRÁFICO 1
SECTOR PÚBLICO: DEUDA PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2008-2014



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

La deuda no consolidada del sector público creció hasta un 56,8% del PIB (frente 55,2% en el 2013) según información del Ministerio de Hacienda, donde un factor relevante para que no creciera aún más, fue una menor deuda del Banco Central; esta institución, mediante su intervención en el mercado de divisas, pudo absorber liquidez sin que mediara la emisión de instrumentos de deuda. Debe aclararse que, los pasivos del Fideicomiso ICE-Reventazón, generados en la ya referida operación, no están incluidos en el saldo de la deuda del Sector Público, razón por la cual dicho saldo de la deuda superaría el 57% del PIB. La deuda del sector Público se estima podría superar el 60% del PIB en el 2015.

Es importante indicar que en la composición del déficit se observa una estabilidad de los ingresos (cuadro 2), tanto para el Gobierno General sin consolidar, cercana a 33% del PIB, como para el Sector Público (59%). Ver siguiente cuadro.

CUADRO 2
SECTOR PÚBLICO: INGRESOS SIN FINANCIAMIENTO PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Grupo Institucional	Aprobado diciembre 2012	Ejecutado diciembre 2012	Aprobado diciembre 2013	Ejecutado diciembre 2013	Aprobado diciembre 2014	Ejecutado setiembre 2014	Aprobado inicial 2015
Gobierno Central	3.314.300	3.274.301	3.509.336	3.536.202	3.832.481	2.696.480	4.200.593
Órganos Desconcentrados [1/]	972.596	909.372	1.098.155	1.017.590	1.209.340	808.183	1.158.887
Inst. Descentr. No Empres. [1/]	3.145.630	3.153.883	3.402.598	3.264.662	3.618.989	2.688.077	3.893.611
Gobiernos Locales [2/]	291.297	284.564	323.645	316.424	357.815	258.063	350.493
GOBIERNO GENERAL	**7.723.822**	**7.622.120**	**8.333.733**	**8.134.879**	**9.018.626**	**6.450.804**	**9.603.584**
% PIB [3/]	33,90%	33,46%	33,87%	33,06%	33,81%	32,52%	33,36%
% ejecutado [3/]		98,68%		97,61%		96,18%	
Empresas Públ. No Financ. [1/]	3.946.487	3.703.307	4.159.423	3.951.518	4.461.112	3.252.756	4.357.976
Instit. Públ. Financieras	2.300.318	2.269.807	2.491.100	2.536.132	2.576.253	1.825.709	2.357.670
SECTOR PÚBLICO	**13.970.627**	**13.595.234**	**14.984.256**	**14.622.528**	**16.055.991**	**11.529.268**	**16.319.230**
% PIB [3/]	61,32%	59,68%	60,89%	59,42%	60,19%	58,12%	56,70%
% ejecutado [3/]		97,31%		97,59%		96,56%	

1/ Incluye fideicomisos.
2/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.
3/ Para 2014 el % PIB es Ejecutado/PIB ambos a setiembre, y el % Ejecutado en base anual.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPP y SIGAF.

Como se apuntó, la percepción de ingresos se acerca razonablemente a lo presupuestado.[8] Sin embargo, la revisión del PIB a la baja realizada por el Banco Central de Costa Rica en el Programa Macroeconómico, por el orden de ¢903.858 millones, en comparación con la proyección realizada en julio 2014, es una advertencia de eventuales reprogramaciones de ingresos en el sector público, en caso de mantenerse dicha estimación[9].

Debido a esta situación previsible, la Contraloría considera importante estar atentos al comportamiento de los indicadores fiscales, no solamente para el Gobierno Central, sino para el resto del Sector Público No Financiero. Los niveles de déficit y deuda, en una proyección pasiva, podrían exceder máximos históricos, con mayor riesgo de refinanciación y amenaza para la estabilidad económica en los próximos años.

[8] Aun cuando la información de ejecución del 2014 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.
[9] El Informe DFOE-SAF-IF-11-2014 de esta Contraloría, recoge la pérdida de rendimiento que ha sufrido el Impuesto General sobre las Ventas, principal fuente de ingresos corrientes del Gobierno Central.

CUADRO 3
SECTOR PÚBLICO: GASTO SIN AMORTIZACIÓN PRESUPUESTADO Y EJECUTADO, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Grupo Institucional	Aprobado diciembre 2012	Ejecutado diciembre 2012	Aprobado diciembre 2013	Ejecutado diciembre 2013	Aprobado diciembre 2014	Ejecutado setiembre 2014	Aprobado inicial 2015
Gobierno Central [1/]	4.547.368	4.275.487	5.052.296	4.872.332	5.601.831	3.771.587	6.200.380
Órganos Desconcentrados	1.151.598	904.990	1.271.421	980.434	1.429.518	735.796	1.343.824
Inst. Descentr. No Empres. [2/]	3.485.383	2.992.354	3.898.053	3.217.138	4.175.311	2.444.077	4.293.193
Gobiernos Locales [3/]	392.632	282.436	431.282	309.797	482.845	211.696	365.838
GOBIERNO GENERAL	**9.576.981**	**8.455.267**	**10.653.052**	**9.379.701**	**11.689.505**	**7.163.156**	**12.203.235**
% PIB [4/]	42,04%	37,11%	43,29%	38,12%	43,82%	36,11%	42,40%
% ejecutado [4/]		88,29%		88,05%		82,40%	
Empresas Públ. No Financ. [2/]	4.585.443	3.973.235	4.749.948	4.192.341	5.098.722	3.337.280	4.897.757
Instit. Públ. Financieras	2.836.169	2.152.563	3.113.449	2.337.463	3.197.097	1.820.419	2.966.608
SECTOR PÚBLICO	**16.998.593**	**14.581.065**	**18.516.448**	**15.909.505**	**19.985.324**	**12.320.855**	**20.067.600**
% PIB [4/]	74,61%	64,00%	75,25%	64,65%	74,92%	62,11%	69,72%
% ejecutado [4/]		85,78%		85,92%		82,90%	

1/ Montos aprobados ajustados (excluye revalidaciones de crédito externo).
2/ Incluye fideicomisos.
3/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.
4/ Para 2014 el "% PIB" es Ejecutado/PIB ambos a setiembre, y "% Ejecutado" es en base anual.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPP y SIGAF.

Es necesario enfatizar lo apuntado en torno a que los presupuestos reflejan niveles de gasto muy superiores a los que llegan a realizarse. El gasto que se presupuesta y no se ejecuta representa un porcentaje importante en cada ejercicio, cerca del 15% para el sector público. Ese porcentaje es particularmente alto en los Gobiernos Locales e Instituciones Públicas Financieras, del 25% o más (cuadro 3), situación que se relaciona consistentemente con la generación de superávits en las instituciones.

Si bien es cierto que, en algunas entidades importantes el mantenimiento de superávit está asociado a las necesidades de liquidez, sea para su giro normal o como reservas propias a la naturaleza de su negocio, así como para proyectos específicos, es necesario, también, plantearse cuál es el monto razonable de los saldos líquidos de las instituciones y órganos desconcentrados.

Por ejemplo, más de ¢600 mil millones son utilizados por el Gobierno Central, como cuentas por pagar de la caja única del Estado. Dichos saldos aumentan cada año en parte por la falta de utilización oportuna de los beneficiarios. En este sentido, podrían implementarse a futuro ajustes a la normativa y decisiones de política pública, para que estos recursos regresen a las arcas del Gobierno cuando no se utilicen oportunamente por parte de los beneficiarios.

En este contexto, preocupada por esta situación, y en procura de propiciar mejoras en el sistema de programación y utilización de recursos, esta Contraloría improbó una suma

considerable de gastos no clasificados en los presupuestos ordinarios del 2015, incluidos en las denominadas "sumas sin asignación presupuestaria"[10].

CUADRO 4
SECTOR PÚBLICO: MONTOS DE SUPERÁVIT SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2011-2014
-MILLONES DE COLONES-

Grupo Institucional	2011	2012	2013	2014 1/
Superávit Presupuestario	**1.700.286**	**2.111.100**	**2.222.294**	**2.165.035**
Gobierno Central	-54.955	62.593	3.018	-249.862
Superávit Presupuestario resto del Sector Público	**1.755.241**	**2.048.507**	**2.219.276**	**2.414.897**
Órganos Desconcentrados	226.323	197.224	199.821	286.457
Instituciones Descentralizadas no Empresariales	444.289	602.709	540.575	768.055
Gobiernos Locales	86.492	91.600	108.056	134.624
Empresas Públicas no Financieras	329.854	322.024	319.120	401.154
Instituciones Públicas Financieras	668.283	834.951	1.051.704	824.607

1/ Preliminar a Diciembre para Gobierno Central, y a Setiembre para el resto del Sector Público.
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Dado lo expuesto, se reitera la necesidad de avanzar decididamente hacia un equilibrio fiscal duradero en el caso del Gobierno Central, y hacia un mayor grado de ejecución o –en su defecto– de racionalización de recursos en el sector desconcentrado y descentralizado.

Es perentorio contar con proyectos de ley y reformas administrativas de fondo, que involucren aspectos de sostenibilidad y gobernación fiscal. Por parte de esta Contraloría y otros actores, en diferentes documentos emitidos se encuentran elementos que podrían contribuir a desarrollar las propuestas concretas, en materias como empleo público, adquisiciones, tributación, aduanas, inversiones, eficiencia y rendición de cuentas, entre otros, para la conformación de una política de buena hacienda.

La Contraloría General ha señalado a las autoridades políticas y hacendarias la necesidad de disminuir la discrecionalidad de los gestores públicos –mediante reglas fiscales u otros mecanismos– para que la gestión se ajuste a las posibilidades reales de la Hacienda Pública, incluso 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 plurianulidad de los planes y presupuestos públicos[11]; 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 bajo el alero del Ministerio rector, para fortalecer las funciones de dirección, coordinación y vigilancia del Poder Ejecutivo y de control político por parte de la Asamblea Legislativa; modificar la legislación en materia de destinos específicos

[10] Las improbaciones totales alcanzan ¢809.660 millones, de los cuales más del 50% se dieron por motivo de "sumas sin asignación presupuestaria" excesivas. Dicha cuenta no debe ser utilizada en la formulación presupuestaria de forma que violente los principios de especificación, programación y otros.
[11] Dicha propuesta de reforma fue presentada el 19 de febrero de 2015.

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; ajustar el sistemas tributario para hacerlo más equitativo, eficiente y progresivo; y revisar las normas que establecen la confidencialidad de la información financiera y presupuestaria de algunas empresas públicas; entre otros aspectos.

Finalmente, es importante lo que el Sector Público pueda realizar en sus campos sustantivos, especialmente los que se vinculan con la política económica para lo que concierne al fisco, de tal manera que una mejora de la dinámica de la producción, la inversión y el consumo, coadyuven al propósito de elevar los estándares financieros y sociales.

III. Magnitud y composición de los presupuestos públicos

La presente sección presenta lo relativo a la composición de los presupuestos públicos para el año 2015, de acuerdo con los distintos clasificadores vigentes y otros criterios de interés. La información se organiza en seis acápites: composición de los presupuestos públicos, composición según clasificación económica, remuneraciones, transferencias, programas e instituciones y otros gastos.

Las cifras correspondientes a la información presupuestaria del Gobierno Central tienen como fuente el Sistema Integrado de Gestión para la Administración Financiera (SIGAF), del Ministerio de Hacienda. Por su parte, las cifras del sector descentralizado y municipal tienen como fuente el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de esta Contraloría General, según consulta realizada el 28 de enero de 2015[12].

3.1. Composición de los presupuestos públicos

Los recursos públicos aprobados para 2015 alcanzan la suma de ¢ 22.117.136 millones (cifras sin consolidar), entre los cuales se incluyen los recursos del presupuesto del Gobierno Central, correspondientes a la Ley de Presupuesto Nacional, Ley N° 9289, así como los presupuestos de las entidades del sector descentralizado y municipal, y los presupuestos correspondientes a entidades privadas que administran fondos públicos.

CUADRO 5
SECTOR PÚBLICO: PRESUPUESTOS APROBADOS SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Sector Institucional [1/ 2/]	Presupuesto Definitivo 2012	Presupuesto Definitivo 2013	Presupuesto Definitivo 2014	Presupuesto Inicial 2015	Part.%	Var. %
Gobierno Central	6.033.481	6.414.111	6.788.439	7.959.346	36%	17%
Órganos Desconcentrados	1.171.528	1.286.398	1.432.965	1.344.286	6%	-6%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	3.492.425	3.904.748	4.179.805	4.298.174	19%	3%
Gobiernos Locales[3/]	392.940	426.315	474.757	360.470	2%	-24%
Empresas Públicas No Financieras	4.827.688	5.172.485	5.380.199	5.107.014	23%	-5%
Instituciones Públicas Financieras	2.846.642	3.126.767	3.211.897	2.980.664	14%	-7%
Otras instituciones de Gobiernos Locales [4/]	2.891	8.376	12.195	9.580	0%	-21%
Total Sector Público	**18.767.596**	**20.339.201**	**21.480.256**	**22.059.533**	**100%**	**3%**
Sector Privado	74.985	82.930	86.391	57.603	0,3%	-33%
Total Aprobación Presupuestaria	**18.842.581**	**20.422.131**	**21.566.647**	**22.117.136**	**100%**	**3%**

1/ Cifras sin consolidar.

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

3/ Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito.

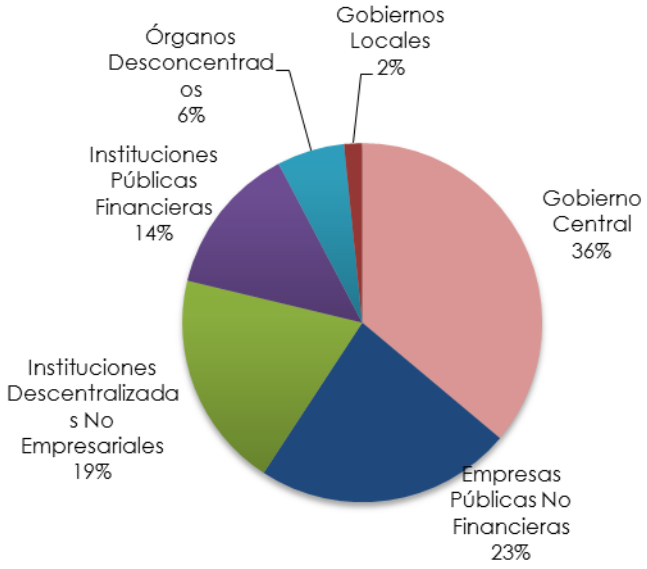
4/ Comités Cantonales de Deportes, Federaciones Municipales, Juntas de Cementerios, entre otros.

Fuente: Elaboración CGR, datos con base en el SIPP y SIGAF

[12] De acuerdo con las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos, las instituciones deben ingresar su información presupuestaria y de planificación en este sistema, los datos pueden variar según la fecha de consulta por modificaciones realizadas por las instituciones. Respecto al clasificador institucional, los fideicomisos se incluyen en la respectiva categoría de la institución que los administra.

Respecto a los recursos definitivos de 2014, los presupuestos públicos 2015 crecieron un 3%; no obstante, solo dos de los grupos institucionales presentan un aumento respecto al presupuesto definitivo 2014: el Gobierno Central con un 17%[13] -que a su vez es el grupo con mayor crecimiento- y las Instituciones Descentralizadas No Empresariales con un 3%. En contraste, los demás grupos muestran disminuciones respecto al monto presupuestado en 2014.

GRÁFICO 2
SECTOR PÚBLICO: PRESUPUESTOS APROBADOS SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2015
-PORCENTAJES-



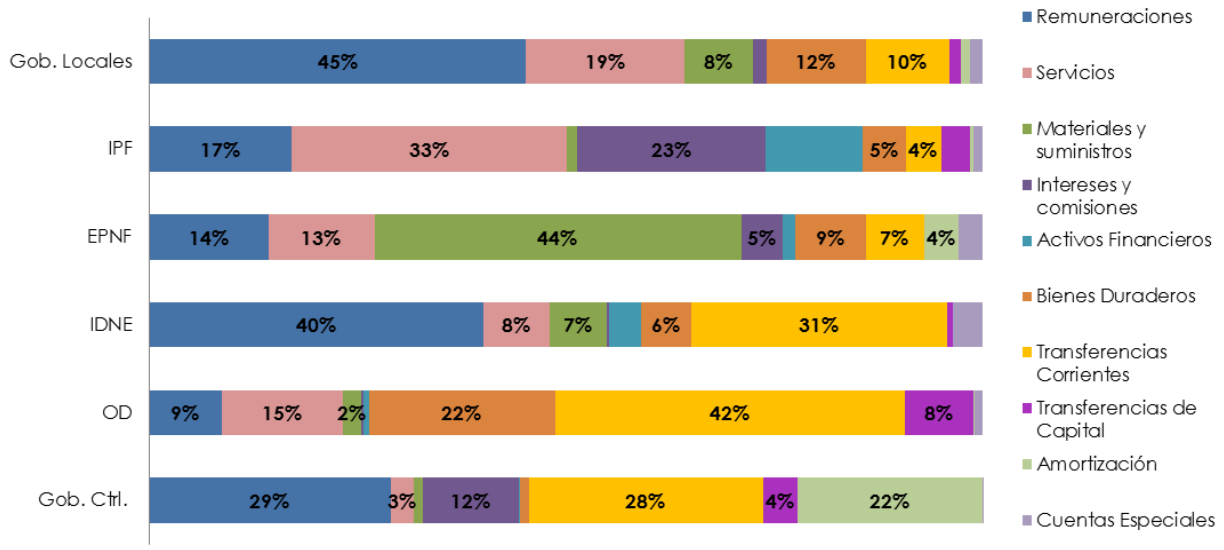
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

3.1.1. Presupuestos públicos según objeto del gasto

En lo que respecta a la composición de los egresos según objeto del gasto, se observan diferencias importantes entre los sectores institucionales. Se tiene que el Gobierno Central, los Gobiernos Locales y las Instituciones Descentralizadas No Empresariales son los grupos que asignan mayor cantidad de recursos a las remuneraciones, con una participación del 29%, 40% y 45% respectivamente. Por su parte, las principales partidas de gasto para las Instituciones Públicas Financieras son servicios (33%) e intereses y comisiones (23%); mientras que las Empresas Públicas No Financieras presupuestan la mayor parte de sus recursos en materiales y suministros (44% de sus egresos); por último, los Órganos Desconcentrados presupuestan la mayor cantidad de sus egresos en transferencias corrientes (42%) y de capital (8%). Estas diferencias se pueden apreciar en el gráfico siguiente:

[13] Respecto al presupuesto ajustado a diciembre de 2014, cifras preliminares.

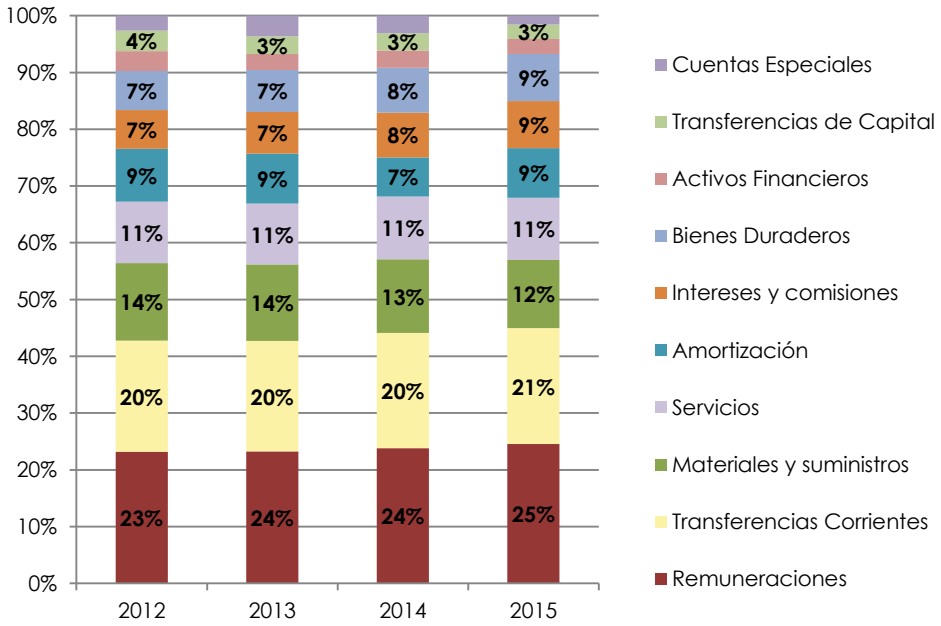
GRÁFICO 3
SECTOR PÚBLICO: EGRESOS PRESUPUESTADOS SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL Y OBJETO DEL GASTO, 2015
-PORCENTAJES-



1/ OD: Órganos Desconcentrados, IPF: Instituciones Públicas Financieras, IDNE: Instituciones Descentralizadas No Empresariales, EPNF: Empresas Públicas No Financieras, Gob. Ctrl.: Gobierno Central, Gob. Locales: Gobiernos Locales.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

GRÁFICO 4
SECTOR PÚBLICO: EGRESOS PRESUPUESTADOS SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2015
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

A nivel agregado, se mantiene una composición estable en los egresos para el periodo 2012-2015. La principal partida del gasto corresponde a las **remuneraciones**, las cuales representan un 25% de los egresos presupuestados para el 2015, y tuvieron un incremento del 8% respecto al presupuesto definitivo 2014, 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. Siguen en importancia las **transferencias corrientes,** con una participación del 21% y una variación porcentual del 6% respecto a 2014, derivada principalmente del aumento en un 9% en las transferencias del Gobierno Central. Sobre ambas partidas se comenta en forma más detallada en las secciones 3.3 y 3.4, respectivamente.

Las partidas **materiales y suministros** y los **servicios** representan un 12% y 11% de los egresos presupuestados, en ese orden. Mientras que la **amortización** comprende un 9% de los egresos, cabe destacar que dicha partida experimentó el mayor crecimiento en 2015 respecto al presupuesto definitivo de 2014, con un 33%, explicado principalmente por el incremento en un 48% en el Servicio de la Deuda Pública del Gobierno, así como el aumento en ¢17.388 millones (1704%) del Fideicomiso 911 de Titularización Proyecto Hidroeléctrico Cariblanco por la amortización de títulos valores internos de largo plazo.

Por su parte, el restante 22% se distribuye entre las partidas **intereses y comisiones** (9%), **bienes duraderos** (9%), **activos financieros** (3%), **transferencias de capital** (3%) y **cuentas especiales**(2%). Destaca la disminución en un 48% de los recursos por cuentas especiales respecto a 2014 principalmente por improbación de recursos asignados a dicha partida. Es importante destacar que la CGR ha indicado que "*la partida de "Cuentas Especiales" es posible utilizarla de manera excepcional y por un monto razonable, para equilibrar ingresos con los gastos, pero no puede convertirse en una práctica sostenida, para posteriormente proceder a su rebajo como origen de recursos, ya que con ello se estarían contraviniendo algunos principios presupuestarios, como el de programación, dado que los recursos no quedarían asociados a objetivos, metas y productos que se pretendan alcanzar, lo que no lograría consistencia entre el plan y el presupuesto, y el de gestión financiera, ya que podría no promoverse la asignación y el uso de recursos en términos de economía, eficiencia y eficacia y orientados a los intereses generales de los administrados*"[14].

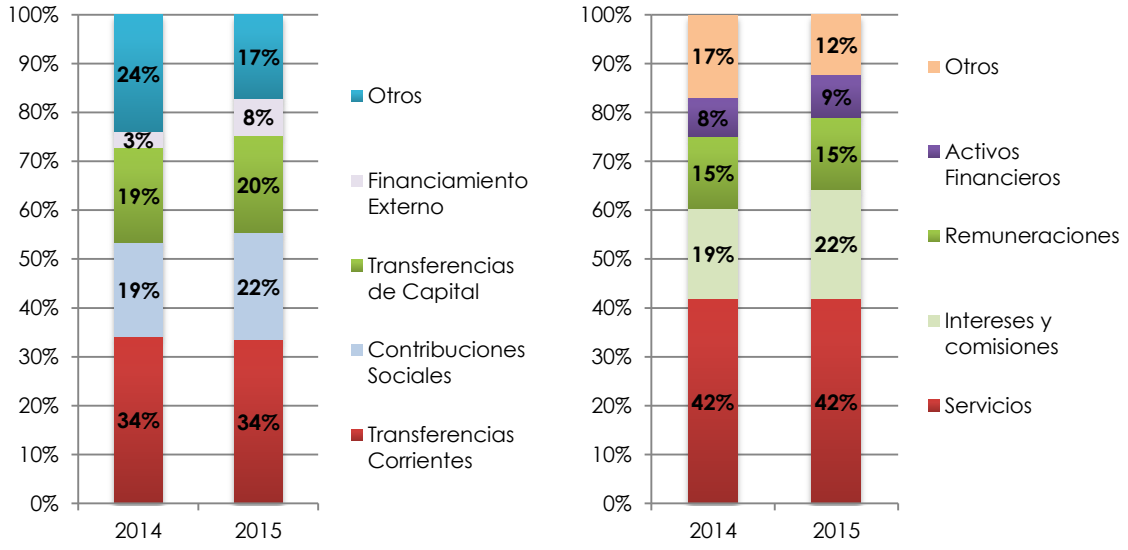
A continuación se detalla brevemente la composición de los presupuestos de ingresos y egresos para cada sector institucional, con excepción del Gobierno Central, sobre el cual esta Contraloría comentó en el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto emitido en setiembre pasado y además se discute en el acápite V de este documento.

3.1.2. Órganos Desconcentrados (OD)

Los recursos aprobados en 2015 para los Órganos Desconcentrados (6,1% del total del sector público) ascendieron a ¢1.344.286 millones, 6% menor al presupuesto definitivo de 2014, lo cual se debe principalmente a la baja en el presupuesto de FODESAF en 1% dado que no se presupuestaron montos por recursos de vigencias anteriores (montos que serían incluidos en un presupuesto extraordinario) y FONABE en un 9%, debido también a la disminución en recursos de vigencias anteriores (-30%) y de transferencias corrientes (-5%). En relación con la concentración por institución, tres entidades comprenden el 70% del total de los recursos aprobados, a saber, FODESAF, con una participación del 39%, el Consejo Nacional de Vialidad con un 27% y FONABE con 4%.

[14] CGR, 2014. DFOE-EC-0765, Pág. 4.

GRÁFICO 5
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS, 2014-2015
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Este grupo institucional presenta una alta concentración **de sus ingresos** en las partidas de transferencias corrientes, con un 34% de participación, contribuciones sociales con 22% y transferencias de capital con un 20%, otros rubros importantes son el financiamiento externo (8%) y los recursos de vigencias anteriores (6%), el restante 10% se reparte en otros ingresos.

Respecto a la estructura de ingresos, la CGR ha señalado que existe un importante riesgo fiscal en el Gobierno Central que puede ser "exportado" hacia el resto del sector público, especialmente a las instituciones que dependen en un alto porcentaje de sus ingresos de las transferencias del Presupuesto de la República, por tanto, evidentemente resultan vulnerables los órganos desconcentrados, que por su naturaleza dependen directa o indirectamente de las transferencias del Presupuesto de la República, como el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), FODESAF y FONABE.

Cabe destacar que para este período los ingresos provenientes del financiamiento externo tuvieron un incremento del 120% respecto al presupuesto definitivo de 2014, derivado del aumento en un 158% por parte del Consejo Nacional de Vialidad relacionado con el programa de Construcción Vial, que ejecutará a través de las Unidades Ejecutoras del BID y BCIE la construcción, rehabilitación, reconstrucción y mejoramiento de carreteras y puentes a través de financiamiento externo, mientras que los recursos de vigencias anteriores disminuyeron un 54% ello debido a que 27 de 59 instituciones no presentan presupuesto aprobado en dicha partida, situación que obedece a que en muchos casos los montos consignados en recursos de vigencias anteriores son presentados en presupuestos extraordinarios.

Respecto a los **egresos**, se tiene que la mayor cantidad de recursos aprobados corresponden a las transferencias corrientes, con ¢564.102 millones, lo que representa el 42% de los egresos del grupo. Del total presupuestado por concepto de transferencias corrientes, resaltan los ¢419.054 millones que corresponden a FODESAF, con una participación del 74% del total del grupo, el

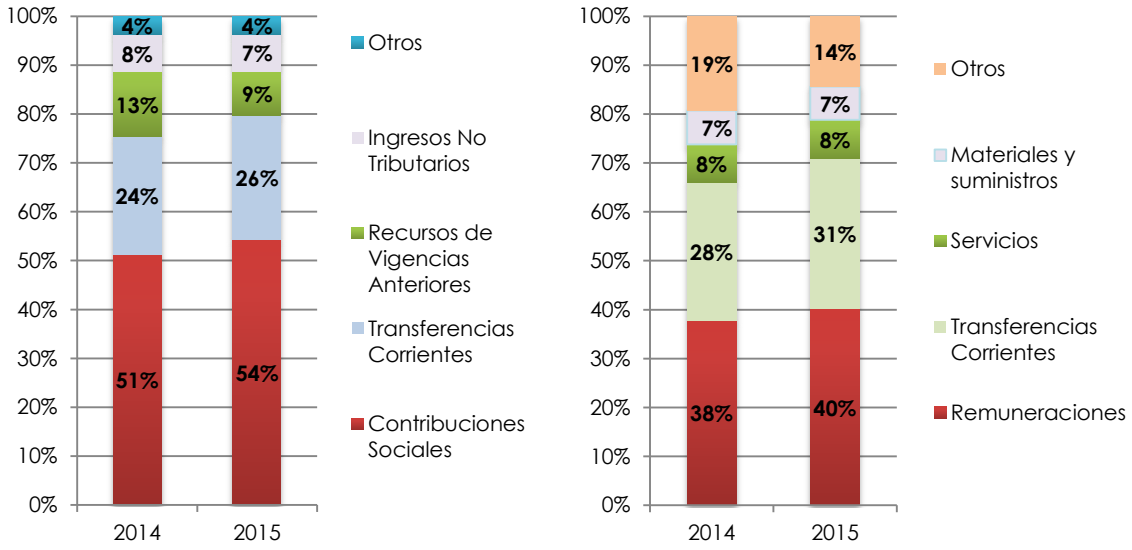
Fondo Nacional de Becas (FONABE), ¢42.452 millones (8%) y ¢37.661 millones al Fideicomiso del Aeropuerto Juan Santamaría[15] (7%).

Por su parte, los bienes duraderos, corresponden al 22% de los egresos presupuestados, con un monto de ¢301.392 millones. Al igual que en años anteriores, esta partida muestra un importante nivel de concentración en el CONAVI, que absorbe el 74% de los egresos presupuestos, para un incremento respecto al presupuesto definitivo de 2014 del 25% en términos nominales y la Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato 2526/Oc-Cr BID-Ministerio de Justicia y Paz con un 6% del total de los egresos presupuestados, ¢17.876 millones.

3.1.3. Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)

Con respecto a las IDNE, estas representan el 19% de los ingresos aprobados. Este grupo presenta un presupuesto por la suma de ¢ 4.298.174 millones, 3 % mayor al presupuesto definitivo de 2014. A nivel institucional, dos entidades comprenden el 76% de los ingresos de este grupo, a saber: la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), con un 69% y la Universidad de Costa Rica (UCR) con un 7%.

GRÁFICO 6
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS, 2014-2015
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Las contribuciones sociales son el rubro principal **de ingresos** (54%), y corresponden a los aportes que reciben la CCSS, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), las mismas se incrementaron un 9% básicamente por la aplicación del transitorio XI del Reglamento de IVM de la CCSS en el cuál se fijaron aumentos escalonados y automáticos cada 5 años en el aporte tripartido al régimen básico de pensiones Invalidez, Vejez

[15] El Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría fue establecido con la finalidad de administrar los ingresos que genera la actividad de operación del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y con ello garantizar la distribución de los mismos entre el Estado y el Gestor.

y Muerte (IVM), iniciando en el 2010 y hasta el 2035, mismo que aplica para el 2015 pasando de 8% a 8,5%.

Por otra parte, las transferencias corrientes representan un 26% del total de ingresos, un 9% más que en el año 2014. Destacan las transferencias del Gobierno Central a las universidades públicas por concepto del Fondo Especial para la Educación (FEES) por un monto de ¢410.488 millones, un aumento del 12% respecto al presupuesto definitivo 2014, así como la transferencia a FODESAF de ¢236.844 millones, un 5% más que en 2014. Dentro de los ingresos presupuestados destacan la disminución en los recursos de vigencias anteriores en un 30% respecto al presupuesto definitivo de 2014, primordialmente por la baja en los superávits presupuestados por la CCSS y el de la UCR en un 42% y 22%, como ya se mencionó, ello se debe a que en muchas instituciones estos recursos se presupuestan en presupuestos extraordinarios.

En relación con los **egresos presupuestados** se presenta una leve recomposición respecto al presupuesto definitivo 2014, el 40% corresponde a la partida de remuneraciones, un 9% más que el presupuesto definitivo 2014. Destacan los aumentos en un 33%, 20%, 17% y 16% en el gasto presupuestado en remuneraciones por parte de la SUTEL, el TEC, la UTN y la ARESEP respectivamente. Las transferencias corrientes corresponden al 31% del total de egresos presupuestados con un incremento del 12% respecto al año 2014 derivado principalmente de los aumentos presentados en la ARESEP (43%), la SUTEL (40%) y CCSS (11%) por concepto de prestaciones.

Las partidas servicios y materiales y suministros representan el 8% y el 7% del total de los egresos presupuestados, el restante 14% corresponde a otros gastos presupuestados, en donde destaca la disminución en la partida cuentas especiales (48% menos que lo presupuestado en el año 2014) que pasó de representar del 7% al 3% del total de 2014 a 2015, situación que se debe a que 15 de las 33 instituciones del grupo que presentaron presupuesto el año anterior en dicha partida (según el presupuesto definitivo 2014) no registran montos en el presupuesto inicial o fueron improbados por esta Contraloría.

3.1.4. Empresas Públicas No Financieras (EPNF)

Las EPNF representan el 23% de los presupuestos iniciales del sector público[16]. Este grupo muestra un presupuesto por la suma de ¢5.107.014 millones, cifra que es un 1% menor en términos nominales a la del presupuesto inicial 2014. Dos instituciones representan el 74% del presupuesto inicial en este grupo, a saber, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) con ¢1.905.223 millones, y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), con ¢1.849.101 millones.

Cabe indicar que la disminución global en el presupuesto del sector respecto al presupuesto definitivo 2014 obedece a que un 63% de las instituciones[17] que lo componen presentan disminuciones en el presupuesto aprobado, entre las que destacan la Compañía Nacional de Fuerza y Luz con una variación de -20%, el ICE con -7%, y el AyA -4%, las dos últimas recibieron una aprobación parcial por parte de esta Contraloría. En el acápite IV se amplía más sobre los resultados de la aprobación presupuestaria que realizó la CGR.

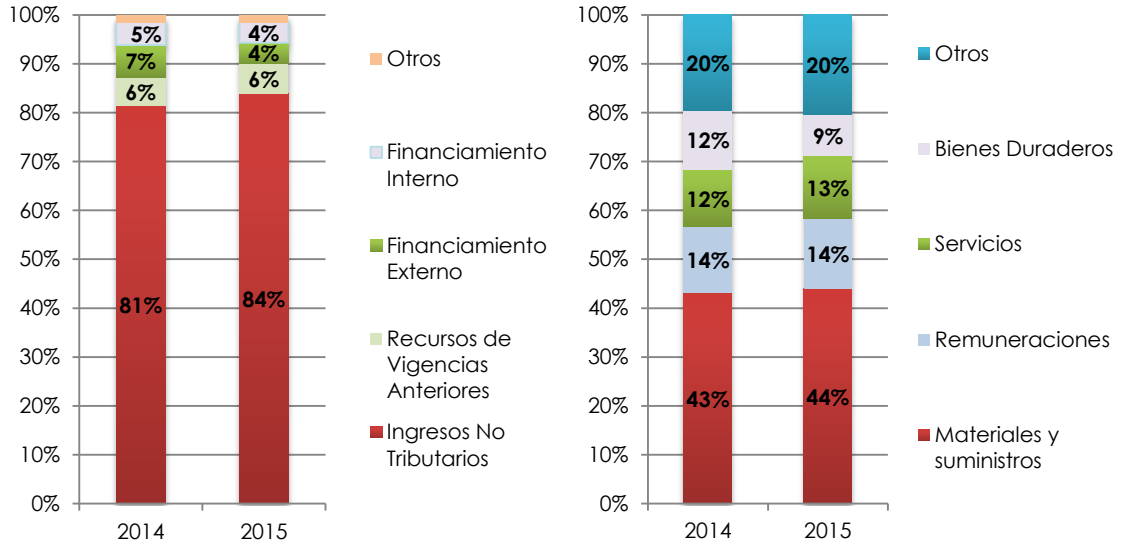
Respecto a la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), cabe indicar que mediante el informe DFOE-AE-IF-01-2014 la CGR señaló que la escasa liquidez que afronta CNFL desde hace varios años, además del incremento significativo en el nivel de endeudamiento, colocan a la Compañía en riesgo de insuficiencia para cubrir los gastos operativos, las obligaciones

[16] No incluye al sector privado

[17] Incluye los Fideicomisos. Un total de 27 instituciones componen el sector.

financieras y la inversión, todo lo cual puede afectar la prestación óptima del servicio; asimismo, en reiteradas ocasiones esta Contraloría ha mencionado que la situación financiera por la que atraviesa esta institución deber ser objeto de control permanente por parte de la administración, de forma que se propicie la toma de acciones oportunas que garanticen su sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo.

GRÁFICO 7
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS, 2014-2015
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

De acuerdo con el clasificador de **ingresos**, el presupuesto aprobado se compone principalmente de ingresos no tributarios (84%), recursos de vigencias anteriores (6%) y financiamiento externo (4%), lo que representa una ligera recomposición en comparación con el presupuesto definitivo 2014, principalmente en el financiamiento externo, que representaba un 7% en 2014, esto se debe básicamente a la disminución de dicha partida en un 72% por parte del Fideicomiso 1 Proyecto Hidroeléctrico Reventazón/ICE-Scotiabank. En cuanto a los recursos de vigencias anteriores (superávits), se presenta un incremento del 2% respecto al presupuesto definitivo 2014; algunas de las empresas con mayores ingresos presupuestados por este rubro son el ICE (¢149.458 millones), el Fideicomiso Proyecto Térmico Garabito (¢47.582 millones) y el AyA (¢29.864 millones), entre otras.

Respecto a los **egresos** según la clasificación por objeto del gasto, el presupuesto muestra una composición similar a la registrada en el presupuesto definitivo 2014, las partidas con mayor peso relativo son materiales y suministros (44%) y remuneraciones (14%). La diferencia más sustantiva se da en la menor participación de los bienes duraderos, que pasó de representar el 12% del total a 9% de 2014 a 2015, lo anterior en virtud al menor gasto en bienes duraderos por parte de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

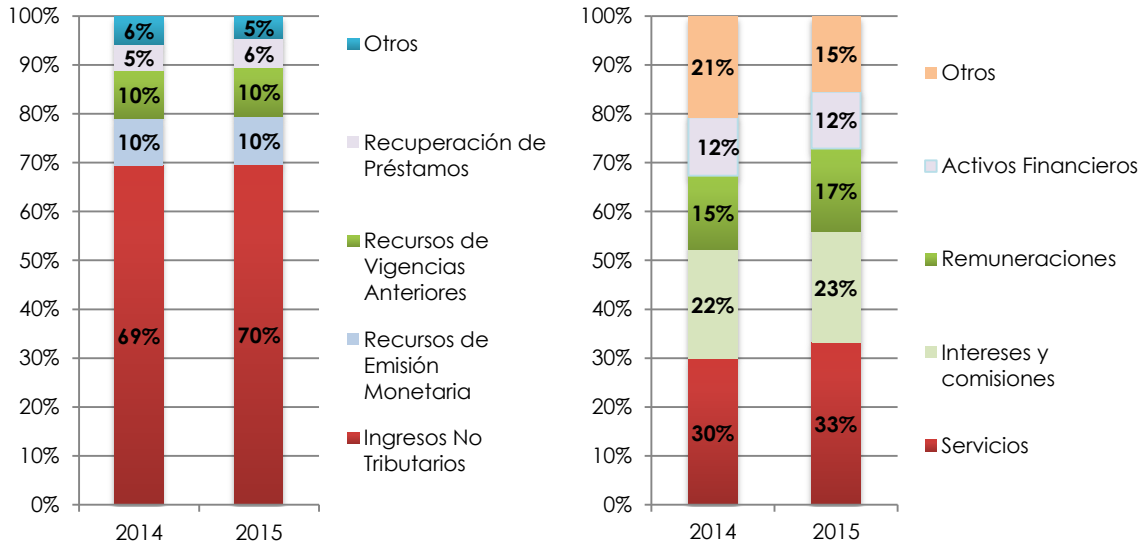
3.1.5. Instituciones Públicas Financieras (IPF)

Las Instituciones Públicas Financieras comprenden el 13,5% del presupuesto aprobado del sector público, para un total de ¢ 2.980.664 millones. En relación al presupuesto definitivo del año anterior, las IPF presentan una disminución en el presupuesto de 7% en términos nominales, la cual obedece principalmente a la aprobación parcial de los presupuestos del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), Banco de Costa Rica (BCR), Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC), ello en virtud de la improbación de ingresos por concepto de intereses y comisiones, servicios financieros y cuentas especiales dado que no fue posible determinar la razonabilidad de las cifras proyectadas[18].

Mención especial merece la improbación total del presupuesto del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), puesto que no cumplió con los principios presupuestarios de equilibrio, universalidad e integridad, al incluir recursos para Remuneraciones y Servicios por una suma de ¢4.000 millones provenientes de transferencias del Gobierno Central que no figuran en la Ley de Presupuesto. Cabe destacar también la aprobación parcial del presupuesto del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI), en donde se imprueban los ingresos propuestos por concepto de recuperación de préstamos y financiamiento (Colocación de Títulos Valores de Largo Plazo), con motivo de que las operaciones que se realizan bajo dichos conceptos no conllevarían afectaciones presupuestarias[19].

Por institución, el presupuesto aprobado se distribuye entre las más grandes de la siguiente manera: Instituto Nacional de Seguros (INS) con una participación del 30% (¢906.986 millones), el BNCR con un 21% (¢625.788 millones), el BANHVI 8,5%, (¢368.164,81 millones) y el BCCR 8,2%, (¢356.119 millones).

GRÁFICO 8
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS, 2014-2015
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

[18] Según oficios DFOE-EC-0764, DFOE-EC-0763, DFOE-EC-0762, DFOE-EC-0755.

[19] Oficio DFOE-EC-0765, respecto a la Aprobación parcial del presupuesto inicial del período 2015 del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

La estructura del presupuesto de **ingresos** de este grupo no presenta mayores cambios respecto a la observada en el presupuesto definitivo 2014, no obstante se observan movimientos importantes en la variación de los distintos rubros de ingresos. Los ingresos no tributarios representan el 70% del total de recursos, con una disminución del 7% respecto al presupuesto definitivo 2014 principalmente por las aprobaciones parciales del presupuesto inicial ya mencionadas en los bancos, así como la improbación del presupuesto de INVU, situación que debe ser objeto de monitoreo dado que corresponden a ingresos propios del giro del negocio.

Los recursos de emisión monetaria corresponden a un 10% del total, respecto al año 2014 muestran una disminución en 4%, ello obedece a las estimaciones por parte del BCCR. Por otra parte la recuperación de préstamos representan el 6% de los ingresos para un incremento respecto al presupuesto definitivo del 2014 del 3%, relacionado con el aumento en los ingresos por concepto de recuperación de préstamos del sector privado en un 143% por parte del BCR, así como el incremento en un 32% en la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE). El restante 15% restante corresponde a otros ingresos en donde destaca que las transferencias de capital las cuales disminuyeron un 54% debido principalmente a la ya mencionada improbación del presupuesto del INVU, así como la aprobación parcial en el caso del BANHVI.

Según el clasificador por objeto del **gasto**, a nivel de partida destaca que los servicios corresponden a un 33% de los egresos aprobados, con un incremento respecto al año 2014 de 4% lo cual obedece primordialmente al aumento en 5% del INS y 43% del Banco Central de Costa Rica relacionado con el servicio de desarrollo de sistemas informáticos. La partida de intereses y comisiones representa un 22%, y muestra una disminución respecto al presupuesto definitivo 2014 del 6% derivado de las disminuciones en dicha partida en el BNCR, BCR y BCCR, en un 17%, 7% y 3% respectivamente.

Por otra parte las remuneraciones incorporan un 15%, los activos financieros un 12% y otras partidas un 15% del total del presupuesto. Específicamente dentro de otras partidas se presenta una disminución importante en las cuentas especiales, las cuales pasaron de un 5% a un 1%, lo cual obedece básicamente a la reducción de los montos asignados por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Instituto Nacional de Seguros, dado que fueron egresos improbados en el presupuesto respectivo, situación ya mencionada entorno a la aplicación del criterio C-13 sobre el contenido presupuestario del grupo "sumas sin asignación presupuestaria".

3.2. Clasificación económica de los egresos presupuestados

A continuación se presenta la información de los gastos presupuestados según la clasificación económica (que incluye, entre otras categorías gastos corrientes o erogaciones no recuperables para atender el giro ordinario de las instituciones así como gastos de capital que son erogaciones no recuperables para la adquisición o producción de bienes duraderos destinados a incrementar la capacidad productiva). En el cuadro, los subtotales excluyen la información de las empresas públicas financieras, dado que las diferencias cambiarias que contabilizan los bancos causan grandes fluctuaciones en los valores.

El gasto del sector público no financiero presupuestado inicialmente–considerando solamente gasto corriente y de capital-, pasó de menos del 50% del PIB en el 2008 a un 60% en el 2009, tras lo cual disminuyó hasta un 55.5% pero actualmente ha presentado niveles del 57,4%.

CUADRO 6
SECTOR PÚBLICO: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS EGRESOS EN EL PRESUPUESTO INICIAL, SIN CONSOLIDAR, 2010-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJE DEL PIB-

Clasificación Económica/Grupo Institucional	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto corriente						
Gobierno Central	3.428.650	3.817.785	4.132.959	4.623.697	5.126.195	5.728.674
Órganos Desconcentrados	610.271	653.778	731.584	785.308	847.854	909.364
Instituciones Públicas No Empresariales	2.374.036	2.513.496	2.712.260	2.998.514	3.346.821	3.689.679
Gobiernos Locales	155.691	178.046	193.215	221.014	254.335	272.838
Empresas Públicas No Financieras	3.033.091	3.091.230	3.332.320	3.624.626	3.772.330	3.911.600
Instituciones Públicas Financieras	2.374.036	1.654.782	1.772.995	2.029.781	2.248.939	2.334.933
Subtotal Sector Público No Financiero	9.601.739	10.254.335	11.102.338	12.253.159	13.347.535	14.512.155
% del PIB	**50,3%**	**49,2%**	**48,7%**	**49,8%**	**50,0%**	**50,4%**
Gasto de capital						
Gobierno Central	309.426	295.056	349.983	336.009	364.301	464.671
Órganos Desconcentrados	180.340	137.753	258.882	306.852	301.282	412.588
Instituciones Públicas No Empresariales	137.505	115.905	132.594	187.110	270.146	287.689
Gobiernos Locales	54.871	63.353	73.792	76.826	85.934	87.754
Empresas Públicas No Financieras	1.104.728	894.321	760.461	635.431	935.063	763.658
Instituciones Públicas Financieras	346.067	346.823	312.400	371.166	345.570	254.495
Subtotal Sector Público No Financiero	1.786.869	1.506.388	1.575.712	1.542.228	1.956.725	2.016.361
% del PIB	**9,4%**	**7,2%**	**6,9%**	**6,3%**	**7,3%**	**7,0%**
Subtotal gasto corriente y capital (SPNF)	**11.388.608**	**11.760.723**	**12.678.050**	**13.795.387**	**15.304.259**	**16.528.515**
% PIB	**59,7%**	**56,4%**	**55,6%**	**56,1%**	**57,4%**	**57,4%**
Otros gastos y amortización (SPNF)	**1.565.399**	**2.075.754**	**2.477.613**	**2.535.256**	**2.076.053**	**2.550.354**
% del PIB	**8,2%**	**10,0%**	**10,9%**	**10,3%**	**7,8%**	**8,9%**
Total de gastos y amortización (SPNF)	**12.954.007**	**13.836.477**	**15.155.663**	**16.330.644**	**17.380.313**	**19.078.869**
% del PIB	**67,9%**	**66,4%**	**66,5%**	**66,4%**	**65,2%**	**66,3%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Es claro que la situación fiscal del Gobierno Central se ve condicionada seriamente por la dinámica de su gasto corriente, que como porcentaje del PIB tuvo un aumento de cinco puntos en relación con el período anterior a la crisis internacional, se estabilizó en 2010-2012, y continúa en aumento en el último trienio, sin perspectivas de estabilidad.

La dinámica propia de algunos gastos como las remuneraciones, las pensiones y otras transferencias, que componen la mayor parte del gasto primario del Gobierno Central, y consiguientemente de las erogaciones por concepto de los intereses de la deuda, se muestra difícil de controlar, al menos, para mantener un equilibrio fiscal sostenible.

CUADRO 7
SECTOR PÚBLICO: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS EGRESOS EN EL PRESUPUESTO INICIAL, SIN CONSOLIDAR, 2010-2015
-PORCENTAJE DEL PIB-

Clasificación Económica/Grupo Institucional	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto corriente							
Gobierno Central	16,7%	18,0%	18,3%	18,1%	18,8%	19,2%	19,9%
Órganos Desconcentrados	2,4%	3,2%	3,1%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%
Instituciones Públicas No Empresariales	11,3%	12,4%	12,1%	11,9%	12,2%	12,5%	12,8%
Gobiernos Locales	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%	0,9%	1,0%	0,9%
Empresas Públicas No Financieras	19,9%	15,9%	14,8%	14,6%	14,7%	14,1%	13,6%
Instituciones Públicas Financieras	10,4%	12,4%	7,9%	7,8%	8,2%	8,4%	8,1%
Subtotal Sector Público No Financiero	51,0%	50,3%	49,2%	48,7%	49,8%	50,0%	50,4%
Gasto de capital							
Gobierno Central	2,1%	1,6%	1,4%	1,5%	1,4%	1,4%	1,6%
Órganos Desconcentrados	1,0%	0,9%	0,7%	1,1%	1,2%	1,1%	1,4%
Instituciones Públicas No Empresariales	1,1%	0,7%	0,6%	0,6%	0,8%	1,0%	1,0%
Gobiernos Locales	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Empresas Públicas No Financieras	4,5%	5,8%	4,3%	3,3%	2,6%	3,5%	2,7%
Instituciones Públicas Financieras	1,6%	1,8%	1,7%	1,4%	1,5%	1,3%	0,9%
Subtotal Sector Público No Financiero	9,0%	9,4%	7,2%	6,9%	6,3%	7,3%	7,0%
Subtotal gasto corriente y capital (SPNF)	**60,0%**	**59,7%**	**56,4%**	**55,6%**	**56,1%**	**57,4%**	**57,4%**
Otros gastos y amortización (SPNF)	**8,9%**	**8,2%**	**10,0%**	**10,9%**	**10,3%**	**7,8%**	**8,9%**
Total de gastos y amortización (SPNF)	**68,9%**	**67,9%**	**66,4%**	**66,5%**	**66,4%**	**65,2%**	**66,3%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Las presiones fiscales que ha tenido el Gobierno de la República, han limitado la cantidad de recursos que se destinan a la inversión pública, cuyas necesidades superan por mucho las posibilidades reales de la Hacienda Pública. Por otra parte, a pesar de una cantidad muy importante de recursos provenientes de préstamos externos y otras fuentes de financiamiento, el país ha tenido un pobre desempeño en la ejecución de tales recursos, lo cual ha limitado los resultados esperados en esta materia.

Esta es una situación preocupante, ya que en la coyuntura actual, de un menor crecimiento de la economía internacional, un crecimiento moderado de muestra economía y un alto déficit fiscal en el país, el desarrollo de obra pública e infraestructura es un elemento dinamizador fundamental para generar más producción, ingresos y empleo.

Ante esta situación, las autoridades hacendarias y políticas han venido emprendiendo acciones en procura de incrementar los recursos disponibles para inversión pública mediante diferentes fuentes de financiamiento y mejorar el desarrollo de obra; sin embargo, este continúa siendo uno de los principales desafíos que tiene el país en los próximos años, que requerirá de la máxima atención y compromiso de dichas autoridades.

Ha aumentado el monto de préstamos en ejecución, negociación y aprobación, aunque el porcentaje de avance financiero es similar al de 2013. La disponibilidad de recursos y el grado de avance de las concesiones de obra también es superior, con el caso destacable de la terminal granelera de Caldera, recientemente concluida y puesta a operar.

A continuación se presenta un resumen de la información correspondiente a préstamos externos y concesiones de obra pública.

CUADRO 8
SECTOR PÚBLICO: PRÉSTAMOS EXTERNOS Y CONCESIONES DE OBRA PÚBLICA CON SALDOS POR DESEMBOLSAR A DICIEMBRE DE 2014
-MILLONES DE DÓLARES-

Préstamo/Concesión	Contratado	Desembolsado	% ejecución 2014	% ejecución 2013
Préstamos externos 1/	**5.216,1**	**784,6**		
En ejecución	***2.990,7***	***784,6***	***26,2***	***28,7***
BCIE	748,5	119,6	*16,0*	*20,6*
BID	1.578,7	545,5	*34,6*	*35,9*
BIRF	265,0	45,3	*17,1*	*23,5*
JBIC	265,6	36,7	*13,8*	*13,9*
Otros	133,0	37,5	*28,2*	*30,8*
En negociación	**1.759,8**	**N/A**	***N/A***	***N/A***
BID	590,0	N/A	N/A	N/A
BCIE	215,0	N/A	N/A	N/A
JICA	19,0	N/A	N/A	N/A
BEI	400,0	N/A	N/A	N/A
Por definir	535,8	N/A	N/A	N/A
En aprobación	***465,6***	**N/A**	**N/A**	**N/A**
EXIMBANK	465,6	N/A	N/A	N/A
Concesiones de obra	**2.747,9**	**452,3**	**N/A**	**N/A**
En ejecución	***497,5***	***434,6***	**87,4**	**77,2**
Vía San José – Caldera	265,9	237,3	89,2	87,9
Puerto Caldera 2/	33,0	58,6	177,7	66,3
A.I. Daniel Oduber 3/	35,0	7,5	21,4	21,4
A.I. Juan Sta María 4/	163,6	131,2	80,2	73,9
Adjudicados	***1.600,4***	***16,4***	**1,0**	**0,9**

Préstamo/Concesión	Contratado	Desembolsado	% ejecución 2014	% ejecución 2013
San José - San Ramón 5/	650,4	11,8	1,8	1,8
Terminal Contenedores de Moín	950,0	4,6	0,5	0,3
En Proceso de Concesión	***650,0***	***1,3***	**0,2**	**0,2**
San José - Cartago 6/	-	-	N/A	N/A
Tren Metropolitano 7/	-	1,3	N/A	N/A
Megapuerto transferencia Atlántico 8/	650,0	-	N/A	N/A
Total en ejecución	**3.488,2**	**1.219,3**	**35,0**	**37,3**
Total general	**7.964,0**	**1.236,9**	**N/A**	**N/A**
Total ejecutado en millones de colones 9/	**1.881.596,3**	**657.701,3**	**35,0**	**37,3**

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

2/ El muelle se inauguró el 12 de febrero y ya se dio inicio a la etapa de explotación del mismo

3/ No se cuenta con información actualizada.

4/ No se incluyen las inversiones que ha realizado la Dirección General de Aviación Civil en el AIJS. (Rampa de Carga).

5/ Por decisión del Gobierno de la República el proyecto no se realizó por el esquema de concesión de obra pública. En fecha 5-2-2015, la Asamblea Legislativa aprobó en segundo debate la conformación de un fideicomiso para este proyecto (expediente 18.887).

6/ Autoridades Superiores decidieron no realizar el proyecto bajo el esquema de concesión de obra pública. Se tramita un proyecto de ley para constituir un fideicomiso para esta obra, que recibió dictamen de comisión especial en la Asamblea Legislativa el día 3-2-2015 (expediente 19.280).

7/ El Proyecto cuenta con un estudio de factibilidad técnica, legal, financiera y ambiental, en el momento de estructuración del proyecto. Sin embargo, fue archivado por la Junta Directiva del CNC, ante la falta de interés (en ese momento) de la administración concedente (INCOFER). Se encuentra en trámite legislativo un proyecto de ley (expediente 18.252), que incluye este proyecto.

8/ No cuenta con fondos asignados en el 2014, dado que al ser una iniciativa privada, las inversiones en estudios de factibilidad las realiza el proponente privado, bajo un fideicomiso constituido pos la empresa AMEGA para estos efectos, sin embargo, no se han desarrollado dichos estudios

9/ Tipo de cambio con respecto al dólar promedio compra-venta al 31 de diciembre 2014

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

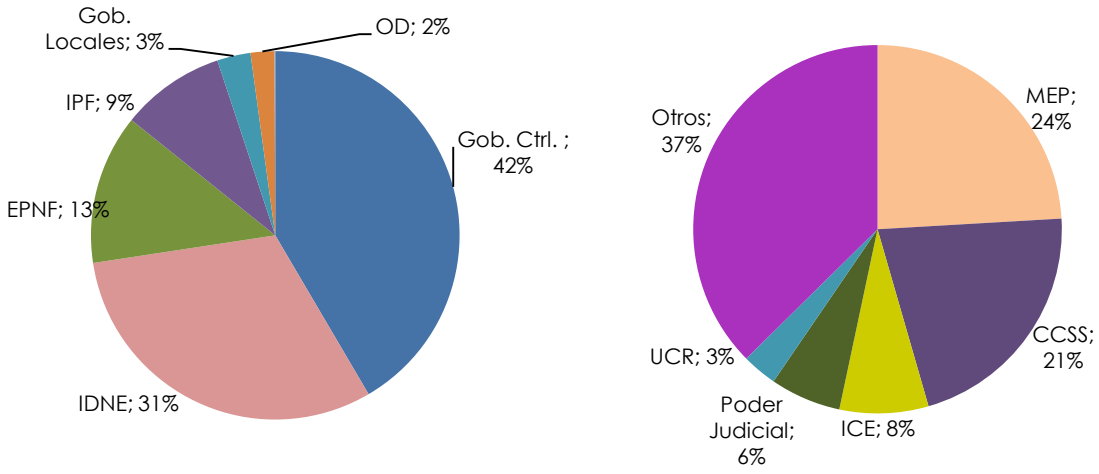
3.3. Remuneraciones

Para 2015 el presupuesto inicial en la partida de remuneraciones alcanza la suma de ¢5.551.027 millones, que equivale al 19% del PIB estimado para este año. Al igual que en años anteriores, el gasto asignado en esta partida comprende alrededor del 25% de los montos presupuestados por el sector público, proporción que no es homogénea entre grupos e instituciones, como se verá a continuación.

Como porcentaje del gasto total, se tiene que las remuneraciones representan el 45,2% de los egresos presupuestados por los Gobiernos Locales, el 40% para las IDNE, el 29% para el Gobierno Central, el 17% para las IPF, el 14% para las EPNF, mientras que para los Órganos Desconcentrados este porcentaje es de un 8,7%. Respecto a la concentración por institución, se

tiene que cinco entidades representan el 63% del monto asignado en la partida, como se aprecia en el gráfico siguiente.

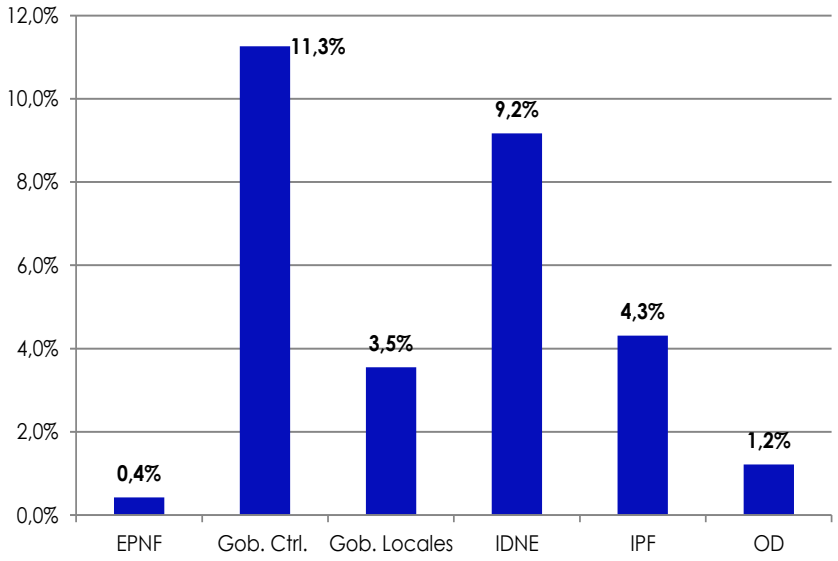
GRÁFICO 9
SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LAS REMUNERACIONES, SEGÚN GRUPO E INSTITUCIÓN, 2015



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Respecto al presupuesto definitivo de 2014, las remuneraciones presentan un crecimiento del 8%. Nuevamente, este incremento no es uniforme entre los distintos grupos institucionales, siendo mayor al promedio en el Gobierno Central, con un 11,3% y las IDNE, con un 9,2% e inferior en los restantes grupos.

GRÁFICO 10
SECTOR PÚBLICO: VARIACIÓN NOMINAL EN LA PARTIDA DE REMUNERACIONES, SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL, 2015



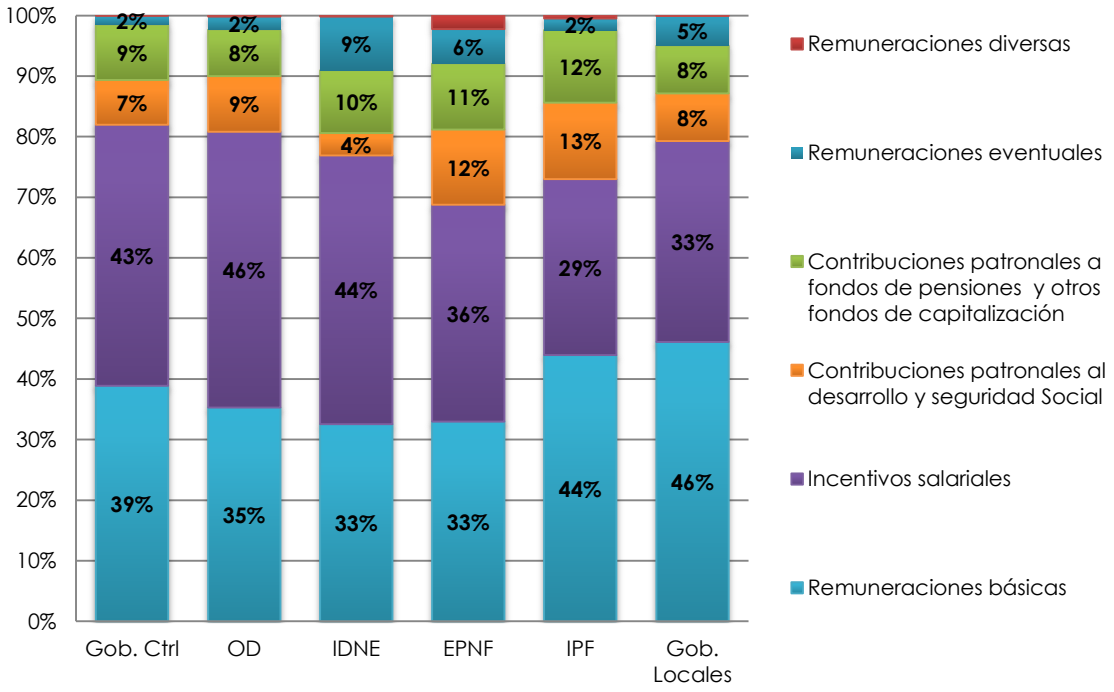
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

En lo que respecta al aumento de 11,3% en remuneraciones del Gobierno Central, de acuerdo con información suministrada por el Ministerio de Hacienda esta variación se debe a los ajustes salariales semestrales (10%) y a la creación de plazas (1,3%, con un costo de ¢29.050 millones, de acuerdo a la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2015).

Por su parte, el incremento en las IDNE se explica principalmente por el aumento en remuneraciones de la CCSS (9%), la UCR (7%) y la UNA (11%); sin embargo, destaca también la importante variación que se da en el ITCR (20%, de acuerdo con el presupuesto inicial de esta institución se contempla la creación de 97 plazas en sueldos fijos). Cabe destacar que solo el Gobierno Central y las IDNE explican el 92% del aumento en el presupuesto de remuneraciones del sector público.

Aunado a lo anterior, también se presentan heterogeneidades importantes a nivel sectorial en la composición del gasto en remuneraciones por subpartida. Mientras que las *remuneraciones básicas* son el rubro de mayor cuantía en los Gobiernos Locales (46% del egreso presupuestado en la partida) y en las Instituciones Públicas Financieras (44%), los *incentivos salariales* cobran mayor relevancia en los Órganos Desconcentrados (46%), las Instituciones Descentralizadas No Empresariales (43%), el Gobierno Central (43%) y las Empresas Públicas No Financieras (34%), lo que refleja en parte las discrepancias en los distintos esquemas remunerativos que tiene el sector público, tal y como se muestra a continuación.

GRÁFICO 11
SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LAS REMUNERACIONES SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL, 2015
-PORCENTAJES-

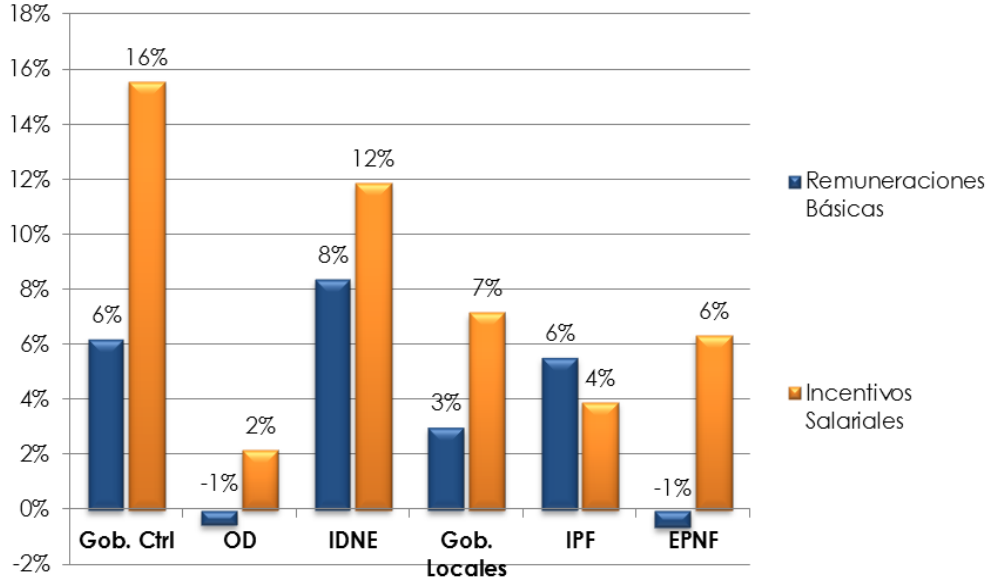


Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

En torno a los incentivos salariales y las remuneraciones básicas, el crecimiento presentado en dichas partidas respecto al presupuesto definitivo 2014 para todo el sector descentralizado es de un 9% y 5%, respectivamente, mientras que en el Gobierno Central estos valores son 16% y 6%. La variación de estas subpartidas no es constante en todos los grupos institucionales, no

obstante, los incentivos salariales crecen más que las remuneraciones básicas para todos los grupos. Destacan los incrementos en las Instituciones Descentralizadas no Empresariales (12%), los Gobiernos Locales (7%) y las Empresas Públicas no Financieras (6%).

GRÁFICO 12
SECTOR PÚBLICO: VARIACIÓN EN EL PRESUPUESTO EN INCENTIVOS SALARIALES Y REMUNERACIONES BÁSICAS, 2014-2015



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Propiamente en lo que atañe al gasto en incentivos salariales, se tiene que 10 instituciones del sector descentralizado concentran el 76% de los egresos presupuestados en esta subpartida, de las cuales la CCSS concentra un 39%. Dicha situación obedece principalmente a la diversidad de pluses salariales que estipula la normativa vigente así como las Convenciones Colectivas de Trabajadores. Parte de esta temática fue expuesta por el MTSS en el informe *Estado de Situación en Materia de Salarios y Remuneraciones del Sector Pública 2012*.

Es importante mencionar que a partir de 2014 el Ministerio de Hacienda junto con el MTSS se encuentran realizando una serie de revisiones a diferentes convenciones colectivas de trabajo que mantienen los funcionarios y patronos de distintas instituciones públicas y que se encuentran por vencer, tal es el caso del AyA, RECOPE, INDER entre otros.

Sobre este particular, la Contraloría General de la República interpuso una acción de inconstitucionalidad contra artículos de convenciones colectivas de varias instituciones (Municipalidades de San José, Turrialba, Santa Ana; Banco Popular, CNP), que otorgan el derecho al pago de auxilio de cesantía sin tope de años. Mediante las resoluciones N° 10086, N° 11087, N° 11457 y N° 11506 -todas de 2013-, la Sala Constitucional declaró con lugar cuatro de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas, por lo que consideró que la ausencia de un tope para el reconocimiento de auxilio de cesantía o el establecimiento de un tope superior a los veinte años, resultan inconstitucionales por contrariar la doctrina que emana de la jurisprudencia de dicho Tribunal[20].

[20] CGR, 2014. Resoluciones de la Sala Constitucional sobre el control de constitucionalidad de las convenciones colectivas. Revista de Derecho de la Hacienda Pública.Vol II. Pág 132

En lo que respecta a la **creación de plazas,** de acuerdo con la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. STAP, en 2013 había cerca de 212.450 plazas ocupadas en el sector público, 4.659 más que en 2012. En términos agregados se observó una estabilización en la creación de plazas respecto a la expansión de empleo público de 2008-2009. Sin embargo, es de esperar un nuevo cambio en este patrón: solo en el Gobierno Central la Ley de Presupuesto 2015 incluye 2.872 plazas más que la Ley de Presupuesto 2014, de las cuales 2.564 son para el MEP, el resto se distribuye entre plazas para el Poder Judicial (192), TSE (106), CGR (5) y Defensoría de los Habitantes (2). El cuadro siguiente muestra las plazas ocupadas del Gobierno Central.

CUADRO 9
GOBIERNO CENTRAL: PLAZAS OCUPADAS Y VACANTES, 2014-2015

Institución [1/]	2014			2015		
	Total	Vacantes	% Vacantes	Total	Vacantes	% Vacantes
Defens.de los habit.de la rep.	167	8,00	5%	175	5	3%
Minis.Vivienda y asent.humanos	123	15	12%	138	29	21%
Minist.de Agricult. Y Ganad	880	38	4%	918	50	5%
Minist. de Cult.Juvent.y Dep.	606	31	5%	637	41	6%
Minist. de Econ.Ind y Comercio	224	10	4%	234	12	5%
Minist. de justicia y gracia	106	15	14%	121	28	23%
Minist. de relac.exter.y culto	187	17	9%	204	24	12%
Minist. de Trab. Y segur. Soc.	619	31	5%	650	35	5%
Minist.de Ambiente y Energia	393	25	6%	418	27	6%
Ministerio de Ciencia Tecnologia y Telecomunicaciones	121	19	16%	136	14	10%
Minist.de Obras Publ. y Transp	3712	207	6%	3919	214	5%
Ministerio Comercio Exterior	73	16	22%	89	18	20%
Ministerio de Gobern. y Polic.	77	3	4%	80	12	15%
Ministerio de Hacienda	2916	210	7%	3126	231	7%
Ministerio de la Presidencia	321	30	9%	351	61	17%
Ministerio de Planificacion Nacional y Pol. Econ.	201	10	5%	211	12	6%
Ministerio de Salud	4754	183	4%	4937	183	4%
Ministerio de Seguridad Publ.	15238	1026	7%	16264	1017	6%
Presidencia de la Republica	152	52	34%	204	168	82%
Tribunal Supremo de Elecciones	1273	700	55%	1973	453	23%
Contraloría General de la República	691	16	2%	696	20	3%
TOTAL	**32.834**	**2.662**	**8%**	**35.481**	**2.654**	**7%**

1/ Excluye el MEP y Poder Judicial.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Sistema INTEGRA

En cuanto a la política para la creación de plazas, el Gobierno emitió la Directriz 009-H, en la que establece las siguientes medidas: se congela la creación de plazas en el sector público durante los siguientes dos años, las instituciones públicas podrán hacer uso del 15% de las plazas vacantes al momento de la promulgación de la directriz, y no se podrán utilizar los remanentes en la partida de remuneraciones para sufragar otros gastos. Esta directriz fue modificada por la Directriz 014-H del 3 de setiembre de 2014, en la que se exceptúa al MEP de la restricción en la creación de plazas, y se autoriza a la STAP para que valore la creación de nuevas plazas en la Administración y se realizan varias excepciones para la utilización de plazas vacantes.

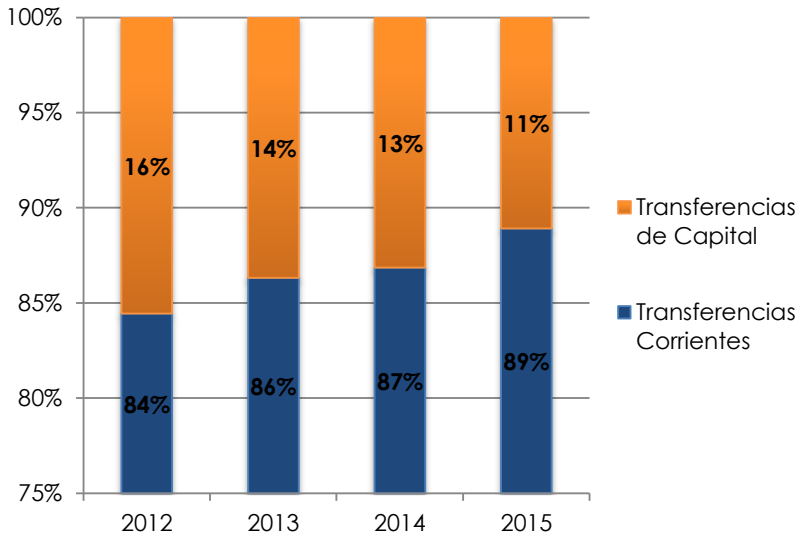
De forma conclusiva, se tiene que el gasto en remuneraciones se caracteriza por estar concentrado en dos grupos: Gobierno Central e IDNE, que además, crecen a un ritmo mayor que el resto del sector público, situación que se deriva de la creación de plazas, la política de aumentos semestrales y los esquemas remunerativos actuales (estos grupos también tienen el mayor aumento en la supartida de incentivos salariales). Lo anterior puede extrapolarse a nivel institucional: mientras algunas instituciones presentan una variación del gasto en remuneraciones del orden del 62% (Municipalidad de Dota), 38% (Municipalidad de Abangares), 33% (SUTEL), 20% (ITCR), 15% (IMAS), otras lo hacen a ritmos del 5% (SUGEVAL), 4% (Defensoría de los Habitantes).

Aunado a lo anterior, persisten las debilidades en la rectoría del empleo público, señaladas por esta Contraloría en reiteradas ocasiones, así como el carácter de corto plazo que presentan las políticas que se han implementado en la materia[21]. Dado el carácter recurrente de las remuneraciones, su magnitud y tasas de crecimiento superiores a la inflación, resulta imperativo no postergar la toma de decisiones orientadas a revisar de forma integral el régimen de empleo público.

3.4. Transferencias

Las transferencias en el sector público[22] para el 2015 (¢5.215.322,5 millones) representan un 24% de los presupuestos totales, cifra que se ha mantenido constante para el período 2012-2014. Del total de transferencias presupuestadas en el 2015, un 89% corresponden a transferencias corrientes y un 11% a transferencias de capital, no obstante, se presenta un cambio en la composición en el tiempo, dado que para los años 2012, 2013 y 2014 las transferencias de capital representaban un 16%, 14% y 13% respectivamente.

GRÁFICO 13
SECTOR PÚBLICO: EGRESOS POR TIPO DE TRANSFERENCIAS 2012-2015
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

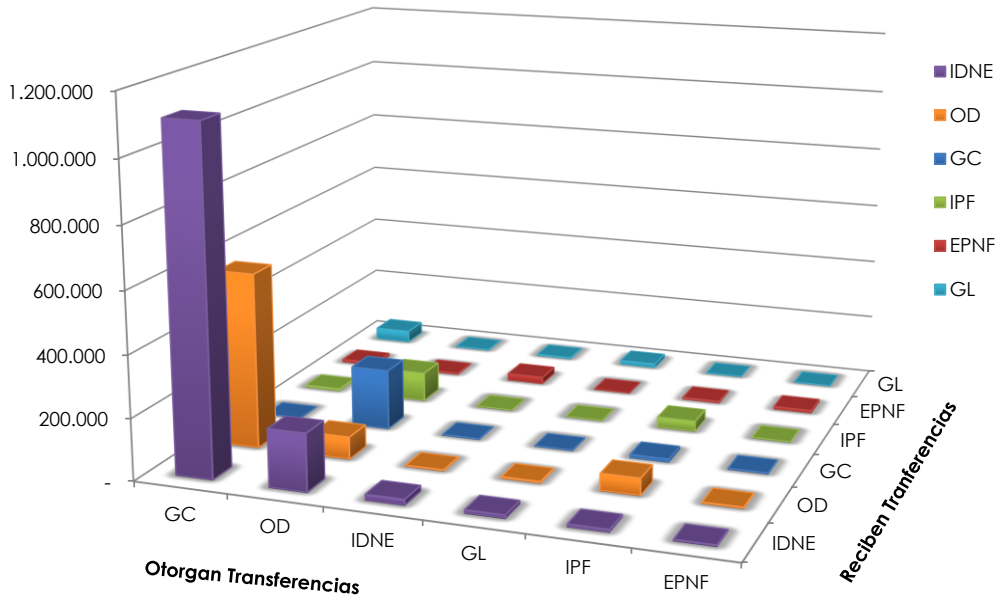
[21] CGR, 2014. *Memoria Anual 2013.*

[22] No incluye las transferencias del sector privado.

El presupuesto inicial de transferencias para el Sector Público aumentó en el 2015 con respecto al presupuesto final 2014 en un 3%, sin embargo vistas por separado es posible identificar que las trasferencias corrientes se incrementaron un 6%, básicamente por el aumento en un 9% de las transferencias del Gobierno Central, mientras que las de capital disminuyeron en un 13%, principalmente por parte del Gobierno Central, situación que muestra el sesgo anti inversión de la política fiscal, tal como lo ha señalado por la CGR "*evidentemente tiene impactos negativos sobre la hacienda pública, en vista de que la posposición de la inversión pública reduce también el crecimiento futuro del producto, la recaudación fiscal futura y la capacidad de repago del sector público.*"[23]

Específicamente, desde la perspectiva por sectores institucionales el siguiente gráfico ilustra la dirección de los flujos (por la vía del gasto) de estas transferencias, donde se observa que básicamente el principal actor es el Gobierno Central, siendo este el que más recursos transfiere (principalmente en transferencias corrientes, 87%) a los distintos sectores institucionales, especialmente a los órganos desconcentrados.

GRÁFICO 14
SECTOR PÚBLICO: TRANSFERENCIAS ENTRE GRUPOS INSTITUCIONALES, 2014-2015
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF

Es importante destacar que las transferencias del Gobierno Central, representan un 12% del presupuesto de ingresos del Sector Público Descentralizado para el año 2015, específicamente destaca que para los Órganos Desconcentrados representa un 42% del total de sus ingresos; asimismo, para las Instituciones Descentralizadas No Empresariales un 26%. Al respecto, esta Contraloría mencionó en el informe Técnico del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el año 2015[24] que dicho escenario evidencia la dependencia de algunas instituciones públicas por estos fondos, situación a considerar en el marco de estrechez fiscal por

[23] CGR, 2014. *Memoria Anual 2013: Opiniones y Sugestiones*. Pág. 14

[24] CGR, 2014. *Informe Técnico del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2015*. Pp. 45.

la que pasa el Gobierno, dado que se podría poner en riesgo la solvencia de instituciones que han logrado mantener su situación financiera a través de las transferencias.

Un 60% del total de transferencias del Gobierno Central se concentran en nueve instituciones, en donde destacan las transferencias al Fondo Especial para la Educación (FEES) por un monto de ¢410.488 millones, un aumento de ¢50.509 millones respecto al presupuesto definitivo 2014. La transferencia a FODESAF de ¢236.844 millones, un 5% más que el año 2014, además las transferencias a las Juntas de Educación y Administrativas, destinadas principalmente a comedores escolares, subsidios de pasajes e infraestructura educativa, alcanzan la suma de ¢233.216 millones.

Otras transferencias relevantes del Gobierno Central, son las asignadas al PANI (¢33.448,20 millones), con un incremento de 78% en comparación con el presupuesto definitivo 2014, derivado principalmente del destino específico previsto en la Ley N°7648. Las transferencias al IMAS por un monto de ¢55.537 millones de las cuales ¢48.500 millones correspondes al programa Avancemos, y FONABE con ¢23.965 millones, destinadas al otorgamiento de becas para estudiantes en diversos ciclos. Por su parte para el CONAVI ¢164.440,25 millones, para atender gastos operativos y sustantivos, de los cuales ¢7.000 millones son transferencias corrientes y ¢157.440,25 millones de transferencias de capital.

CUADRO 10
GOBIERNO CENTRAL: PRINCIPALES DESTINATARIOS DE TRANSFERENCIAS, 2015
-MILLONES Y PORCENTAJES-

Instituciones	Transferencias Corrientes	Transferencias de Capital	TOTAL	Part.%
Fondo Especial para la Educación Superior	410.488	-	410.488	16%
CCSS	350.304	103	350.407	14%
FODESAF	236.844		236.844	9%
Juntas de Educación y Administrativas	160.843	72.355	233.198	9%
Consejo Nacional de Vialidad	7.000	157.440	164.440	6%
Instituto Mixto de Ayuda Social	55.537	-	55.537	2%
Patronato Nacional de la Infancia	33.448	-	33.448	1%
Fondo Nacional de Becas	28.048	-	28.048	1%
Universidad Técnica Nacional	28.000	-	28.000	1%
Otras transferencias [1/]	923.932	104.346	1.028.279	40%
TOTAL	**2.234.445**	**334.245**	**2.568.690**	**100%**

1/ Incluye trasnferencias por concepto de prestaciones legales, indemnizaciones contribuciones sociales y pensiones

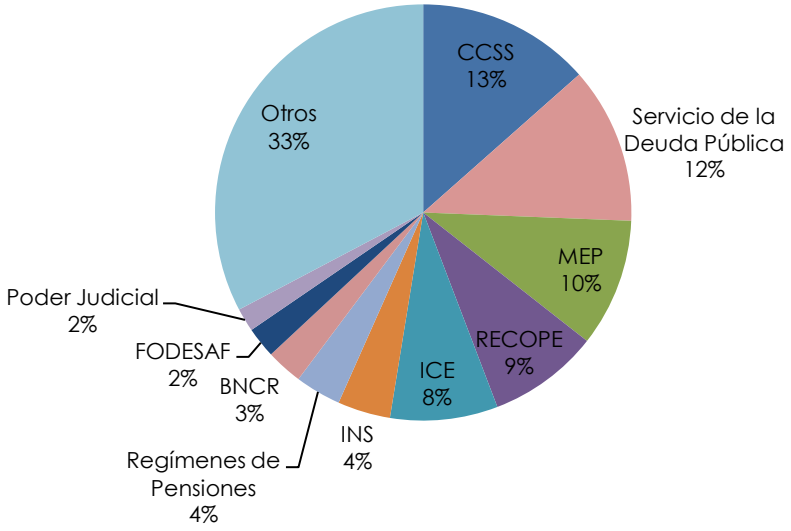
Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF.

Cabe mencionar que la CGR en el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2015 señala algunas limitaciones en torno a 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 de gestión, así como porcentajes relativamente bajos de ejecución presupuestaria, situación que debe ser objeto de monitoreo constante por parte de las administraciones.

3.5. Programas e instituciones

A nivel institucional, se tiene que 10 instituciones o títulos abarcan el 67% de los recursos aprobados para este año, el restante 33% de los recursos públicos es administrado por 291[25] instituciones. La principal institución es la CCSS, con un presupuesto de ¢2.979.444 millones, equivalentes al 14% del total del sector público; le sigue en importancia el Servicio de la Deuda Pública, con ¢2.690.373 millones (12%), y el MEP con un monto de ¢2.201.009 millones (10%). En el gráfico siguiente se presentan las 10 instituciones públicas o títulos de mayor tamaño.

GRÁFICO 15
SECTOR PÚBLICO: PRESUPUESTOS PÚBLICOS SEGÚN INSTITUCIÓN, 2015
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

La cantidad de instituciones y programas que administran recursos públicos dan una señal de alerta respecto al diseño del Estado costarricense. En reiteradas oportunidades esta Contraloría ha señalado la importancia de una discusión técnica y crítica sobre el diseño institucional del Estado, en la que se deben tener en cuenta aspectos como la naturaleza jurídica de las instituciones, las economías de escala, la duplicidad de funciones, la desconcentración de funciones, así como los criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Por programa, se tiene que el sector público administra cerca de 800 programas, de los cuales 102 corresponden al Gobierno Central. El principal programa corresponde al Servicio de la Deuda Pública, el cual absorbe el 12% de los recursos aprobados y presenta una variación importante respecto al presupuesto ajustado del año anterior, debido principalmente a la concentración de vencimientos que se espera para 2015, principalmente en la amortización interna (no corresponde realizar pago de eurobonos en 2015) y el mayor pago de intereses.

[25] Se espera que el número de instituciones sea mayor, puesto que a la fecha de consulta en el SIPP se encontraban pendientes de recibir 8 Concejos Municipales de Distrito, la Municipalidad de San Ramón y la de Puntarenas, 10 Comités de Deportes y Recreación y varios Fideicomisos.

CUADRO 11
SECTOR PÚBLICO: PRINCIPALES PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Institución [1/]	Programa	Egresos Ejecutados 2013	Presupuesto Definitivo 2014	Presupuesto Inicial 2015	Var. %	Part. %
Servicio de la Deuda Pública	Servicio de la Deuda Pública	1.837.378	1.941.455	2.690.373	39%	12%
RECOPE	Operaciones	1.581.483	1.717.672	1.856.825	8%	8%
Caja Costarricense del Seguro Social	Atención Integral a la Salud de las Personas	1.372.471	1.599.585	1.644.952	3%	7%
Ministerio de Educación Pública	Implementación de la Política Educativa	1.023.259	1.160.524	1.322.288	14%	6%
Caja Costarricense del Seguro Social	Atención Integral de las Pensiones	791.742	947.853	1.023.696	8%	5%
Regímenes de Pensiones	Regímenes de Pensiones	655.339	714.620	789.331	10%	4%
Instituto Nacional de Seguros	Serv. de Seg. Comerc., Solid., y Mercadeo	531.234	667.429	671.446	1%	3%
FODESAF	FODESAF	468.941	529.977	529.276	0%	2%
Ministerio de Educación Pública	Definición y Planificación de la Política Educativa	362.837	415.299	463.514	12%	2%
Banco Nacional de Costa Rica	Programa de Apoyo	211.547	388.968	361.682	-7%	2%
MTSS	Desarrollo y Seguridad Social	286.269	304.481	334.385	10%	2%
Banco Central de Costa Rica	Implementación de la Política Monetaria	206.685	286.194	279.406	-2%	1%

[1/] Se excluye al ICE
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Otros programas importantes son el de Operaciones de RECOPE, que comprende el 8% de los recursos presupuestados por el sector público, en este programa se presupuestan los recursos para las compras de hidrocarburos; le sigue en importancia el programa Atención Integral a la Salud de las Personas de la CCSS, que básicamente corresponde al Seguro de Enfermedad y Maternidad que administra esta institución; sobre ambos programas se comenta más ampliamente en la sección VI del documento.

Destaca también la magnitud del gasto asociado a la atención de pensiones, mientras que el programa de Atención Integral a las Pensiones de la CCSS tiene un presupuesto de ¢1.023.696 millones, los Regímenes de Pensiones tienen un presupuesto de ¢789.331 millones; es decir, los regímenes especiales de pensión con cargo al Presupuesto Nacional representan 0,77 veces lo que la CCSS en la atención de pensiones de casi toda la fuerza laboral. Entre ambos programas se tiene una erogación que ronda el 6,3% del PIB.

La magnitud del gasto en pensiones, y su previsible incremento dado el envejecimiento poblacional, revela la importancia de un monitoreo técnico riguroso y constante sobre la sostenibilidad de los regímenes de pensiones, tanto del IVM como de los regímenes especiales.

3.6. Otros gastos

En el siguiente acápite se presentan los montos presupuestados en algunas partidas seleccionadas, propiamente dietas, algunos rubros de servicios de gestión y apoyo, publicidad y propaganda, alquileres y otras de menor magnitud. En total, para estos rubros se hace una asignación de ¢241.702 millones, 13,2% más que el gasto asignado a las mismas subpartidas en 2014.

Destaca el crecimiento de un 18% que se da en *Alquiler de edificios, locales y terrenos*, respecto al presupuesto definitivo de 2014. Las instituciones con mayor crecimiento en esta partida son la Universidad de Costa Rica, con un 80% de variación y un presupuesto de ¢6.129 millones, este

incremento se debe a que los nuevos edificios se construyeron con fondos en fideicomiso, por lo que la Universidad los alquila, sobre lo cual se comenta con mayor amplitud en el acápite 6.9. También destaca el incremento del 34% en el Banco Nacional, con un presupuesto asignado de ¢11.401 millones, de los cuales ¢1.280 millones corresponden al aumento anual de 15% y ¢1.589 millones responde a nuevos contratos de alquiler, de acuerdo con información suministrada por el Banco.

En lo que respecta a la partida de *Servicios en ciencias económicas y sociales*, el incremento más notable se da en el BCCR, con una asignación de ¢2.874 millones, 174% más que el presupuesto definitivo 2014, parte de este aumento se debe a gastos relativos al proyecto de Implementación de solución de negocios en el área financiero-contable, entre otros.

Por su parte, las *dietas* muestran una concentración importante a nivel institucional, pues la Asamblea Legislativa absorbe el 20% de los recursos que el sector público asigna a este rubro, con un monto de ¢2.101 millones, 11% más que lo presupuestado a diciembre de 2014; mientras que el gasto en *publicidad y propaganda* se concentra en 5 instituciones del sector descentralizado de carácter empresarial (financieras y no financieras) y el Instituto Costarricense de Turismo, las cuales absorben el 53% de lo asignado a esta subpartida.

Por último, destaca el incremento que se dio en el monto presupuestado por el Patronato Nacional de la Infancia en *actividades protocolarias y sociales,* el cual pasó de ¢487 millones en 2014 a ¢988 millones en 2015, 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. Además contempla recursos para la atención de reuniones de la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, Gerencia de Administración, Gerencia Técnica, Programa de Jubilación para funcionarios próximos a pensionarse, entre otros[26].

[26] PANI. 2015. *Presupuesto Ordinario y Plan Institucional 2015*. pp. 77.

CUADRO 12
SECTOR PÚBLICO: GASTO EN PARTIDAS SELECCIONADAS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida/Institución [1/]	Egresos Ejecutados 2012	Egresos Ejecutados 2013	Presupuesto Definitivo 2014	Presupuesto Inicial 2015	Part. %	Var. %
0.02.05-Dietas	**7.379**	**7.928**	**9.763**	**10.596**	**100%**	**9%**
Asamblea Legislativa	1.537	1.700	1.885	2.101	20%	11%
Municipalidad de Alajuela	306	341	387	419	4%	8%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	270	222	359	357	3%	0%
Municipalidad de San José	244	281	306	330	3%	8%
Banco Crédito Agrícola de Cartago	172	180	210	220	2%	5%
Otros	4.849	5.204	6.617	7.169	68%	8%
1.01.01-Alquiler de edificios, locales y terrenos	**57.600**	**66.592**	**86.506**	**101.648**	**100%**	**18%**
Banco Nacional de Costa Rica	4.760	5.337	8.533	11.401	11%	34%
Ministerio de Hacienda	5.019	5.303	8.369	9.610	9%	15%
Caja Costarricense del Seguro Social	7.405	9.835	10.279	9.561	9%	-7%
Banco de Costa Rica	3.884	4.349	5.422	6.912	7%	27%
Universidad de Costa Rica	653	650	3.408	6.129	6%	80%
Otros	35.879	41.117	50.495	58.035	57%	15%
1.01.03-Alquiler de equipo de cómputo	**7.702**	**7.419**	**13.370**	**20.872**	**100%**	**56%**
Poder Judicial	577	652	1.320	2.931	14%	122%
AyA	705	790	1.686	2.766	13%	64%
Ministerio de Justicia y Paz	380	532	773	1.937	9%	151%
Ministerio de Hacienda	3.598	2.171	1.890	1.776	9%	-6%
Ministerio de Educación Pública	64	35	994	1.770	8%	78%
Otros	2.378	3.238	6.707	9.693	46%	45%
1.03.02-Publicidad y propaganda	**41.930**	**48.053**	**54.735**	**53.978**	**100%**	**-1%**
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	4.891	5.115	6.927	7.234	13%	4%
Banco Nacional de Costa Rica	6.068	7.184	5.842	6.873	13%	18%
Instituto Costarricense de Turismo	6.007	6.973	7.490	6.395	12%	-15%
Banco de Costa Rica	4.645	4.695	5.951	5.300	10%	-11%
Instituto Nacional de Seguros	1.056	1.533	1.733	2.880	5%	66%
Otros	19.264	22.553	26.793	25.297	47%	-6%
1.04.04-Servicios en ciencias económicas y sociales	**17.002**	**18.459**	**30.953**	**36.539**	**100%**	**18%**
Banco Central de Costa Rica	300	377	1.040	2.874	8%	176%
Radiográfica Costarricense SA	2.908	1.948	2.097	1.976	5%	-6%
Superintendencia General de Seguros	858	1.507	1.754	1.961	5%	12%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	789	1.200	1.688	1.805	5%	7%
Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato 2526/Oc-Cr BID-Ministerio de Justicia y Paz	-	46	1.317	1.551	4%	18%
Otros	12.147	13.382	23.057	26.372	72%	14%
1.05.03-Transporte en el exterior	**2.798**	**3.203**	**4.870**	**4.521**	**100%**	**-7%**
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	228	314	511	434	10%	-15%
Universidad de Costa Rica	250	268	311	357	8%	15%
Ministerio de Comercio Exterior	218	218	140	198	4%	41%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	110	134	184	191	4%	4%
Banco Central de Costa Rica	52	52	144	167	4%	16%
Otros	1.940	2.217	3.579	3.173	70%	-11%

Continuación

Partida/Institución [1/]	Egresos Ejecutados 2012	Egresos Ejecutados 2013	Presupuesto Definitivo 2014	Presupuesto Inicial 2015	Part. %	Var. %
1.05.04-Viáticos en el exterior	**2.673**	**3.170**	**4.733**	**4.712**	**100%**	**0%**
Universidad de Costa Rica	241	228	296	395	8%	33%
Consejo Técnico de Aviación Civil	190	202	256	260	6%	2%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	151	225	333	246	5%	-26%
Banco Central de Costa Rica	76	62	204	227	5%	11%
Instituto Costarricense de Turismo	95	103	141	153	3%	8%
Otros	1.920	2.351	3.504	3.431	73%	-2%
1.07.02-Actividades protocolarias y sociales	**4.337**	**6.079**	**8.603**	**8.836**	**100%**	**3%**
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	47	504	867	1.212	14%	40%
Patronato Nacional de la Infancia	191	261	487	988	11%	103%
Instituto Nacional de Aprendizaje	339	344	451	703	8%	56%
Universidad Nacional	220	275	494	487	6%	-1%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	31	154	490	402	5%	-18%
Otros	3.509	4.541	5.815	5.043	57%	-13%

[1/] Excluye al ICE

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

IV. Aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República

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[27].

Para 2015 se dio trámite a 255 presupuestos públicos[28], de los cuales 176 se aprobaron, 73 recibieron aprobación parcial y 6 se improbaron en su totalidad. Además, la Municipalidad de Puntarenas omitió la presentación de su presupuesto inicial.

Esta Contraloría improbó total o parcialmente presupuestos por una suma total de ¢809.660 millones[29] (5,6% de los presupuestos propuestos). En el siguiente cuadro se presenta el resumen de los presupuestos tramitados por la Contraloría General, los montos propuestos y aprobados, según grupo institucional.

CUADRO 13
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: RESUMEN DE LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Grupo Institucional	Monto propuesto	Monto aprobado	Diferencia	Monto aprobado (%)	Cantidad			
					Aprobados	Aprobados parcialmente	Improbados	TOTAL
Empresas Públicas no Financieras	4.749.926	4.726.064	-23.861	34,9%	9	7	0	16
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	4.173.128	4.136.019	-37.109	30,6%	16	13	0	29
Instituciones Púbicas Financieras	3.598.279	2.912.607	-685.672	21,5%	13	21	1	35
Órganos Desconcentrados	1.266.556	1.229.645	-36.911	9,1%	12	12	1	25
Gobiernos Locales 1/	369.773	362.635	-7.138	2,7%	75	15	1	91
Fideicomisos	132.312	113.358	-18.954	0,8%	10	3	3	16
Sector Privado	44.920	44.905	-15	0,3%	41	2	0	43
TOTAL	**14.334.893**	**13.525.233**	**-809.660**	**100,0%**	**176**	**73**	**6**	**255**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPP con corte a octubre 2014 y enero 2015.

En cuanto a los casos para los cuales se realizó una **aprobación parcial** del presupuesto, debe indicarse que se improbaron recursos debido a sobreestimación de los ingresos lo cual se contrapone al principio presupuestario de universalidad y puede propiciar la ejecución de gastos sin el respectivo contenido económico; a la inclusión de montos significativos en la partida de sumas sin asignación presupuestaria lo cual refleja una falta de correspondencia entre el presupuesto y los planes institucionales; a que se excede el límite de gasto establecido por la Autoridad Presupuestaria contraviniéndose las políticas presupuestarias dictadas por el Poder Ejecutivo para un mejor ordenamiento fiscal; y a inconsistencias en las transferencias

[27] Quedan excluidas algunas instituciones por el monto de su presupuesto (art. 18 LOCGR), algunos fideicomisos y otras instituciones según la normativa aplicable.

[28] Al 28 de enero de 2015.

[29] Estimación hecha con base en información del SIPP, calculada como la diferencia entre los montos propuestos por las instituciones en su presupuesto inicial con corte al 6 de octubre de 2014 y los montos aprobados por las áreas de fiscalización con corte al 28 de enero de 2015.

esperadas de otras instituciones del sector público, que no fueron incorporadas en los presupuestos de las correspondientes entidades concedentes, con lo cual no es posible el financiamiento de los gastos respectivos. Seguidamente se presenta un resumen de las razones de improbación de los montos más significativos.

Se improbaron sumas sin asignación presupuestaria en el Instituto Nacional de Seguros por un 19,2% del presupuesto (¢215.729,9 millones); en el Banco Hipotecario de la Vivienda un 38,8% (¢119.927,4 millones) y en el Banco Popular 17,3% (¢60.797,8 millones).

Además, para el BANHVI se determinó que las partidas de ingresos "Recuperación de préstamos" por ¢37.618,0 millones y "Financiamiento" por ¢34.001 millones no implicaban afectaciones presupuestarias[30].

En el Banco de Costa Rica se improbaron ¢10.000,0 millones del ingreso propuesto por concepto de "Servicios Financieros" y ¢50.000,0 millones de la cuenta "Intereses y comisiones sobre préstamos al Sector Privado", en vista de que no fue posible establecer la razonabilidad de estos montos, considerando el comportamiento de estos rubros observado en períodos anteriores. Por razones similares, en el Banco Nacional se improbaron ¢27.566,6 millones presupuestados en "Servicios Financieros" y ¢25.404,0 millones de "Intereses y Comisiones sobre Préstamos".

En el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados se improbaron ¢11.817 millones principalmente porque el monto superaba el límite de gasto establecido por la Autoridad Presupuestaria; en el Instituto de Desarrollo Rural ¢10.858, principalmente por excesos sobre los límites de gasto establecidos por la Autoridad Presupuestaria y sobreestimación de algunos ingresos; el Banco Crédito Agrícola de Cartago por ¢10.000 millones porque no fue posible establecer la razonabilidad de las proyecciones del ingreso por concepto de "Intereses y comisiones sobre préstamos"; el Patronato Nacional de la Infancia por ¢9.804 millones debido a excesos sobre los límites de gasto establecidos por la Autoridad Presupuestaria; el Consejo Técnico de Aviación Civil por ¢9.730 millones de Sumas sin asignación presupuestaria (34,7% del presupuesto); el Consejo Nacional de Producción por ¢9.000 millones por debilidades en la metodología y datos utilizados en la estimación de ingresos; el Consejo de Seguridad Vial por ¢8.425 millones debido a excesos sobre los límites de gasto establecidos por la Autoridad Presupuestaria; el Instituto Nacional de las Mujeres por ¢7.787 millones de Sumas sin Asignación Presupuestaria**,** pues representaban el 36,75% de los recursos del presupuesto inicial; y el Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría por ¢7.580 millones, por cuanto estos recursos que deben ser transferidos por el CETAC, fueron improbados a este último, por incluirlos en su presupuesto en sumas sin asignación presupuestaria.

Por otra parte, se improbó el presupuesto en su totalidad a seis instituciones, por un total de ¢88.063 millones, a saber al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU); a la Municipalidad de San Ramón; el Patronato Nacional de Ciegos (PANACI); y tres Fideicomisos relacionados con la Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería (JADGME), sean el Fondo Especial de Migración, Fondo Social Migratorio y Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (FONATT).

En el caso del INVU se improbó el presupuesto por ¢74.414,4 millones, debido a que el Presupuesto Nacional no incorporó una transferencia a esta institución, con la cual se pretendía financiar principalmente salarios y servicios.

[30] Oficio DFOE-EC-0765-2014.

No se aprobó el presupuesto de la Municipalidad de San Ramón por ¢4.356,9 millones, debido a que no se incluyó contenido presupuestario para el pago de 59 plazas con el objeto de congelarlas, lo cual es improcedente según la normativa aplicable; mientras que el PANACI no aportó el plan institucional que fundamenta el presupuesto del año 2015 (¢196,0 millones).

La improbación por un total de ¢9.095,4 millones de los mencionados tres fideicomisos, se da porque presupuestan ingresos provenientes de transferencias de la Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería; sin embargo, esta última entidad no incluyó tales montos en su presupuesto.

Es importante mencionar, como una novedad en el proceso de aprobación presupuestaria del período 2015 y en atención a una solicitud del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, que la Contraloría General de la República identificó los proyectos de inversión pública incluidos en los presupuestos iniciales de las entidades del sector Público, a partir de los lineamientos dictados por el MIDEPLAN y la información del Banco de Proyectos que administra esa entidad y su concordancia con el Plan nacional de Desarrollo 2015-2018.

Como resultado de este proceso, se revisaron 514 proyectos de 37 instituciones, de los cuales 259 no estaban identificados en los presupuestos 2015; 215 proyectos sí tenían montos presupuestarios previstos para su ejecución, y los 40 proyectos restantes pertenecían a instituciones que no reciben aprobación de esta Contraloría o de los cuales no se disponía de información en el presupuesto 2015.

Estos datos se compilaron en un archivo remitido al MIDEPLAN, para lo correspondiente, y se adjunta también en el disco compacto que acompaña al presente informe, para conocimiento de la Asamblea Legislativa y de las entidades públicas, así como para la ciudadanía en general, en aras de una mayor transparencia de esta importante información.

V. Presupuesto del Gobierno Central

En la siguiente sección se comentan de forma sintética las principales características del presupuesto del Gobierno Central, así como algunos aspectos relevantes del proceso de discusión y aprobación del mismo.

5.1. Principales aspectos

El presupuesto de la República fue aprobado por la Asamblea Legislativa mediante la Ley N° 9289, por un monto de ¢7.959.346 millones, 17,2% más que el presupuesto ajustado al mes de diciembre de 2014 y un déficit financiero implícito de 6,9% del PIB[31]. A diferencia de años anteriores, para este ejercicio no se presentan diferencias entre la Ley aprobada y el Proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo, el cual fue ampliamente analizado por esta Contraloría en su Informe Técnico 2015.

En lo que respecta a los **ingresos**, el presupuesto inicial se financia en un 52,8% con ingresos corrientes y un 47,2% con endeudamiento interno, los créditos externos serán incorporados mediante el Decreto de Revalidación de Saldos que se publica en el mes de abril de cada año. De acuerdo con las proyecciones del proyecto, la carga tributaria continuaría estancada en torno al 13% del PIB[32]. Por su parte, se tiene que el 26,7% de los gastos corrientes (¢1.531.186 millones) serían financiados con colocación de títulos de deuda, lo que contraviene el principio de equilibrio presupuestario (artículo 6 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, LAFRPP).

Por el lado del **gasto**, las partidas con mayor crecimiento son la amortización, transferencias corrientes y remuneraciones. El mayor gasto en amortización se explica principalmente por la amortización interna, debido a una concentración de vencimientos en 2015, lo anterior aunado a un mayor gasto por concepto de intereses se evidencia en una recomposición de los egresos por título, con una mayor participación del Servicio de la Deuda Pública, que pasó de representar un 29% en 2014 a un 34% en 2015. En el siguiente cuadro se presenta el presupuesto de egresos según objeto del gasto.

[31] Corresponde a la proyección pasiva, considerando los niveles de subejecución usuales es de esperar un déficit menor.

[32] En sesión de la Comisión de Asuntos Hacendarios del 10 de setiembre de 2014, el Ministro de Hacienda mencionó como objetivo del Ministerio modernizar la administración de ingresos, así como facilitar el cumplimiento voluntario del contribuyente y mejorar el control fiscal y la legislación con una diversidad de acciones que se han venido anunciando y que se encuentran en proceso.

CUADRO 14
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Devengado 2013	%. Ejec. [1/]	Part. %	Presupuesto Ajustado 2014 [2/]	Part. %	Presupuesto Inicial 2015	Part. %	Var. Absoluta	Var. %
Remuneraciones	1.828.456	96%	30%	2.072.728	31%	2.306.358	29%	233.630	11,3%
Servicios	123.667	80%	2%	180.151	3%	222.184	3%	42.033	23%
Materiales y Suministros	48.162	78%	1%	64.994	1%	77.914	1%	12.920	20%
Interses y Comisiones	632.885	98%	10%	749.290	11%	925.804	12%	176.514	24%
Activos Financieros	-	na	0%	1.319	0%	4.720	0%	3.401	258%
Bienes Duraderos	54.656	67%	1%	91.018	1%	92.182	1%	1.163	1%
Transferencias Corrientes	1.864.697	99%	31%	2.055.162	30%	2.234.445	28%	179.283	9%
Transferecias de Capital	319.627	100%	5%	379.405	6%	334.245	4%	-45.161	-12%
Amortización	1.200.526	88%	20%	1.186.608	17%	1.758.966	22%	572.357	48%
Cuentas Especiales	182	41%	0%	7.584	0%	2.528	0%	-5.056	-67%
TOTAL	**6.072.857**	**95%**	**100%**	**6.788.261**	**100%**	**7.959.346**	**100%**	**1.171.085**	**17%**

1/ Respecto al presupuesto ajustado.

2/ Información preliminar.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Ley de Presupuesto 2015.

Como se desprende del cuadro anterior, los gastos del Gobierno se concentran en remuneraciones (29% del plan de gastos), transferencias corrientes (28%) y amortización (22%), al tiempo que se aprecia un crecimiento importante en los intereses, servicios y materiales y suministros, con variaciones porcentuales del 24%, 23% y 20% en orden respectivo.

La estructura de gastos del Gobierno está condicionada a los gastos corrientes, con rubros altamente inflexibles como el gasto en salarios, pensiones y otras transferencias y el servicio de la deuda, salvo la aplicación de medidas de carácter estructural.

En lo que atañe al gasto en salarios, la Contraloría General de la República ha señalado de manera reiterada la necesidad de realizar reformas tendientes a ordenar el empleo público. Situación análoga se da en los gastos por transferencias, pues la CGR ha señalado el aumento sostenido en este rubro (las transferencias corrientes pasaron de representar un 5% del PIB en 2008 a un 8% en 2015), así como la baja ejecución real de estos recursos, pues una parte importante permanecen como saldos disponibles en la Caja Única del Estado.

En otros aspectos relevantes sobre el presupuesto de egresos, cabe destacar la composición por título. Después del Servicio de la Deuda Pública, los principales títulos son el MEP, con un presupuesto de ¢2.201.009 millones, 7,6% del PIB; los Regímenes de Pensiones, con una asignación de ¢789.331 millones, equivalentes al 2,7% del PIB y el Poder Judicial es el cuarto título en importancia, con un presupuesto de ¢403.464 millones, 1,4% del PIB. El mayor peso de la deuda pública no se ve compensado por la disminución de otros títulos y/o partidas presupuestarias.

5.2. 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 ante la Presidencia de la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2015 el día 01 de setiembre, el cual fue tramitado bajo el expediente legislativo 19.293.

De acuerdo con el Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Proyecto de Ley de Presupuesto entró al Orden del Día de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios el 2 de setiembre. Ese mismo día y en sesión ordinaria se procedió a conformar la subcomisión encargada de proponer un informe al pleno de la Comisión.

Durante el proceso de análisis de la subcomisión se requirieron insumos del Ministerio de Hacienda, el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa, y la Contraloría General de la República.

Cabe señalar que mediante oficio DC-0338, del 05 de setiembre de 2014, la CGR informó a la Comisión de Asuntos Hacendarios sobre las principales subejecuciones históricas del presupuesto nacional para los años 2007-2013, los saldos en Caja Única en colones al 30 de junio de 2014 (los cuales se derivan de transferencias otorgadas por el Gobierno y constituyen un pasivo para éste), al tiempo que remitió una base de datos con toda la información presupuestaria del Gobierno Central para el período 2007-2014; lo anterior con el objetivo de que la Comisión contara con información histórica sobre el comportamiento de los gastos del Gobierno Central y compararla con el Proyecto de Ley de Presupuesto.

También presentó ante la misma Comisión los principales resultados del Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2015. 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.

En el seno de la subcomisión se presentaron diversas propuestas de cambios (aumentos y recortes) al proyecto de ley y cambios en las normas de ejecución que este incluía[33]. Paralelo a las sesiones de la subcomisión, la Comisión en pleno, en sesiones ordinarias y extraordinarias recibió, uno a uno, a los jerarcas de cada uno de los Ministerios y Poderes cuyo presupuesto se encontraba en discusión dentro del proyecto de ley.

La Comisión en pleno conoció cinco informes –uno por cada uno de los diputados integrantes de la Subcomisión- que propusieron distintos montos de recorte sobre el monto total propuesto por el Ministerio de Hacienda con rangos desde ¢40 mil millones hasta ¢318 mil millones, ninguno de los cuales obtuvo los votos necesarios para convertirse en el *texto en discusión*, por lo que se

[33] En total, esas iniciativas sumaron un total de 129 mociones –incluyendo aquellas autorizaciones para cambiar el destino de partidas municipales-. De esas 129 mociones 16 fueron retiradas y 6 fueron presentadas fuera de tiempo, razón por la cual no se sometieron a votación.

regresó al texto base enviado por el Poder Ejecutivo y se habilitó el plazo establecido para la presentación de nuevas mociones[34].

Al final del proceso de discusión en la Comisión, se consolidaron tres propuestas de recorte al presupuesto[35]: un Dictamen Afirmativo de Mayoría, con una propuesta de recorte de ¢298 mil millones y dos Dictámenes Afirmativos de Minoría.

Finalizado el proceso en la Comisión, el Plenario Legislativo conoció el expediente en cuestión a partir del 03 de noviembre. El día 20 de noviembre la Presidencia de la Asamblea Legislativa sometió a votación los referidos tres dictámenes, sin que alguno de ellos alcanzara los votos requeridos para su aprobación; ante este resultado, la Presidencia de la Asamblea Legislativa emitió la resolución N° 0004-2014 en la que estableció que el presupuesto debía ser votado tal y como lo remitió el Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con la resolución indicada, el día 24 de noviembre se sometió a votación el proyecto de ley de presupuesto sin alcanzar los votos necesarios, por lo que se presentó una "moción de revisión de la votación realizada" que en dos ocasiones quedó empatada, por lo que se rechazó automáticamente.

Finalmente, el Presidente Legislativo emitió la resolución N° 0005-2014 donde daba por aprobado el texto enviado por el Poder Ejecutivo y el Proyecto de Presupuesto se aprobó en segundo debate en la sesión extraordinaria del 29 de noviembre, con 27 votos a favor y 22 en contra.

Recientemente la Sala Constitucional emitió la sentencia 2015-1240 en la que evacuó la consulta realizada por varios diputados sobre el trámite del Proyecto de Ley de Presupuesto. En esta sentencia la Sala encontró vicios en el orden y secuencia del debate legislativo, no obstante lo anterior, por tratarse de una consulta facultativa la Sala Constitucional expresó que carece de competencia para declarar la nulidad de la Ley de Presupuesto.

[34] Además de las 123 mociones que ya habían sido conocidas se presentaron otras 285 que fueron votadas sólo en la Comisión. Dentro de estas mociones hubo nuevas propuestas de aumentos y disminuciones a partidas existentes, incluyendo una iniciativa proveniente del Poder Ejecutivo (a través de distintas mociones) para reducir el presupuesto.

[35] Con recortes por ¢129 mil millones y ¢197 mil millones.

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

6.1. Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)

La CCSS es una entidad autónoma a la que le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales obligatorios[36]: el Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), que se encarga de suministrar las prestaciones médicas por medio de diferentes centros de salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que cubre a los beneficiarios de pensiones ante el acaecimiento de los riesgos que su mismo nombre indica. La CCSS también administra el Régimen No Contributivo de Pensiones[37].

El Presupuesto inicial de la CCSS para el 2015, ajustado de acuerdo con la aprobación parcial dada por la Contraloría General[38], asciende a ¢2.979.443,7 millones, distribuido de la siguiente manera: ¢1.823.003,9 millones (61,2%) para el SEM, ¢1.023.695,8 millones (34,3%) para IVM y ¢132.744,0 millones (4,5%) para el Régimen No Contributivo de pensiones.

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

Estructura Programática

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

Esta Contraloría señaló[39] que la estructura programática de la CCSS no responde a una planificación y asignación de recursos realizada con base en el modelo vigente de atención de la salud, por niveles de atención y redes de servicios, por lo que la información que genera esa estructura, no es un insumo relevante para la toma de decisiones sobre dicho modelo. Las disposiciones emitidas sobre el particular, se encuentran en proceso de cumplimiento.

6.1.1. Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM)

En este Régimen, el porcentaje de incremento de los egresos en el presupuesto inicial, con respecto al 2014, sigue siendo mayor al de los ingresos, debido principalmente a la disminución de los recursos por concepto de financiamiento (recursos que serían incorporados posteriormente mediante presupuestos extraordinarios).

---

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

[37] Artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662.

[38] Oficio 13744 (DFOE-SOC-0966) del 8 de diciembre de 2014.

[39] Informe DFOE-SOC-IF-15-2011 del 13 de diciembre de 2011. DFOE-SOC-0966 del 8 de diciembre de 2014.

El rubro más importante de ingresos, como lo son las contribuciones sociales, disminuyó su porcentaje de crecimiento con respecto al 2014 en un 8.8%, siendo el más bajo en los últimos seis años. En relación con los egresos, su incremento respecto al 2014 es de un 17,5%.

Por lo anterior, esta Contraloría General mediante el oficio N.° 13744 señaló a la CCSS la necesidad de dar continuidad a los esfuerzos por mejorar la recaudación de los ingresos y disminuir los gastos, especialmente en la partida Remuneraciones, y reiteró que la aprobación de cualquier gasto relacionado con plazas nuevas e incrementos salariales diferentes a los de costo vida, debía sustentarse en estudios técnicos y financieros que busquen la sostenibilidad financiera del Seguro de Salud y el equilibrio entre sus ingresos y gastos.

Presupuesto de Ingresos

El presupuesto inicial de este régimen para el 2015, asciende a ¢1.823.003,9 millones y está constituido en un 96,7% por *Ingresos Corrientes,* en los cuales las *Contribuciones Sociales* representan el 82,8% y las *Transferencias Corrientes* el 10,6% de esos ingresos totales. Además, los recursos por concepto de *Financiamiento* representan un 3,2% y los *Ingresos de Capital* un 0,1%.

Los *Ingresos Corrientes* aumentaron su representatividad dentro del presupuesto total de ingresos con respecto al año anterior, ya que pasaron de un 92,0% a un 96,7%, y ello debido básicamente a la disminución de los recursos por concepto de superávit libre y específico.

En el período 2015 se incorporan recursos por ¢16.766,0 millones, provenientes del préstamo N.° 2128, suscrito entre el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la CCSS[40]. Estos recursos se utilizarán en el 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.

CUADRO 15
SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013	2014	2013-2014 Var. %	2015	2014-2015 Var. %
Ingresos Corrientes	1.526.385	1.625.997	6,5%	1.762.949	8,4%
Ingresos tributarios	1.269.269	1.388.193	9,4%	1.509.750	8,8%
Ingresos no tributarios	68.473	78.302	14,4%	59.710	-23,7%
Transferencias Corrientes	188.643	159.502	-15,4%	193.489	21,3%
Ingresos de Capital	1.074	326	-69,6%	756	131,5%
Financiamiento	78.648	140.651	78,8%	59.299	-57,8%
Financiamiento Externo	0	2.728	0,0%	16.766	
Superavit libre	39.107	14.633	-62,6%	0	-100,0%
Superavit específico	39.541	123.291	211,8%	42.533	-65,5%
TOTAL	**1.606.106**	**1.766.975**	**10,0%**	**1.823.004**	**3,2%**

Fuente: Liquidación presupuestaria 2013, 2014 (preliminar) y Presupuesto Inicial 2015 de la CCSS.

[40] El monto total de este préstamo asciende a $270.000.000,0 (doscientos setenta millones de dólares).

En lo referente a las Contribuciones Sociales, que es el ingreso más importante de este Régimen, se proyecta un porcentaje de crecimiento de un 8,8% con respecto al 2014, para su estimación se consideraron los posibles incrementos salariales basados en la tasa de inflación que se espera para el 2015 y la proyección de crecimiento de plazas nuevas en el sector público para el 2015.

El promedio de crecimiento de este ingreso en el periodo 2010-2013 fue de un 10,8%, por lo que el 8,8% mencionado, se convierte en el más bajo de los últimos 6 años, lo que se ajusta según la CCSS, al comportamiento de varios parámetros de nuestra economía, tales como el nivel de empleo, la producción y la inflación.

Al igual que en el año anterior, esta Contraloría aprobó las proyecciones de dichas contribuciones para el 2015, considerando que las estimaciones realizadas por la CCSS se ajustan razonablemente a las condiciones económicas actuales. No obstante, se indicó la necesidad de hacer *el monitoreo sobre la recaudación de esas contribuciones y sobre el comportamiento de las proyecciones macroeconómicas emitidas por el Banco Central de Costa Rica (BCCR), u otras variables que podrían afectar directamente las expectativas de empleo y política salarial, así como el comportamiento de la masa salarial y por lo tanto de las contribuciones, de modo que de ser necesario, se efectúen los ajustes mediante un presupuesto extraordinario*[41].

En cuanto a las transferencias corrientes, los montos que sobresalen son: la Cuota Complementaria de los Trabajadores Independientes por ¢73.624,8 millones; la Cuota Estatal a la CCSS por ¢31.932,3 millones, Costo de la Atención a la Población Indigente por ¢25.000,0 millones y *Ley General de Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud*[42] por ¢21.319,2 millones.

En cuanto a la disminución del superávit presupuestado en el 2015, con respecto al 2014, se debe a que la estimación se realizó con base en información al 30 de junio de 2014, con cifras conservadoras, por lo que cualquier incremento por dicho concepto, se incorporará al período 2015 mediante un presupuesto extraordinario.

Presupuesto de Egresos

En el siguiente cuadro se observa la variación porcentual nominal de cada una de las partidas de egresos propuestas para el 2015, con respecto a las estimaciones realizadas para el 2014.

[41] Oficio N° 12710 (DFOE-SOC-0996) del 23 de noviembre de 2012.

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

CUADRO 16
SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013	2014	2013-2014 Var. %	2015	2014-2015 Var. %
Remuneraciones	970.253	1.030.801	6,2%	1.186.738	15,1%
Servicios	125.914	129.868	3,1%	158.014	21,7%
Materiales y suministros	214.695	227.295	5,9%	246.191	8,3%
Intereses y comisiones	1.485	1.500	1,0%	1.743	16,2%
Activos Financieros	21	3.657	17149,5%	68	-98,1%
Bienes duraderos	45.544	51.291	12,6%	88.398	72,3%
Transferencias corrientes	104.912	103.122	-1,7%	106.963	3,7%
Amortización	5.358	3.636	-32,2%	3.973	9,3%
Cuentas especiales	0	0	0,0%	30.918	0,0%
TOTAL	**1.468.182**	**1.551.169**	**5,7%**	**1.823.004**	**17,5%**

Fuente: Liquidación presupuestaria del 2013 y 2014 (preliminar) y Presupuesto Inicial de la CCSS 2015

A nivel total, el porcentaje de crecimiento del presupuesto de gastos con respecto al 2014, fue de un 17,5% nominal, porcentaje muy superior al del año anterior que ascendió a un 5,7%.

La partida *Remuneraciones*, que representa un 65,1% del total de los egresos, muestra un porcentaje de incremento nominal del 15,1% con respecto al 2014, lo cual se origina en la presupuestación de la previsión de un 5% para el aumento de salarios y a la creación de 392 plazas en el período 2014.

En el siguiente cuadro se observa el porcentaje de los ingresos corrientes que financian la partida Remuneraciones en los últimos seis años; como se observa, para el 2014 dicho porcentaje disminuyó con respecto al 2013, sin embargo se proyecta para el 2015 un aumento significativo, llegando a un 67,3%.

CUADRO 17
SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD: RELACIÓN REMUNERACIONES E INGRESOS CORRIENTES, 2010-2015
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Rubro	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresos Corrientes	1.071.567	1.268.821	1.409.437	1.525.591	1.625.997	1.762.949
Remuneraciones	799.113	858.259	898.617	1.006.343	1.030.801	1.186.738
Porcentaje	**74,6%**	**67,6%**	**63,8%**	**66,0%**	**63,4%**	**67,3%**

Fuente:Liquidación presupuestaria de los años 2013 y 2014 (preliminar) y Presupuesto Inicial 2015 de la CCSS

Esta situación debe ser considerada por las autoridades de la CCSS, ya que como se indicó, *los Ingresos Corrientes* representan el 96,7% del total de ingresos, por lo que mientras más se utilicen estos recursos para cubrir obligaciones salariales, menos recursos quedarán para infraestructura, equipo, medicamentos y otros gastos relacionados con la calidad de la atención a los asegurados.

La partida Servicios muestra un incremento del 21,7% con respecto al 2014, explicado básicamente por el aumento en el costo de los servicios básicos, principalmente la energía eléctrica y el agua, e inciden también las nuevas obras de infraestructura y la apertura de nuevos servicios. Además, la subpartida de telecomunicaciones se incrementó y ello se atribuye a la implementación del EDUS (Expediente Digital Único en Salud) en las áreas de salud.

En cuanto a los Activos Financieros, estos muestran un decrecimiento importante en el año 2015 con respecto al 2014. Eso se debe a que en el presente período se incorporó únicamente un monto de ¢67 millones en la subpartida de auxilios reembolsables para estudio, en tanto que en el año 2014, se incluyó el rubro de Adquisición de Títulos Valores, que se refiere a inversiones a largo plazo de los recursos del Fondo de Fortalecimiento de la Red Oncológica, con el fin de lograr un mejor rendimiento de esos recursos.

La partida de *Bienes Duraderos* es la de mayor crecimiento, lo cual está financiado en parte con el préstamo del BCIE precitado; sobresalen por su monto los proyectos Reforzamiento y Nuevo Servicio de Hospitalización en el Hospital de la Anexión Nicoya; 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; Construcción y el equipamiento Sede de Área de Salud de Mora Palmichal y para la Implementación del Expedite Digital Único.

El tema de la infraestructura tiene una gran relevancia para que la CCSS cumpla con la atención de la salud (incide en las listas de espera y otros servicios), y es una de las partidas que se ha visto más afectada ante el problema de liquidez de años anteriores; sin embargo, para el 2015 con la incorporación del préstamo del BCIE se incrementa en forma notable su representación dentro del presupuesto.

6.1.2. Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)

En este régimen el porcentaje de incremento de los ingresos bajó en relación con el periodo 2014, producto principalmente de la disminución de la subpartida *"Amortización de los títulos valores de las inversiones financieras",* lo anterior, a pesar del aumento de las cuotas de Contribuciones Sociales y a la incorporación de 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 relación con los gastos, el porcentaje de incremento de los mismos es mayor con respecto al año anterior. Los egresos más importantes son: *Transferencias,* que se incrementaron *en un 20,4%*, y Activos Financieros, que decrecieron en un 4,4%.

Sobre esta temática, las autoridades de la CCSS en conjunto con la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), contrataron un estudio para determinar la situación financiera del régimen. Estudio que, a la fecha se encuentra a la espera de sus resultados finales, y que a criterio de este Órgano Contralor, resulta fundamental de cara a la toma de decisiones sobre la sostenibilidad de dicho régimen.

Presupuesto de Ingresos

Los ingresos propuestos para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte suman ¢1.023.695,8 millones, de los cuales, los Ingresos corrientes son la principal fuente de recursos representando el 88,1% de los ingresos totales, seguido de *Financiamiento*, con un 8,8%, e *Ingresos de Capital* con un 3,1%.

Según se observa en el siguiente cuadro, el porcentaje de crecimiento de los ingresos con respecto al 2014, fue de un 7,4% nominal, cifra menor al del período 2013-2014 en donde el crecimiento nominal fue de un 9,2%, lo cual se origina básicamente en la disminución de las subpartidas *amortización de los títulos valores de las inversiones financieras* y *Financiamiento*.

CUADRO 18
SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013	2014	2013-2014 Var. %	2015	2014-2015 Var. %
Ingresos Corrientes	726.681	780.195	7,4%	901.974	15,6%
Ingresos tributarios	537.841	586.560	9,1%	682.061	16,3%
Ingresos no tributarios	149.940	145.852	-2,7%	149.498	2,5%
Transferencias Corrientes	38.901	47.783	22,8%	70.416	47,4%
Ingresos de Capital	5.235	69.758	1232,5%	31.721	-54,5%
Financiamiento	163.268	103.443	-36,6%	90.000	-13,0%
Superavit Específico	0	0	0,0%	70.000	0,0%
Superavit libre	163.268	103.443	-36,6%	20.000	-80,7%
TOTAL	**895.185**	**953.396**	**9,2%**	**1.023.696**	**7,4%**

Fuente: Liquidación presupuestaria 2013, 2014 (preliminar) y Presupuesto Inicial 2015 de la CCSS.

Como se observa, para los *Ingresos Tributarios* (Contribuciones Sociales) se estima un crecimiento de un 16,3% nominal, producto en parte de la aplicación del Transitorio XI del Reglamento de IVM, en donde se establece un aumento en las contribuciones sociales a partir del 1° de enero de 2015, pasando de un 8% a un 8,5% distribuido entre los patronos, trabajadores y Estado.

Otro aspecto que influyó en el crecimiento estimado de los recursos de este régimen, es la incorporación de ¢2.979,7 millones, originados en el Artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador N° 7983, para el fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. El monto propuesto corresponde a una estimación, para la cual se consideró la cifra de ingresos reales recibidos en el 2014.

En cuanto al superávit libre, 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. También, a diferencia del año anterior, se reclasificó un importante monto de superávit libre como específico, en acatamiento a las disposiciones expuestas por esta Contraloría General en el informe DFOE-SOC-IF-08-2012, sobre la Liquidación del Plan-Presupuesto de la CCSS para el 2011[43].

Presupuesto de Egresos

La partida más importante de los egresos es la de *Transferencias Corrientes,* que representa el 81,1% del total, a la cual se cargan las pensiones del Régimen; le sigue la partida *Activos Financieros* que representa un 14,9%. Ambas partidas suman el 96% del total de gastos, lo cual está acorde con la razón de ser de este régimen de reparto y capitalización.

[43] La CCSS se encuentra en proceso de cumplimiento de las disposiciones del mencionado informe.

El siguiente cuadro se presenta el porcentaje de crecimiento nominal de cada una de las partidas con respecto al 2014.

CUADRO 19
SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013	2014	2013-2014 Var. %	2015	2014-2015 Var. %
Remuneraciones	6.898	7.135	3,4%	8.269	15,9%
Servicios	16.306	16.598	1,8%	19.335	16,5%
Materiales y suministros	55	66	20,7%	149	125,8%
Intereses y comisiones	3.264	4.155	27,3%	8.421	102,7%
Activos Financieros	152.106	159.819	5,1%	152.819	-4,4%
Bienes duraderos	23	186	722,1%	1.013	445,4%
Transferencias corrientes	613.091	689.880	12,5%	830.509	20,4%
Amortización	0	0	0,0%	0	0,0%
Cuentas especiales	0	0	0,0%	3.180	0,0%
TOTAL	**791.742**	**877.838**	**10,9%**	**1.023.696**	**16,6%**

Fuente: Liquidación presupuestaria para el 2013 y 2014 (preliminar) y Presupuesto Inicial de la CCSS 2015

A nivel agregado, el porcentaje de incremento de los gastos propuestos para el 2015, en relación con el 2014, asciende a un 16,6% nominal, mayor al porcentaje del período 2013-2014 que ascendió a un 10,9%.

En cuanto a los Activos Financieros, disminuyeron en un 4,4% con respecto al 2014. En esta partida se incluyen las inversiones financieras para capitalizar el régimen, en donde destaca la adquisición de valores del Gobierno Central por la colocación de vencimientos de corto a largo plazo e inversión de recursos nuevos. También se financia la adquisición de valores del sector privado y el financiamiento de créditos hipotecarios para soluciones de vivienda a los asegurados del Régimen.

En relación con las Transferencias Corrientes, que es la principal partida de gastos, presenta un crecimiento nominal del 20,4% con respecto al año anterior, la cifra proyectada es calculada por la Dirección Actuarial, considerando una estimación de las nuevas pensiones a cancelar y una previsión del 5% para los incrementos semestrales en el monto de las pensiones. Durante el 2015, la CCSS espera otorgar 18.350 nuevas pensiones (10.581 por Vejez, 2.619 por Invalidez y 5.150 por muerte).

Plan Anual Institucional

En lo referente al proceso de planificación institucional, la CCSS a partir del 2015 inició un proceso gradual de gestión por resultados de desarrollo[44], tanto institucionales como de enfoque al usuario, basado en lo cual el Plan Anual Institucional (PAI)-2015 2015, quedó conformado por un total de 29 metas, de las cuales 13 son del Plan Estratégico Institucional y16 del Plan Nacional de Desarrollo.

[44] Aprobado por la Junta Directiva 8730 del 14 de agosto de 2014.

Lo anterior se ajusta a lo indicado en otras oportunidades por esta Contraloría, en el sentido de que la definición de las metas se debe orientar a la consecución de la finalidad del programa, a efecto de lograr una efectiva rendición de cuentas.

No obstante se recuerda que, en concordancia con el informe N.º DFOE-SOC-IF-15-2012, ya citado, la planificación y la asignación de recursos en el SEM, debe basarse en el modelo de atención vigente de la salud, definiendo objetivos, metas e indicadores de desempeño, que permitan evaluar el impacto de la gestión realizada por esa entidad en la salud de los asegurados.

6.2. Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)

De conformidad con la Ley N° 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, así como, mantener y desarrollar las instalaciones necesarias para esos procesos.

Dentro de dicho contexto se formuló para el año 2015, el presupuesto inicial de RECOPE por la suma de ¢1.905.223 millones, aprobado parcialmente por la Contraloría General de la República, por ese mismo monto.

El **presupuesto de ingresos 2015** de RECOPE está constituido por ingresos corrientes en un 98,14% (¢1.869.799,8 millones) y financiamiento en un 1,86% (¢35.423,2 millones).

Como parte de los ingresos corrientes, que representan el 98,14% del monto total del presupuesto, destaca el ingreso por venta de productos derivados del petróleo, cuya asignación representa el 97,94% de ese presupuesto total.

En cuanto a la estimación presupuestaria por concepto de ventas en el presupuesto 2015, debe indicarse que al depender de factores internos y externos de difícil pronóstico, que determinan la cantidad de productos a distribuir y el precio de los productos, corresponde a la Administración de RECOPE el seguimiento constante al comportamiento de dicho ingreso y los factores que lo determinan, y así, efectuar de forma oportuna los ajustes necesarios al presupuesto, ello, en acatamiento a los principios presupuestarios contenidos en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N° 8131, así como, en las Normas Técnicas de Presupuesto Público.

Dos factores determinantes del comportamiento del ingreso por Venta de productos derivados del petróleo se han alejado de las proyecciones realizadas por la empresa para 2015. Estos son: los precios internacionales del petróleo y el tipo de cambio del colón con respecto al dólar, considerando que al finalizar el año 2014 e inicios de 2015 disminuyó el precio del petróleo, ante lo cual RECOPE solicitó la rebaja en el precio de los combustibles, según fijaciones dadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, situación que amerita la revisión de esas estimaciones.

En este sentido, el precio promedio de contado del barril de petróleo WTI[45] cerró en diciembre 2014 en $59,03, inferior en casi 22% a la cotización media del mes previo, precios que han mantenido una tendencia a la baja en el 2015. La caída en el precio del crudo se relaciona con el aumento en la producción de esta materia prima, principalmente por parte de países no

45 El West Texas Intermediate (WTI) es el petróleo crudo extraído en el Golfo de México y sirve como referencia para las transacciones financieras en la Bolsa Mercantil de New York (NYMEX, por sus siglas en inglés).

miembros de la OPEP, así como, por la disminución en la demanda, en particular de China[46], entre otros aspectos[47]. Seguidamente, se muestran los precios promedio de algunos productos a diciembre 2014, comparativamente con el precio promedio de los años 2013 y 2014.

CUADRO 20
PRECIO PROMEDIO PRINCIPALES PRODUCTOS DEL PETRÓLEO, 2013-2014
-US$ POR BARRIL-

Producto	Precio promedio 2013	Precio promedio 2014	Cotización más baja en diciembre 2014
Crudo WTI	97,97	93,05	53,05
Crudo Brent	108,67	99,05	
Fuel oil 3%S	93,45	82,67	42,96
Gasolina UNL – 87	116,72	106,51	48,24
Jet fuel	123,21	113,28	64,84
Diesel de ultra-bajo azufre	125,64	113,86	65,9

Fuente: Informe de Gestión a diciembre 2014 (Preliminar)

El otro factor que ha incidido en las rebajas en el precio de los combustibles es el tipo de cambio del colón respecto del dólar. Ambos factores son los que se recogen en las fijaciones extraordinarias de precios dadas por la ARESEP.

CUADRO 21
RECOPE: PRESUPUESTO INICIAL DE INGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingresos	Presupuesto inicial		
	2013	2014	2015
Ingresos corrientes	1.759.090	1.714.928	1.869.800
Financiamiento	-	-	35.423
TOTAL	**1.759.090**	**1.714.928**	**1.905.223**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Del cuadro anterior, se aprecia que los ingresos corrientes son los que básicamente definen el presupuesto de RECOPE; en los años 2013 y 2014 constituyeron el 100% del presupuesto inicial de la empresa, mientras que en el 2015, representan un 98,14% del total de presupuesto. El 1,86% restante corresponde a recursos del superávit originados de la emisión de bonos de periodos anteriores, cuya finalidad será la de obras de infraestructura.

Del año 2013 al 2014 el presupuesto creció en un 3%, mientras que del 2014 al 2015 el crecimiento fue de un 9%; lo cual, se debe a factores como incrementos en los volúmenes de ventas de algunos productos, como por ejemplo las gasolinas que se proyectan con un incremento de un 4,58% en el volumen de ventas respecto del año 2014 o el LPG con una

46 Datos de Bloomberg al 7 de enero del 2015
47 Fuente: INFORME MENSUAL DE COYUNTURA ECONÓMICA División Económica Enero, 2015BCCR

variación de un 4,79%, o por cambios en el precio internacional del petróleo o variaciones en el tipo de cambio.

Por otra parte, en cuanto al **presupuesto de egresos** el siguiente cuadro muestra la asignación presupuestaria por partida y por programas para el periodo 2015.

CUADRO 22
REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO: PRESUPUESTO DE EGRESOS SEGÚN PARTIDA Y PROGRAMA, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Operaciones		Inversiones		Total
	Monto	%	Monto	%	
Remuneraciones	53.020	2,9%	122	0,3%	53.142
Servicios	88.486	4,8%	169	0,3%	88.655
Materiales y suministros	1.677.842	90,4%	840	1,7%	1.678.682
Intereses y comisiones	7.222	0,4%	-	0,0%	7.222
Bienes duraderos	-	0,0%	47.267	97,7%	47.267
Transferencias corrientes	4.741	0,3%	-	0,0%	4.741
Amortización	3.621	0,2%	-	0,0%	3.621
Cuentas especiales	21.894	1,2%	-	0,0%	21.894
TOTAL	**1.856.825**	**100,0%**	**48.398**	**100,0%**	**1.905.223**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

La mayor asignación de gastos se concentra en el programa de operación, que absorbe un 97,46% del presupuesto total; y el restante 2,54% se asigna a inversión. Ello, básicamente porque en el Programa de operación se incluyen los contenidos presupuestarios para las compras de productos terminados y materia prima y el 99,7% de las remuneraciones de la empresa, así como, las provisiones para eventuales ajustes al presupuesto consideradas en cuentas especiales.

La provisión en cuentas especiales por ¢21.893,6 millones en su mayoría surge de la aplicación del límite de gasto, por la aplicación de la Directriz 09, y aprobaciones pendientes de la Autoridad Presupuestaria en cumplimiento de los lineamientos vigentes. En consecuencia, se incluyen los contenidos en cuentas especiales en tanto se gestiona la autorización para incrementar el límite de gasto ante la Autoridad Presupuestaria. En este caso, se incluyeron parte de los contenidos presupuestarios destinados a inversiones, plazas por servicios especiales y gastos que se proyectan mayores al crecimiento que establece la directriz citada.

Al nivel de partida destaca en remuneraciones la inclusión de 4 plazas adicionales a las consideradas en el presupuesto inicial 2014, las cuales, cuentan con aprobación de las instancias competentes. Además, esta partida prevé el contenido presupuestario para eventuales ajustes salariales.

Se improbó el contenido presupuestario para reconocer el ajuste salarial durante el año 2015 a los puestos de Presidente Ejecutivo, Gerente y Subgerente, en razón de que las sumas propuestas al efecto habían sido calculadas por RECOPE partiendo de una base salarial que incluía el ajuste para el segundo semestre de 2014, que no fue reconocido por la Autoridad Presupuestaria (según consta en Acuerdo N° 10713 de esta Autoridad).

En la partida de materiales y suministros que representa más del 90% del presupuesto total de la Empresa para el año 2015, presupuestan las compras de hidrocarburos para su distribución. Este es el principal gasto y actividad central de la empresa estimado en ¢1.671.936.0 millones para el año 2015, lo cual, se utilizará para abastecer el mercado y para la compra de materiales para inventario.

Se debe destacar que el Programa de inversión incorpora la suma de ¢48.397,8 millones, para la ejecución de 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

Estos proyectos se encuentran financiados tanto con recursos tarifarios como los provenientes de la colocación de bonos, en su orden ¢12.974,6 millones y ¢35.423,2 millones. La partida de cuentas especiales estima otros recursos para inversiones en el 2015 por la cifra de ¢12.255,3 millones, los cuales aún no están incorporados al presupuesto de inversiones, por cuanto se encuentran afectos al límite del gasto establecido por la Autoridad Presupuestaria.

RECOPE presenta históricamente bajos niveles de ejecución relativos al Programa de inversión. Por ejemplo, en el año 2014 de un presupuesto de ¢71.978,8 millones, fueron ejecutados recursos por ¢49.994,1 millones, lo cual, equivale a un 69,5% sin alcanzar la meta del 85% propuesta para ese periodo, y si bien el porcentaje de la ejecución mejora comparativamente con la del 2013 (55% en el año 2013) no alcanza niveles óptimos.

Señala la Administración que la subejecución presupuestaria se presenta básicamente en los proyectos adjudicados o en ejecución, debido a atrasos en los permisos de construcción, el cumplimiento de requisitos previos y de los contratistas. Además, en Limón el avance en las obras se vio afectado por condiciones climáticas. Además, en el caso de inversiones menores se requiere mejorar la programación de los procesos en las etapas previas a la contratación, y en la consideración de los plazos para resolver una licitación, de tal forma que en el presupuesto se incluya el contenido, cuando se cuente con mayor certeza sobre su ejecución.

Con respecto a los proyectos ejecutados en 2014, destacan proyectos como el de ampliación de la capacidad de almacenamiento, con una ejecución de un 85,4% con respecto al presupuesto modificado, y una participación del 53,2% del monto ejecutado, sean los ¢49.994,1 millones citados anteriormente. Este proyecto reviste especial importancia para la empresa, dado que impacta los niveles de inventario y el abastecimiento de los productos e involucra la construcción de tanques en refinería, ampliación de la capacidad de almacenamiento en planteles de distribución, construcción de tanques de búnker y de asfalto en Moín, así como, el sistema de almacenamiento de gas licuado de petróleo.

Otro proyecto al que se le destinó una cantidad importante de recursos en el 2014, corresponde a las obras de mejoramiento en facilidades portuarias y refinería, con una ejecución de ¢15.408,3 millones que incorpora proyectos como el de ampliación de la terminal portuaria del Atlántico, con una ejecución de ¢12.853.1 millones, sea un 59% del monto presupuestado para dicho proyecto. La Administración de RECOPE[48] señala que la subejecución se debe a un atraso importante en el desarrollo de la ingeniería básica y detallada del sistema de trasiego de producto, de las edificaciones, sistema eléctrico, entre otros, situación que implicó que no se avanzara en la construcción de la obra.

[48] Ver oficio N° P-106-2015 de fecha 3 de febrero de 2015, suscrito por la Presidenta Ejecutiva de RECOPE

Finalmente, la Administración de RECOPE indica en oficio N° P-106-2015 de fecha 3 de febrero de 2015, que se dio seguimiento al plan de trabajo de la Comisión de Alto Nivel conformada para analizar las posibilidades de mejora en la ejecución de las inversiones, y a partir de agosto 2014 el seguimiento de las inversiones corresponde al Consejo Consultivo de la Empresa. Además, indica que para el 2015 se encuentra en proceso de aprobación por parte de la Junta Directiva, de una directriz para mejorar los niveles de ejecución, en las que se establecen a nivel empresarial mecanismos para fortalecer la planificación, ejecución y control presupuestario, y la rendición de cuentas a la Junta Directiva en materia de proyectos de inversión.

CUADRO 23
RECOPE: PRESUPUESTO DE EGRESOS SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013		2014		2015		Variación 2014-2015	
	Presupuesto definitivo	Part. %	Presupuesto definitivo	Part. %	Presupuesto Inicial	Part. %	Absoluta	Var. %
Remuneraciones	50.623	2,8	51.116	2,9	53.142	2,8	2.026	4,0
Servicios	86.761	4,8	89.581	5,0	88.655	4,7	-927	-1,0
Materiales y suministros	1.561.419	87,2	1.548.697	86,5	1.678.682	88,1	129.985	8,4
Intereses	3.711	0,2	5.276	0,3	7.222	0,4	1.946	36,9
Activos financieros	9.406	0,5						
Bienes duraderos	62.571	3,5	67.831	3,8	47.267	2,5	-20.564	-30,3
Transferencias corrientes	11.818	0,7	7.504	0,4	4.741	0,2	-2.764	-36,8
Amortización	4.499	0,3	3.437	0,2	3.621	0,2	184	5,4
Cuentas especiales	71	0,0	16.208	0,9	21.894	1,1	5.686	35,1
TOTAL	**1.790.879**	**100,0**	**1.789.650**	**100,0**	**1.905.223**	**100,0**	**115.573**	**6,5**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Por otra parte, como se puede apreciar en el cuadro anterior, la composición del presupuesto de egresos de RECOPE a nivel de partida tiende a mantenerse; es así como en el periodo 2013-2015 la partida de materiales y suministros (que incluye las compras de materia prima y producto terminado, principal gasto de la empresa) absorbe el 87% u 88% del presupuesto. Asimismo, en dicho periodo cerca de un 3% se destina a remuneraciones, y aproximadamente un 5% al pago de servicios.

En 2013, se presupuestaron recursos en la partida de Activos financieros, con el fin de ser aplicados como aporte de capital a SORESCO (Sociedad Reconstructora Chino Costarricense SA); no hay asignaciones presupuestarias en esa partida en años posteriores.

Por otra parte, entre los años 2014 y 2015, se presenta un incremento de un 6,46% al nivel del presupuesto total de egresos, lo cual, se debe básicamente a la mayor presupuestación en Materiales y suministros, principalmente en las compras de hidrocarburos.

En el presupuesto inicial 2015, según se mencionó, por aplicación del límite del gasto, se presupuestan en la partida de cuentas especiales montos significativos, que son trasladados por modificación a las diferentes partidas de objeto del gasto cuando la Autoridad Presupuestaria autoriza el incremento en ese límite, básicamente para financiar gastos de maquinaria y equipo, instalaciones, terrenos necesarios para las inversiones operativos y estratégicas de la empresa, servicios especiales, entre otros.

En la partida de transferencias se presenta un rebajo del año 2014 al 2015, por efecto fundamentalmente de una menor asignación en prestaciones legales y en la trasferencia a la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), en el primer caso, en razón de que, por cesantía se reconocen menos anualidades y antes del cambio varios funcionarios se acogieron a la pensión, lo que motivó asignaciones importantes en el año 2014; y en el segundo caso, porque la trasferencia a la CNE se proyecta a partir de las utilidades del periodo inmediato anterior, utilidades que se estiman menores a las del 2013.

6.3. Instituto Nacional de Seguros (INS)

En 2015 el presupuesto del Instituto Nacional de Seguros se autoriza parcialmente por parte de este Órgano Contralor, debido a la improbación de los recursos asignados en la partida del presupuesto de egresos "Cuentas Especiales", la cual representaba un 19,2% (¢215.730 millones) del monto total de gastos propuestos. Dicha improbación se dio en vista de que los referidos recursos no estaban siendo aplicados en las cuentas de gastos correspondientes, para dar cumplimiento a los propósitos fundamentales para los cuales fue creado ese Instituto, situación que afecta el cabal cumplimiento de algunos principios presupuestarios, tales como el de programación, dado que no se lograría consistencia entre el plan y el presupuesto; así como el de gestión financiera, ya que no se estaría promoviendo la asignación y el uso de recursos públicos, en términos de economía, eficiencia y eficacia.

En cuanto a la estructura programática del presupuesto, en el programa 02 Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo, el cual es fundamental para cumplir con la función sustantiva del INS, se asigna el 74,0% de los recursos presupuestarios; con el fin de financiar los servicios de asesoría, administración y ejecución de la actividad aseguradora comercial y de seguridad social del Instituto, así como la atención de las obligaciones derivadas de los contratos de seguros y reaseguros y la transferencia al Benemérito Cuerpo de Bomberos, según lo establece el transitorio VIII de la Ley N° 8653

En relación con el programa 5 Hospital del Trauma, desde el año 2014 se ha venido reflejando una disminución significativa (un 89% -¢23.651,0 millones- en ese período) y para el año 2015, la disminución es de un 96,3% (¢2.956,2 millones) con respecto al presupuesto aprobado para 2014 (¢3.069,8 millones), ello debido a que para este año se incorporan solo los pagos para el traslado de la operativa del Hospital del Trauma, el cual es administrado por la subsidiaria Hospital del Trauma S.A., empresa que fue creada por el INS, con el objeto de que se encargue del sistema hospitalario especializado en trauma y tratamiento de enfermedades y accidentes de trabajo, y atención de lesionados por accidentes de tránsito en Costa Rica. Un detalle de lo expuesto se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 24
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS: PRESUPUESTO SEGÚN PROGRAMA, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Programa Presupuestario	Presupuesto Ordinario					Variación 2015/2014	
	2012	2013	2014	2015	Part. %	Absoluta	Real
Direc. Superior y Administ.	271.782	374.457	387.103	211.067,2	23,3%	-176.035	-45,5%
Servic. Seg. Comer., Solid. y Mercad.	461.074	446.022	595.280	671.446,3	74,0%	76.167	12,8%
INS-SALUD	15.859	18.125	21.206	24.358,8	2,7%	3.153	14,9%
Hospital Trauma	15.380	26.721	3.070	113,6	0,0%	-2.956	-96,3%
TOTAL	**764.095**	**865.324**	**1.006.658**	**906.985,9**	**100,0%**	**-99.672**	**-9,9%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Presupuesto de Ingresos

El presupuesto aprobado para 2015 es de ¢906.985,9 millones, presentándose una disminución de un 9,9%, respecto al presupuesto de 2014, por las razones apuntadas anteriormente, respecto de la improbación de la partida Cuentas especiales. El ingreso de mayor importancia es el correspondiente a venta de seguros y reaseguros con un 48,3% del total de ingresos (¢438.331,1 millones).

En cuanto a los recursos de vigencias anteriores[49], disminuyen su participación en el presupuesto 2015 con respecto al año 2014, en un 13,2% (¢ 33.921,5 millones). Situación que hace que dichos recursos lleguen a representar un 24.6% del total de ingresos, mientras que en 2014 fue de un 35.6%.

A continuación se presenta un cuadro con el detalle comparativo de los ingresos presupuestados para ese período:

[49]Los recursos de vigencias anteriores incluyen el superávit libre y el superávit específico.

CUADRO 25
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingreso	Presupuesto Ordinario					Variación 2015/2014	
	2012	2013	2014	2015	Estructura	Absoluta	%
TOTAL	**764.095,1**	**865.323,7**	**1.006.657,6**	**906.985,9**	**100,0%**	**-99.671,7**	**-9,9%**
Ingresos corrientes	**538.989,4**	**587.089,2**	**618.034,8**	**546.345,8**	**60,2%**	**-71.689,0**	**-11,6%**
Venta de Bienes	42,6	41,2	172,7	181,6	0,0%	8,9	5,2%
Venta de Seguros y reaseguros	442.791,3	486.861,0	518.258,3	438.331,1	48,3%	-79.927,2	-15,4%
Otros servicios	73,3	81,8	0,6	1,9	0,0%	1,3	216,7%
Intereses sobre Títulos Valores	62.881,0	72.060,0	72.977,9	73.919,5	8,2%	941,6	1,3%
Intereses y Comisiones sobre	2.304,7	2.365,5	1.477,0	1.519,5	0,2%	42,5	2,9%
Otras rentas de Activos	14.555,8	8.160,8	15.916,1	17.648,5	1,9%	1.732,4	10,9%
Multas, sanciones, remates y	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Intereses moratorios	123,0	123,0	7,4	7,4	0,0%	0,0	0,0%
Otros ingresos no tributarios	16.212,4	17.395,9	9.224,8	14.736,3	1,6%	5.511,5	59,7%
Ingresos de capital	**141.293,8**	**88.984,8**	**131.917,7**	**137.856,5**	**15,2%**	**5.938,8**	**4,5%**
Venta de activos	57,2	132,0	90,0	78,0	0,0%	-12,0	-13,3%
Recuperación préstamos Sector	7.961,8	5.871,8	5.746,9	6.454,2	0,7%	707,3	12,3%
Recuperación de otras inversiones	128.610,0	75.205,0	119.313,7	126.065,8	13,9%	6.752,1	5,7%
Otros ingresos de capital	4.664,8	7.776,0	6.767,1	5.258,5	0,6%	-1.508,6	-22,3%
Financiamiento	**83.811,9**	**189.249,7**	**256.705,1**	**222.783,6**	**24,6%**	**-33.921,5**	**-13,2%**
Superávit libre	68.132,2	162.642,7	253.780,7	222.783,6	24,6%	-30.997,1	-12,2%
Superávit Específico	15.679,7	26.607,0	2.924,4	0,0	0,0%	-2.924,4	-100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

En cuanto a la aplicación del superávit libre, se espera incrementar la cartera de inversiones financieras a largo plazo, financiar el proyecto ALFA para dotar de una infraestructura tecnológica adecuada para el mercado en competencia que integre todos los servicios institucionales, las construcciones o remodelaciones de las diversas oficinas y compra de mobiliario en general. Para este período no se presupuesta el superávit para la construcción del Hospital del Trauma, por cuanto éste ya se concluyó.

El superávit al 31 de diciembre de 2014 que se refleja en los informes de ejecución presupuestaria, según los datos obtenidos por medio del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) es de ¢553.380,7 millones, de los cuales el 40,26% fue utilizado en el presupuesto 2015, para los fines descritos en el párrafo anterior. Al respecto, es importante considerar que una parte significativa de ese superávit corresponde a las reservas técnicas que debe mantener el INS, en razón de su actividad aseguradora, las cuales se destinan a inversiones financieras ya sea a corto o a largo plazo.

Presupuesto de egresos

En el presupuesto de egresos 2015 los Servicios es la partida de mayor importancia con una asignación de un 58,4% (¢529.345,6 millones) del total de los recursos, presentando un incremento de un 6,8% con respecto a lo presupuestado en el año 2014 (¢495.522,5millones)[50].

[50] La asignación presupuestaria definitiva de esta partida, en el año 2014, fue de ¢496.065,0 millones y tuvo una ejecución del 84,47% (¢419.034,1 millones).

CUADRO 26
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Presupuesto Ordinario					Variación 2015/2014	
	2012	2013	2014	2015	Estructura	Absoluta	%
Remuneraciones	52.426	53.914	55.095	56.714	6,3%	1.620	2,9%
Servicios	398.831	425.889	495.523	529.346	58,4%	33.823	6,8%
Materiales y Suministros	5.937	6.656	6.791	10.010	1,1%	3.219	47,4%
Intereses y comisiones	22	31	42	43	0,0%	1	1,9%
Activos financieros	191.417	212.000	245.084	252.290	27,8%	7.206	2,9%
Bienes duraderos	24.299	56.010	34.757	22.356	2,5%	-12.401	-35,7%
Transferencias corrientes	28.777	31.857	24.686	36.228	4,0%	11.542	46,8%
Cuentas especiales	62.386	78.968	144.681	0	0,0%	-144.681	-100,0%
TOTAL	**764.095**	**865.324**	**1.006.658**	**906.986**	**100,0%**	**-99.672**	**-9,9%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

La cuenta de mayor relevancia en dicha partida Servicios es la de "seguros, reaseguros y otras obligaciones" con un 76,17% (¢403.216,1 millones) de los recursos asignados principalmente para el pago de las obligaciones por contratos de seguros que es la actividad primordial del INS y "servicios comerciales y financieros", que representa un 14,76% (¢78.113,1 millones)de la asignación en la referida partida, en la cual se incluyen recursos necesarios para los servicios publicitarios, promoción de seguros en general y comisiones y gastos por contrato, entre otros servicios. Además, se consideran las asignaciones presupuestarias para los servicios que contratará el INS a sus subsidiarias Insurance Servicios S.A. y el Hospital del Trauma S.A.

La segunda partida importante es Activos financieros, con una asignación de un 27,80% (¢252.290,2 millones), del total de los recursos, reflejándose un incremento de un 2,9% con respecto al presupuesto inicial del año 2014(¢245.083,8)[51].

6.4. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

Al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) de acuerdo con su Ley de Creación[52], le corresponde la responsabilidad de desarrollar las fuentes productoras de energía del país, fundamentalmente las provenientes de los recursos hidráulicos para desarrollar la economía nacional y promover el bienestar de la población. Por otra parte, la Ley que "Regula precios y condiciones de Servicios de Telecomunicaciones del ICE", N° 3226[53] (reformada por la Ley de "Fortalecimiento y Modernización de las entidades públicas del Sector de Telecomunicaciones, N° 8660[54]), asignó competencias dirigidas a establecer, mejorar, extender y operar las redes de telecomunicaciones; además, prestar y comercializar productos y servicios de telecomunicaciones e infocomunicaciones y de información al igual que otros en

[51] La asignación presupuestaria definitiva de esta partida, en el año 2014, fue de ¢294.217,3millones y tuvo una ejecución del 78,13% (¢229.870,4 millones).

[52] Decreto Ley N° 449 del 8 de abril de 1949.

[53] Del 28 de octubre de 1963.

[54] Del 8 de agosto de 2008.

convergencia, según las condiciones y plazos establecidas en las concesiones legales otorgadas al efecto.

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

Presupuesto de Ingresos

Los recursos presupuestados para el ejercicio económico 2015 ascienden a ¢1.849.100,9 millones, generados en tres fuentes provenientes de Ingresos Corrientes ¢1.450.366,6 millones (78,4%), que es la principal; Financiamiento, que representa el 19,5% y asciende a un monto de ¢360.261,5 millones e Ingresos de Capital por la suma de ¢38.472,8 millones (2,1%).

Los ingresos aprobados para el año 2015, muestran un rebajo de ¢139.653,7 millones, con una variación del (-7,0%) en relación con el presupuesto definitivo al 31 de diciembre del año 2014, esto como consecuencia de una disminución de los recursos estimados en el rubro de Ingresos Corrientes de ¢190.680,9 millones (8,7%) y de un incremento de ¢39.049,3 millones en los Ingresos de Financiamiento y de ¢11.977,9 millones de los Ingresos de Capital.

La disminución de los ingresos corrientes entre el 2014 y el 2015 puede atribuirse a que el presupuesto del 2015 no contempla incrementos tarifarios y, además, se estimó un monto menor por concepto de Costo Variable por Combustible (CVC), al considerar la entrada en operación de las plantas eólicas Chiripa, Orosí y Tilawind; por otra parte, el presupuesto del 2014 incluye ingresos por concepto de servicios de construcción del proyecto hidroeléctrico Reventazón, que para el 2015 experimentan una importante disminución.

Es importante indicar que los Ingresos Corrientes que consideran los recursos por concepto de la actividad ordinaria o venta de servicios, que constituyen la principal fuente de ingresos de ICE, han reflejado un comportamiento variable respecto a su crecimiento desde el año 2012 hasta 2014; situación similar se presenta con los de Financiamiento.
Por estas razones a nivel total del presupuesto de ingresos no se muestra una tendencia de crecimiento uniforme en relación con el periodo de tiempo analizado, por lo que esta Contraloría General de la República, llama la atención respecto a la necesidad de que se analice tanto a lo interno del ICE como con los respectivos órganos de regulación, de manera que se pueda determinar si esta situación puede llegar a provocar consecuencias negativas en la prestación del servicio público encomendado legalmente al ICE.
Lo indicado anteriormente, se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación:

CUADRO 27
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingresos	2012		2013		2014		2015		2015 - 2014	
	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Inicial	Part. %	Variación Absoluta	Var. %
Ingresos Corrientes	1.330.227	70,3%	1.381.741	69,1%	1.641.048	82,5%	1.450.367	78,4%	-190.681	-11,6%
Ingresos de Capital	20.377	1,1%	20.693	1,0%	26.495	1,4%	38.473	2,1%	11.978	45,2%
Financiamiento	540.651	28,6%	597.256	29,9%	321.212	16,2%	360.262	19,5%	39.049	12,2%
TOTAL	**1.891.255**	**100,0%**	**1.999.690**	**100,0%**	**1.988.755**	**100,1%**	**1.849.101**	**100,0%**	**-139.654**	**-7,0%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Presupuesto de Egresos

El monto total de los recursos presupuestados en el año 2015 es de ¢1.849.100,9 millones, aplicados tal y como se muestra en el cuadro siguiente para los períodos 2012, 2013, 2014 y 2015.

CUADRO 28
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2012		2013		2014		2015		2015 - 2014	
	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Inicial	Part. %	Variación Absoluta	Var. %
Remuneraciones	410.559	21,7%	418.286	20,9%	446.861	22,5%	434.185	23,5%	-12.676	-2,8%
Servicios	449.929	23,8%	403.897	20,2%	377.540	19,0%	404.261	21,9%	26.721	7,1%
Materiales y Suministr	291.548	15,4%	393.502	19,7%	429.103	21,6%	302.832	16,4%	-126.271	-29,4%
Intereses y Comisione	119.876	6,3%	142.304	7,1%	143.260	7,2%	163.245	8,8%	19.985	14,0%
Activos Financieros	40.377	2,1%	40.722	2,0%	42.326	2,1%	73.299	4,0%	30.973	73,2%
Bienes Duraderos	222.087	11,7%	170.829	8,5%	180.257	9,1%	207.976	11,2%	27.719	15,4%
Transferencias Corrien	152.341	8,1%	139.619	7,0%	143.333	7,2%	149.753	8,1%	6.420	4,5%
Amortización	199.265	10,5%	275.179	13,8%	225.912	11,4%	113.550	6,1%	-112.362	-49,7%
Cuentas Especiales	5.274	0,3%	15.353	0,8%	164	0,0%	-	0,0%	-164	-100,0%
TOTAL	**1.891.255**	**100,0%**	**1.999.690**	**100,0%**	**1.988.755**	**100,0%**	**1.849.101**	**100,0%**	**-139.654**	**-7,0%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

El presupuesto de egresos aprobado para el ICE en el período 2015, refleja una composición relativa similar a los ejercicios anteriores 2012- 2014, en los cuales las partidas de Remuneraciones, Servicios y Materiales y Suministros son las que tienen el mayor contenido económico, con más del 60,0% del total presupuestado para esos años. Para el 2015 estas tres partidas constituyen el 61,8%, y la de Activos Financieros es la que presenta el mayor incremento con respecto al presupuesto total del año 2014, de un 73.2%. En tanto en Remuneraciones para este mismo periodo de tiempo se refleja una disminución de un 2,8%, disminuyen también las asignaciones presupuestarias de Materiales y Suministros en un 29,4%, Amortización en un 49.7% y no se incorporan recursos en Cuentas Especiales.

De acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior, el presupuesto del ICE ha presentado una contención del gasto que se evidencia a partir del año 2013, reflejando una disminución de un 8% si se comparan los años 2013 y 2015.

Respecto al Programa de Electricidad

El Programa de Electricidad tiene asignado un 52,0% del total del presupuesto del ICE, recursos con los cuales se estima cumplir con las funciones legalmente encomendadas relacionadas con garantizar el suministro de energía eléctrica al país.

Para ese año 2015, determinó para el Programa de Electricidad una serie de prioridades institucionales dirigidas al cumplimiento de metas para asegurar la sostenibilidad financiera de corto, mediano y largo plazo, para mejorar y mantener la satisfacción de los clientes, para optimizar la gestión de costos, procurando el inicio oportuno de generación de los proyectos planificados dada la demanda energética; además de fortalecer la gestión regulatoria, enfatizando en el tema de Responsabilidad Socio Ambiental (RSA), entre otros aspectos.[55]

[55] Instituto Costarricense de Electricidad, Plan Operativo Institucional, 2015.

Para el cumplimiento de las metas antes señaladas, el Programa de Electricidad tiene asignados recursos financieros para continuar con la ejecución de los proyectos de generación, siendo los más relevantes el Proyecto Hidroeléctrico Reventazón, el Proyecto Geotérmico Las Pailas, la Modernización de la Planta Hidroeléctrica de Rio Macho, la Ampliación de la Planta Hidroeléctrica de Cachi, fundamentales para el suministro óptimo y continuo de electricidad. De estas la que tiene un mayor volumen de recursos asignados es la de PH Reventazón un 41% del total del presupuesto dedicado a inversiones para una producción de un 56% de los recursos de Generación y, el segundo en importancia relativa es el PG Las Pailas con un 9% del presupuesto de inversiones del Sector Eléctrico para una producción del 13% de la Generación.

Por su parte en transmisión eléctrica, el presupuesto total asignado a este tipo de proyectos es de un 15% del presupuesto de inversiones del sector eléctrico, siendo el Anillo Sur el que tiene un mayor contenido económico, representando un 24% del presupuesto de transmisión. Los otros tres proyectos que destacan por su contenido financiero son el Nuevo Centro de Control de Energía, así como los de Transmisión Jaco y Transmisión Coyol, que suman un total de 30% del presupuesto de inversión por este concepto. Estos proyectos permitirán desarrollar este sistema, de manera que se garantice a los clientes soluciones que disminuyan los costos bajo parámetros de oportunidad, calidad, continuidad y confiabilidad.[56]

En lo que respecta a la Distribución, el principal proyecto es el de Reforzamiento del Sistema de Distribución, con un presupuesto de un 30% de los recursos para este tipo de finalidad. Finalmente en lo que corresponde a Alumbrado y Otros proyectos, los recursos asignados constituyen únicamente el 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 en un 22%, Financiamiento un 57% y de la venta de servicios un 21%. De acuerdo con lo expuesto, es claro que el Programa de Electricidad del ICE, siendo el que tiene la mayor cantidad de recursos en relación con el presupuesto total de ese Instituto, asigna una suma importante de su presupuesto a la ejecución de proyectos de inversión para satisfacer la demanda creciente por este tipo de servicio.

6.5. Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Consejos de Transporte

El objetivo principal del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) es dotar al país de la infraestructura del transporte requerida y velar por la adecuada operativización del Sistema del Transporte.

El presupuesto inicial del MOPT para 2015 asciende a ¢342.565,0 millones, suma que presenta un decrecimiento nominal del 13,2%, en relación con el presupuesto definitivo de 2014. Cabe señalar, que el 23,7% (¢79.717,1 millones) de los recursos provienen de ingresos corrientes (recursos internos), mientras que el 76,72% (¢262.847,8 millones) restante es financiado con la colación de títulos valores.

El presupuesto aprobado se distribuye según la siguiente estructura programática: Programa 326-Administración superior ¢40.622,7 millones (12%), Programa 327-Atención Infraestructura de la red vial" ¢249.228,8 millones (73%, Programa 328-Puertos y Regulación Marítima ¢3.446,1 millones (1%), Programa 329-Edificaciones Nacionales ¢10.804,5 millones (3%), Programa 331-Transporte Terrestre ¢38.462,9 millones (11%).

[56] ICE, Plan Operativo Institucional 2015. Programa 03: Sector Electricidad.

En los siguientes párrafos, se presentan de forma resumida los principales proyectos de infraestructura, propuestos en cada programa por ese Ministerio:

Programa 327-Atención Infraestructura de la red vial: Contempla la transferencia al CONAVI para la conservación, construcción y mantenimiento de carreteras; así como la transferencia para la construcción de la nueva carretera a San Carlos, sección Sifón- La Abundancia, la transferencia al LANAMME y las transferencias a las Municipalidades para el apoyo a programas y proyectos de inversión de la infraestructura vial de la red cantonal. Además, se presupuestan recursos para el Proyecto Bajos de Chilamate -Vuelta Kooper, en línea con lo estipulado en el memorando de entendimiento del Plan Puebla Panamá.

Programa 328-Puertos y Regulación Marítima: En este programa destaca el proyecto de Rehabilitación y reforzamiento del rompeolas de Puerto Caldera, con el cual se propone desarrollar actividades de suministros, colocación de rocas, dolos, cubos de concreto prefabricado y otras obras menores. Así como la transferencia a JAPDEVA, para financiar en el proyecto Limón Ciudad-Puerto, la construcción del nuevo edificio de una sola planta para la recreación de la sociedad limonense.

Programa 329-Edificaciones Nacionales: Se presupuesta la construcción de un nuevo edificio para el MOPT que reúna las condiciones para albergar las direcciones, oficinas de apoyo administrativo, talleres, entre otros. Lo anterior en acatamiento obligatorio a la Ley 5570 "Donación de lote a Liceo Costa Rica para ampliación" y al voto de la Sala Constitucional 2012-13364, en que se le establece al Ministro del MOPT realizar y coordinar las acciones que se encuentren dentro del ámbito de su competencia para que desocupe la finca del Partido de San José número 45513 que se halla inscrita a nombre del Liceo de Costa Rica Diurno, con el fin de que ese centro educativo pueda tomar plena posesión de dicho bien inmueble.

Programa 331- Transporte terrestre: Se destaca la transferencia al Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) para desarrollar proyectos de mantenimiento de la línea férrea, maquinaria y equipo; así como, para proyectos de reconstrucción de estas vías férreas.

En el siguiente cuadro se presenta la estructura de gastos por partida del MOPT, para el período 2013-2015:

CUADRO 29
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013 [1/]	2014 [1/]	2015	Part. %	Variación Absoluta 2014-2015	Var. % 2014-2015
Remuneraciones	41.153	44.836	48.076	14,0%	3.240	7,2%
Servicios	19.890	19.916	21.640	6,3%	1.724	8,7%
Materiales y suministros	11.104	12.612	15.767	4,6%	3.154	25,0%
Intereses y comisiones	30	28	27	0,0%	-2	-6,6%
Bienes Duraderos	15.135	28.703	24.803	7,2%	-3.900	-13,6%
Transferencias Corrientes	29.675	28.779	34.283	10,0%	5.504	19,1%
Transferencias de Capital	211.008	258.965	197.864	57,8%	-61.101	-23,6%
Amortización	-	91	105	0,0%	14	15,6%
Cuentas Especiales	-	778	-	0,0%	-778	-100,0%
TOTAL	**327.995**	**394.709**	**342.565**	**100%**	**-52.144**	**-13,2%**

1/ Se considera el presupuesto definitivo.
Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF.

Como se observa, el mayor gasto presupuestado lo constituyen las transferencias corrientes y de capital (un 67,8% del total del presupuesto del Ministerio para el 2015). De estos rubros, un 99,2% (¢230.383,0 millones) corresponden a transferencias a instituciones como CONAVI, CTAC, CNC, CTP, INCOFER, JAPDEVA, LANAMME, Municipalidades y otras, vinculadas al tema de transportes, y que al ser restadas del presupuesto total del MOPT dejan como diferencia la suma de ¢112.182,0 millones para la gestión propia del Ministerio, de los cuales un 42,9% (¢48.076,8 millones) se destina al pago de remuneraciones y cargas sociales.

Ahora bien, si tomamos en consideración los presupuestos iniciales de los últimos cuatro años con los cuales los órganos adscritos al MOPT realizan sus actividades, tenemos el siguiente panorama:

CUADRO 30
MOPT Y CONSEJOS DE TRANSPORTE: PRESUPUESTO INICIAL DE EGRESOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES-

Institución	2012	2013	2014	2015
COSEVI	34.893	22.747	20.837	20.717
CTP	2.537	2.644	2.845	3.345
CNC	9.199	13.285	10.787	11.139
CONAVI	225.473	267.015	261.210	365.092
MOPT[1/]	95.766	118.432	137.118	151.648
Total	**367.868**	**424.124**	**432.798**	**551.941**
Porcentaje del PIB	1,6%	1,7%	1,6%	1,9%
Tasa de variación anual		**15,3%**	**2,0%**	**27,5%**

1/ Se excluyen las transferencias de capital y corrientes a los Órganos Desconcentrados.
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP, SIGAF y BCCR.

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

- El CONAVI es el ente que más recursos recibe con un 66,1% del total de los presupuestos asignados a los órganos estudiados.
- La sumatoria del total de los presupuestos iniciales del año 2015, aumentan en ¢119.143 millones con respecto al monto total de los presupuestos iniciales de año 2014.
- El monto global de los presupuestos equivalen al 1,9% del PIB del país.

Por otra parte, 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, 1.08-Mantenimiento y reparación, 5.02-Construcciones adiciones y mejoras, 5.03-Bienes preexistentes, se tiene la siguiente situación:

CUADRO 31
MOPT Y CONSEJOS DE TRANSPORTE: PARTICIPACIÓN RELATIVA EN EL PRESUPUESTO INICIAL DE SUBPARTIDAS SELECCIONADAS, 2012-2015

Institución	2012	2013	2014	2015
COSEVI	15,3%	23,6%	28,8%	20,5%
CTP	14,1%	13,0%	12,9%	13,0%
CNC	39,0%	36,0%	5,8%	79,7%
CONAVI	84,2%	85,9%	91,9%	94,4%
MOPT	9,6%	12,8%	11,8%	18,0%
Promedio	**32,4%**	**34,3%**	**30,2%**	**45,1%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Del cuadro anterior, se desprende que el CONAVI es la institución que porcentualmente más destina recursos de su presupuesto aprobado para invertir en infraestructura del transporte-según las partidas seleccionadas -por ejemplo para el 2015 se pretende invertir ¢344.471,26 millones, seguido por el CNC que pretende invertir ¢7.535,50 millones. Por otra parte, se puede destacar que se refleja una tendencia creciente de inversión de los Consejos en los últimos cuatro años, siendo que el promedio simple ha aumentado de un 32,4% en el 2012 a un 45,1% el 2015.

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 su ejecución ha sido deficiente, aspecto que se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 32
MOPT Y SUS CONSEJOS: PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DE SUBPARTIDAS SELECCIONADAS RESPECTO A LOS PRESUPUESTOS DEFINITIVOS, 2012-2014

Institución	2012	2013	2014
COSEVI	35,9%	86,5%	8,8%
CTP	90,5%	78,7%	9,0%
CNC	53,3%	84,3%	40,1%
CONAVI	63,8%	56,3%	26,5%
MOPT[1/]	72,3%	86,4%	90,2%
Promedio	**63,1%**	**78,4%**	**34,9%**
% del PIB	**0,7%**	**0,7%**	**0,4%**

1/ Corresponde al presupuesto ajustado.
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP, SIGAF y BCCR.

En efecto, la tendencia en la ejecución de las partidas seleccionadas, ha disminuido de un 78,4% en su nivel más alto a un 34%,9%, en los último dos años, 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 91,9% para invertir en infraestructura del transporte según, las partidas seleccionadas dentro de su presupuesto de 2014; es también una de las instituciones que refleja una baja ejecución de los recursos, únicamente con un 26,5%, según se muestra en el cuadro.

Resulta importante señalar que en el 2014 las partidas seleccionadas, las cuales impactan directamente en la infraestructura del transporte equivalen al 1,6 % del PIB del país para el 2014. Sin embargo, fue ejecutado en promedio el 34,9% lo que equivale apenas a un 0,4% del PIB.

La baja ejecución de los presupuestos del MOPT y sus consejos, tiene su reflejo en el posicionamiento internacional del país en el tema de infraestructura, según el Informe de Competitividad Global 2014-2015 del Foro Económico Mundial, que ubica al país en la posición 119 entre 144 países evaluados en el pilar de calidad de carreteras; es decir, Costa Rica se encuentra en el último quintil de la lista.

En vista de la evidencia señalada en este documento, el MOPT y sus consejos tiene planteados una serie de retos donde el MOPT como órgano rector y teniendo como norte el Plan Nacional de Transporte, proponga acciones concretas para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos, que giran en torno a la adecuada transitabilidad en el territorio nacional, asegurando siempre el componente intermodal en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de transporte. Sobre este particular, los funcionarios responsables 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) y el Corporación Andina de Fomento (CAF), además de que se encuentra en proceso de negociación un crédito con el Eximbank de China Popular, este último para financiar la ampliación a cuatro carriles de la Ruta 32, sección Puerto Viejo –Limón, todo sin perjuicio de reformas o ajustes impostergables que deben efectuarse a su estructura y organización, para efectos de lograr tales cometidos.

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

JAPDEVA es una institución autónoma a la cual le corresponde la promoción del desarrollo socio-económico integral de la Vertiente Atlántica de Costa Rica, así como la planificación específica de las obras e instalaciones portuarias que requiere el país en el litoral del Atlántico[57].

El presupuesto inicial para el ejercicio económico 2015 de JAPDEVA fue aprobado parcialmente por este órgano contralor por la suma de ¢ 61.919,94[58] millones. Dicho monto excede en ¢13.681,00 millones el gasto presupuestario máximo fijado a esa Administración por la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria[59], por lo que se improbó dicha cifra, ordenando a JAPDEVA trasladar tales recursos a la partida de Cuentas Especiales.

El monto total del presupuesto aprobado se distribuye dentro de los tres programas que constituyen la estructura programática de JAPDEVA; a saber: Administración Superior ¢8.049,59 millones (13%), Administración Portuaria ¢48.916,75 millones (79%), Administración Desarrollo ¢4.953,59 millones (8%); de los cuales JAPDEVA puede utilizar ¢48.238,94 millones, hasta tanto obtenga la autorización por parte de la Autoridad Presupuestaria para exceder el límite máximo fijado.

Considerando la distribución de recursos por programas se observa que la mayor proporción se concentra en el Programa de Administración Portuaria, el cual incluye los servicios portuarios que se dan a todas las naves mercantes y pasajeras desde su arribo al complejo portuario de Limón y Moín.

Presupuesto de ingresos

Los ingresos proyectados para el 2015 por JAPDEVA se estiman en ¢61.919,9 millones, lo cual refleja un aumento nominal de ¢17.116,5 millones (38%) en comparación con el presupuesto definitivo de 2014. Este aumento obedece en mayor proporción a la incorporación del superávit específico de 2010[60], por un monto de ¢15.100 millones, correspondiente a una transferencia del Gobierno Central. Estos recursos fueron restituidos a JAPDEVA según criterio emitido por esta Contraloría General, que como órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superior, determinó improcedente que el Ministerio de Hacienda dispusiera de recursos que estaban fuera del Presupuesto Nacional[61], cuando los había trasladado de JAPDEVA al Consejo Nacional de Concesiones (CNC), para pago de indemnizaciones.

En el siguiente gráfico se presentan los ingresos aprobados para un período de cinco años, y donde se puede observar el crecimiento de los Ingresos Corrientes, los bajos o nulos Ingresos de Capital y el incremento del Financiamiento que representa una variación relativa de 409% respecto al presupuesto aprobado de 2014. En este último caso, el incremento obedece en su mayor parte (81,65%) a la recuperación de los recursos que, tal como se señaló con anterioridad, habían sido trasladados por el Ministerio de Hacienda al Consejo Nacional de Concesiones.

---

[57] Ley Orgánica 3091, modificada mediante la Ley 5337.

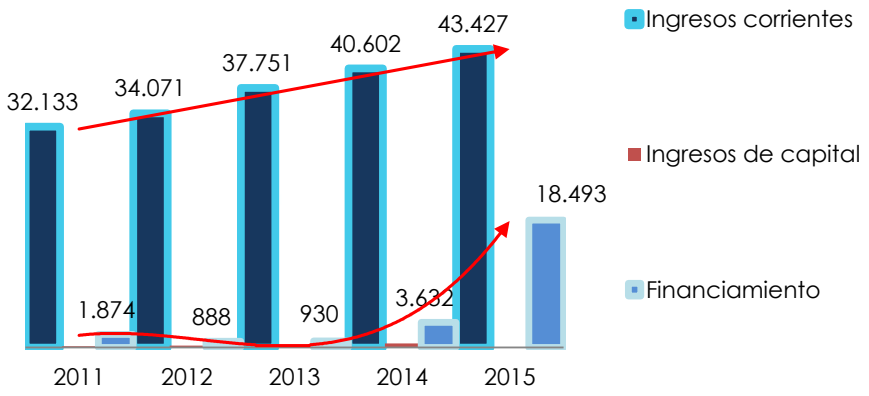
[58] Oficio DFOE-IFR-0746 (13291) del 03 de diciembre, 2014 y oficio DFOE-IFR-0815 (14890) del 19 de diciembre, 2014.

[59] Oficio STAP-2650-2014 del 11 de noviembre de 2014.

[60] Ley N° 8790 del 08 de diciembre, 2009 (Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2010.)

[61] Oficio DFOE-SAF-0225 (06118) del 03 de diciembre, 2014

GRÁFICO 16
JAPDEVA: INGRESOS APROBADOS, 2011-2015
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Desde el punto de vista de los gastos, la partida de Bienes duraderos constituye el 31% del presupuesto total de JAPDEVA; dentro de esta partida encontramos los ¢15.100,00 millones recuperados representando el 79% de dicha partida. En este punto es importante señalar que estos recursos fueron presupuestados para la compra de dos grúas porticas para el puesto 5-6 de la Terminal Gastón Kogan en Moín y un remolcador marino (una vez que se autorice el incremento en el límite del gasto), inversión que contribuirá a mejorar la eficiencia portuaria. Los restantes ¢100,00 millones se presupuestaron para promover el desarrollo socioeconómico de las comunidades: Santa Eduviges, Pueblo Nuevo, Laureles y las calles del centro de Limón[62].

Otra de las partidas de gastos relevantes es la correspondiente a Remuneraciones que absorbe el 49% de los ingresos totales, siendo la subpartida de "Incentivos salariales" la más representativa con el 39% del total de remuneraciones.

Por otra parte, si se compara el monto de la partida de "Remuneraciones" con el total de los ingresos corrientes, ésta consume el 70% de los recursos, situación que le resta recursos para dedicarlos al mejoramiento de la eficiencia portuaria y el desarrollo integral de la Vertiente Atlántica.

En el siguiente cuadro se muestra la estructura de gastos programados por partida para el período 2013 a 2015.

[62] Certificación de Superávit DIAF-580-2014 del 09 de octubre de 2014.

CUADRO 33
JAPDEVA: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013 1/	2014 1/	2015	Part. %	Var. Absoluta	Var. %
Remuneraciones	26.630	28.969	30.433	49%	1.464	5%
Servicios	3.806	4.525	5.756	9%	1.231	27%
Materiales y suministros	2.300	2.851	2.789	5%	-62	-2%
Intereses y comisiones	34	100	117	0%	17	17%
Activos financieros	10	8	20	0%	12	150%
Bienes duraderos	4.547	4.129	5.328	9%	1.199	29%
Transferencias corrientes	3.808	3.034	3.047	5%	13	0%
Transferencias de capital	6	6	6	0%	0	0%
Amortización	440	788	741	1%	-47	-6%
Cuentas especiales	0	392	13.682	22%	13.290	3391%
TOTAL	**41.582**	**44.803**	**61.920**	**100%**	**17.117**	**38%**

1/ Corresponde al presupuesto definitivo.
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Ahora bien, pese a que en el año 2015 JAPDEVA tiene planeado invertir los ¢15.000 millones en bienes duraderos, lo cierto es que gran parte de los recursos de la entidad se dedican a la partida de remuneraciones, que se financia con la venta de bienes y servicios (ingresos corrientes). Esta situación, disminuye la posibilidad de invertir en infraestructura y equipos, para mejorar los servicios que presta JAPDEVA.

En relación con lo anterior, en el siguiente cuadro se muestra la ejecución de los últimos tres años de los recursos presupuestados en las partidas de Remuneraciones y Bienes Duraderos:

CUADRO 34
JAPDEVA: EJECUCIÓN DE LAS PARTIDAS REMUNERACIONES Y BIENES DURADEROS, 2012-2014
-MILLONES DE COLONES-

Año	Partida	Egreso definitivo	Egreso ejecutado	Ejecución de egresos	Relación Remun./Bienes duraderos
2012	Remuneraciones	23226	22569	97,17%	33,3
	Bienes duraderos	2263	678	29,98%	
2013	Remuneraciones	26630	25169	94,52%	13,5
	Bienes duraderos	4547	1861	40,93%	
2014	Remuneraciones	28969	27969	96,55%	12,5
	Bienes duraderos	4129	2229	53,97%	

Fuente. Elaboración propia a partir del SIPP.

Según se observa, de los recursos ejecutados, la relación remuneraciones/bienes duraderos, es de alrededor de 33,27, 13,52, y 12,55 veces para los años 2012, 2013 y 2014. Más aún pese a que los recursos en el rubro de "Remuneraciones" tienen ejecuciones de alrededor del 95% o superiores para los tres años, en la partida de "Bienes duraderos" apenas oscila entre un 30 y 54%.

La situación descrita llama a la reflexión, máxime que a nivel internacional el país se encuentra rezagado en infraestructura y transporte portuario marítimo. Estos elementos han sido evaluados por medio de dos parámetros internacionales: el Índice de Competitividad Global publicado por el Foro Económico Mundial y el Indicador de Comercio Transfronterizo del Doing Business del Banco Mundial.

Según el último informe disponible de Competitividad Global 2014-2015[63] el país ocupa la posición número 115 entre 144 países en materia de calidad de la infraestructura portuaria. En el siguiente cuadro se muestra la posición que Costa Rica ha obtenido a nivel internacional en dicha temática en los últimos 5 años:

CUADRO 35
FORO ECONÓMICO MUNDIAL: POSICIÓN DE COSTA RICA EN ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA PORTUARIA, 2010-2015

Periodo	Posición de Costa Rica	Total de países clasificados
2010-2011	132	139
2011-2012	137	144
2012-2013	140	144
2013-2014	128	148
2014-2015	115	144

Fuente: Elaboración propia, datos tomados de los índices de competitividad mundial del Foro Económico Mundial.

Por otro lado, el Indicador de Comercio Transfronterizo del Doing Business del Banco Mundial 2015 estudia las regulaciones empresariales desde la perspectiva de las pequeñas y medianas empresas nacionales, y entre otras cosas, el citado indicador mide el tiempo y el costo (excluyendo aranceles) asociados con la exportación e importación de contenedores por vía marítima. En la posición internacional, el país ocupa el lugar 47 de un total de 189 países (aumentando respecto al 2014 en dos lugares), posición que dista mucho con respecto a la obtenida por países como Singapur o Panamá, a manera de ejemplo, donde en este mismo indicador se encuentran en la posición 1° y 9ª a nivel internacional, respectivamente. Esta situación se ilustra en el siguiente cuadro:

[63] http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/

CUADRO 36
BANCO MUNDIAL: POSICIÓN DE COSTA RICA EN INDICADOR DE COMERCIO TRANSFRONTERIZO, 2015

País	Comercio Transfonterizo Clasificación	Comercio Transfonterizo DTF 1/	Documentos para exportar (numero)	Tiempo para exportar (dias)	Costo de exportación (US$ por contenedor)	Documentos para importar (numero)	Tiempo para importar (dias)	Costo de importación (US$ por contenedor)
Singapur	1	96,47	3	6	460	3	4	440
Panamá	9	91,25	3	10	665	3	9	1.030,00
Costa Rica	47	80,84	5	14	1.020,00	5	14	1.070,00

1/ DTF: Distancia a la Frontera, se indica en una escala de 0 a 100 donde 0 es el peor desempeño y 100 la frontera

Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe Doing Business en Centroamérica y la República Dominicana 2015, del Banco Mundial.

Los puertos marítimos representan un pilar importante para el crecimiento económico de un país por ende la necesidad que tiene Costa Rica de contar con puertos de primer nivel, que mejoren la imagen país y la facilitación comercial en los procesos de exportación e importación de mercancías. De ahí la importancia de que las obras de modernización de los puertos marítimos se realicen con la prioridad del caso, todo en pro del beneficio económico y social del país.

De tal manera que JAPDEVA se enfrenta al reto de planificar sus operaciones en el corto y mediano plazo y la inversión de sus recursos en infraestructura y equipo que no solo promuevan la eficiencia en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, analizando la rentabilidad y sostenibilidad financiera y operativa de sus decisiones. La Presidenta Ejecutiva de JAPDEVA ha señalado que "*Los puertos de Moín y Limón deben de estar en capacidad de atender nuevos nichos de negocio y ofrecer un servicio competitivo para la carga y descarga de productos que no son transportados en contenedores*"[64].

6.7. Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)

Mediante la Ley N° 5662[65], se constituyó el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), administrado por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) como una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), con el propósito de contar con un instrumento clave de la política social costarricense, en particular de la política social selectiva, para financiar programas de vivienda, educación, salud, y promoción social, orientados a los sectores de la población en estado de pobreza y pobreza extrema.

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la citada Ley N° 5662, los recursos del FODESAF se destinan a financiar programas y servicios a cargo de las instituciones del Estado y de otras organizaciones expresamente autorizadas.

Presupuesto de Ingresos

Los recursos presupuestados para el ejercicio económico 2015 ascienden a ¢529.275,9 millones, y se originan en tres fuentes: el 5% de recargo a las planillas de los patronos privados y públicos,

64 Fuente: https://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk_articulo=533322240

65 Reformada mediante Ley N° 8783 del 14 de octubre de 2009.

que se estima en ¢292.424,7 millones[66] (55,2%) -incluida la estimación por recuperación de morosidad[67] - ; 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 ¢236.844,2 (44,7%) y ¢7,0 millones de ingresos no tributarios, correspondientes a intereses sobre saldos de cuentas corrientes que se mantienen en el Banco Nacional de Costa Rica.

Como se observa en el siguiente cuadro, la propuesta de ingresos muestra una reducción de ¢326,2 millones, con una variación nominal negativa de -0,1% en relación con el presupuesto definitivo 2014. Al respecto, es importante aclarar que el presupuesto definitivo 2014 incluye el superávit libre 2013, en contraste con el presupuesto inicial del periodo 2015, el cual, no contiene el saldo del superávit al 31 de diciembre del 2014. Seguidamente se muestra el detalle de ingresos comparativo, para los períodos 2013-2015.

CUADRO 37
FODESAF: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingresos	2013 Presupuesto Definitivo	2014 Presupuesto Definitivo	2015 Presupuesto Inicial	Part. %	2014 - 2015 Variación Absoluta	2014 - 2015 Variación Nominal
Contribuciones Sociales	249.770	272.949	292.425	55,2%	19.475	7,1%
Ingresos no Tributarios	5	618	7	0,0%	-611	-98,9%
Transferencias Corrientes	217.350	228.900	236.844	44,7%	7.944	3,5%
Financiamiento	28.951	27.135		0,0%	-27.135	-100,0%
TOTAL	**496.076**	**529.602**	**529.276**	**100,0%**	**-326**	**-0,1%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Presupuesto de Egresos

El monto total de los recursos que se asignan, se distribuyen de la siguiente manera: ¢349.326,7 millones (66%) en instituciones con montos o porcentajes fijos o mínimos definidos en la Ley N° 5662 y su reforma (Ley N° 8783); ¢162.000,4 millones (30,61%) 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 ¢17.948,7 millones (3,39%) 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 2013, 2014 y 2015.

66 Incluye ¢5.500,0 millones por recuperación de morosidad.

67 A partir del 2015 será la Caja del Seguro Social la que tendrá a cargo la gestión de cobro de las contribuciones sociales del FODESAF,

CUADRO 38
FODESAF: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Egresos	2013 Presupuesto Definitivo	2014 Presupuesto Definitivo	2015 Presupuesto Inicial	Part. %	2014 - 2015 Variación Absoluta	2014 - 2015 Variación Nominal
Servicios	2.391,8	2.608,9	2.646,7	0,5%	37,8	1,4%
Transferencias Corrientes	364.982,6	401.357,1	419.053,6	79,2%	17.696,5	4,4%
Transferencias de Capital	101.566,7	107.343,5	107.575,9	20,3%	232,4	0,2%
Cuentas Especiales	-	-	-	0,0%	-	
TOTAL	**468.941,1**	**511.309,5**	**529.276,2**	**100,0%**	17.966,7	3,5%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

La propuesta de egresos que se autoriza al FODESAF para el período 2015, refleja una composición relativa similar a la de los ejercicios anteriores 2013 y 2014, en la cual, las partidas de Transferencias Corrientes y de Capital son las que mayor asignación de recursos reflejan, consignando entre ambas, el 99,5% de los recursos. La distribución de esas partidas se presenta a continuación, por grupos institucionales:

CUADRO 39
FODESAF: TRANSFERENCIAS SEGÚN DESTINATARIO, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Grupo Institucional	Transferencias Corrientes	Transferencias de Capital	Total	Part. %
Al Gobierno Central	191.134	1.500	192.634	36,6%
A Óganos Desconcentrados	46.038	3.423	49.460	9,4%
A Instituciones Descentralizadas no Empresariales	181.579	2.500	184.079	35,0%
A Gobiernos Locales	-	-	-	0,0%
A Empresas Públicas no Financieras	-	-	-	0,0%
A Instituciones Públicas Financieras	-	95.640	95.640	18,2%
A Entidades Privadas sin Fines de Lucro	303	4.513	4.816	0,9%
TOTAL	**419.054**	**107.576**	**526.630**	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Tal como se puede observar en el cuadro anterior, el mayor porcentaje de asignación de recursos durante el 2015 corresponde a las transferencias al Gobierno Central con un 36,6%, que alcanza un monto total de ¢192.634,3 millones destinados principalmente para el Programa Avancemos del Ministerio de Educación Pública, con una cifra propuesta de ¢48.500,0 millones, y para la Caja Costarricense de Seguro Social a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por ¢65.322,9 millones, para financiar las pensiones de adultos mayores en situación de pobreza y ¢19.157,7 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 35% del total de las transferencias, dentro de las que se puede destacar la suma de ¢54.780,0 millones para la Caja Costarricense

de Seguro Social (CCSS), dirigida a Régimen no Contributivo de Pensiones, y ¢34.000,0 millones para la Atención a Indigentes.

Otra transferencia significativa es la prevista al IMAS, que para este período asciende a la suma de ¢57.640,7 millones, e incluye, ¢21.171,2 millones para el Programa Red Nacional de Cuido[68] ya citado, esto en vista de que el IMAS[69] será una de las unidades ejecutoras encargadas del sistema de cuido y desarrollo infantil.

Otros aportes que justifican esta transferencia al IMAS, son al Programa de Prestación Alimentaria a cargo del Estado por ¢1.323,1 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[70], también con una asignación de ¢1.323,1 millones, y la función principal de Atención Integral para la Superación de la Pobreza a la que se le consigna un monto de ¢33.823,3 millones, suma que supera el mínimo previsto en la Ley N° 5662, pero que sin embargo, muestra una disminución de ¢176.6 millones respecto del 2014, período en el que se le asignó inicialmente la suma de ¢34.000,0 millones.

En relación con las Transferencias de Capital, se indica que la partida representa el 20,3% del total de los gastos previstos en el presupuesto 2015, y representa una suma absoluta de ¢107.575,9 millones, monto que no muestra entre los períodos 2014/2015 un incremento importante. De la aplicación de los recursos propuesta, se destaca para el 2015 la transferencia al Fondo de Subsidio para la Vivienda por ¢95.640,0 millones, y la transferencia a OCIS-Ministerio de Salud por ¢3.422,5 millones, para la construcción y equipamiento de Centros de Nutrición CEN-CINAI.

También se consignan recursos por la suma de ¢4.128,3 millones a la Asociación Pro Hospital Nacional de Niños para la ejecución del proyecto Torre de la Esperanza. Proyecto sobre el cual, recientemente esta Contraloría General emitió el informe DFOE-SOC-IF-02-2015, donde en términos generales se evidencia una falta de coordinación entre la CCSS y la Asociación citada, que no ha permitido que luego de cuatro años de reformada la Ley que precisamente le asigna recursos de FODESAF a este proyecto, exista al menos un diseño definitivo, consensuado y validado tanto por la CCSS como por dicha Asociación.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que mediante la Ley N° 8809 del 28 de abril del 2010, se creó la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral; y su financiamiento se establece en el inciso a) del artículo 10 de la Ley citada, equivalente como mínimo a un quince por ciento (15%) de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662 y sus reformas. Los recursos que corresponden a la Dirección del CEN-CINAI, no se consignan en su totalidad por cuanto la Administración mantiene vigente un Convenio entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Asignaciones Familiares, para el incremento progresivo de la indicada asignación de recursos.

---

[68] Correspondientes a, al menos un cuatro por ciento (4%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), los cuales se destinarán a la operación, construcción, ampliación y mejora de infraestructura de los centros de cuido y desarrollo infantil; recursos que serán girados directamente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

[69] De conformidad con la Ley N°9220, que crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil las siguientes son las unidades ejecutoras de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI): Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y las municipalidades, según lo dispuesto por la Secretaría Técnica de la REDCUDI.

[70] Permanente, o menores de dieciocho años, o mayores de dieciocho años y menores de veinticinco años, siempre y cuando sean estudiantes de una institución de educación superior, beneficios previstos en la Ley N° 8783.

Así las cosas, sobre el porcentaje fijo que la ley señala, debe ese Fondo transferir para el financiamiento de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI), las partes acordaron en dicho convenio que los recursos se girarían a partir del año 2016 en forma progresiva. Sobre este aspecto puntualizar que, en el Proyecto de Presupuesto de la República para el 2015, se consignaron en el Programa 632, del Ministerio de Salud recursos para que la Dirección de Nutrición y Desarrollo Infantil realice su gestión durante el 2015.

Por otra parte, considerando que la Dirección Nacional de CEN-CINAI, deberá en su oportunidad operar como órgano desconcentrado, esta Contraloría General le indicó al FODESAF, dentro del proceso de aprobación presupuestaria 2015, que ese Fondo debe tomar las previsiones del caso, a fin de que en el proceso de formulación correspondiente al ciclo presupuestario 2016, se contemplen los recursos que correspondan para la Dirección, con cargo al presupuesto de ese Fondo.

No obstante la importante canalización de recursos que se observa en el presupuesto del FODESAF, dirigida a enfrentar el fenómeno de la pobreza y la desigualdad, la Contraloría General ha venido manifestando su preocupación, por las debilidades que históricamente ha mostrado el Sector Público en cuanto a la atención articulada del fenómeno de la pobreza, aunado a las dificultades que el país ha registrado para reducir el nivel de pobreza, que en 2014 se ubicó en el nivel más alto de los últimos cinco años, al alcanzar un 22,4%, que representa un total de 318.810 hogares pobres, de los cuales 94.810 hogares se encuentran en extrema pobreza.

Asimismo, la desigualdad en la distribución del ingreso, es otra problemática relevante, situación que se ha evidenciado en el nivel alcanzado por el Coeficiente de Gini en los últimos años, ubicándose en 0,516, en el 2014, que no obstante una leve mejoría a nivel nacional, muestra desmejoramiento a nivel rural, aumentando del 2013 al 2014 de 0,493 a 0,508. Lo anterior en un marco, donde estudios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de esta misma Contraloría General, han mostrado problemas de focalización, filtraciones y deficiente control de los beneficiarios, en importantes programas, como el régimen de pensiones no contributivos y redes de atención infantil, dirigidos a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.

6.8. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

El IMAS, es una Institución autónoma creada según la Ley N° 4760 del 30 de abril de 1971, cuya función está orientada a la atención de la población en condición de pobreza, discapacidad, indigencia, abandono, vulnerabilidad, riesgo, emergencias y exclusión social.

Para el cumplimiento de los objetivos, metas y actividades del ejercicio económico del año 2015 refleja un presupuesto inicial por la suma de ¢173.747,8 millones, la cual, con respecto al presupuesto definitivo del año 2014, presenta un incremento de recursos por la suma de ¢18.688,1 millones, lo que implica una variación nominal del 12%.

Presupuesto de Ingresos

El Instituto Mixto de Ayuda Social programó un presupuesto inicial de ingresos para el año 2015 por la suma de ¢ 173.747,8 millones, según el siguiente resumen:

CUADRO 40
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Egresos	2013		2014		2015		2014 - 2015	
	Presupuesto Definitivo	Part. %	Presupuesto Definitivo	Part. %	Presupuesto Inicial	Part. %	Variación Absoluta	Variación Nominal
Remuneraciones	13.857	9%	14.472	9,3%	16.572	9,5%	2.100	14,5%
Servicios	7.606	5%	7.276	4,7%	10.768	6,2%	3.492	24,1%
Materiales y Suministros	9.144	6%	9.157	5,9%	10.945	6,3%	1.788	12,4%
Bienes Duraderos	750	0%	415	0,3%	2.914	1,7%	2.499	17,3%
Transferencias Corrientes	112.202	74%	117.868	76,0%	125.801	72,4%	7.933	54,8%
Transferencias de Capital	7.108	5%	5.502	3,5%	6.749	3,9%	1.247	8,6%
Cuentas Especiales	0	0%	371	0,2%	0	0,0%	-371	-2,6%
TOTAL	**150.667**	**100%**	**155.060**	**100,0%**	**173.748**	**100,0%**	**18.688**	**129,1%**

Fuente: Presupuestos IMAS 2013-2015, SIPP.

El presupuesto inicial de ingresos para el 2015 presenta con respecto al presupuesto inicial del año 2014 un incremento de recursos por la suma de ¢32.489,4 millones, es decir un 23% de crecimiento, superior a la relación obtenida en años anteriores. Con relación al presupuesto definitivo del año 2014, presenta un incremento del 12,1%, explicado por el aumento en el aporte que se recibe de FODESAF para el financiamiento del Programa Red de Cuido, el cual en total ascendió a ¢21.171 millones.

Las Transferencias Corrientes representan el ingreso más significativo y se originan por los aportes provenientes del Gobierno Central[71], contenidos en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2015, N° 9289, por ¢55.536,5 millones, y por los recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)[72], los cuales suman ¢57.640,8 millones. Ambos rubros representan el 65,1% del total presupuestado y muestran un incremento del 10,3% en relación con el presupuesto definitivo 2014.

Los ingresos por Contribuciones Sociales[73] constituyen el 18,4% del total del presupuesto de ingresos 2015 (¢32.098,0 millones) y reflejan un incremento del 10,0% con respecto al total presupuestado por este mismo concepto en el año 2014, porcentaje superior al determinado en el año 2013, que mostró una disminución con respecto al año 2012 de 9,4%. La estimación del ingreso para esta partida depende de las variables de carácter económico que afecten el empleo durante el próximo ejercicio económico.

Los Ingresos no Tributarios alcanzan la suma de ¢18.838,9 millones y representan el 10,8% del presupuesto total de ingresos para el 2015, y entre éstos, el rubro de Venta de Bienes y Servicios es el más relevante con ¢15.261,8 millones, que se proyectan recaudar con la explotación exclusiva de los puestos libres de derecho en los puertos, fronteras y aeropuertos.

La subpartida de Recursos de Vigencias Anteriores, incluye una estimación del superávit libre al 31 de diciembre de 2014 por ¢2.216,3 millones y de superávit específico a la misma fecha por

[71] Programas Avancemos y Seguridad Alimentaria.

[72] Para diferentes actividades a realizar por el IMAS, de conformidad con lo establecido en la Ley N.° 8783 y en la Ley de Creación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, Ley N.° N° 9220.

[73] Ley N° 4760 de creación del IMAS y Ley N° 6443, reforma a la Ley N° 4760, publicadas el 08 de mayo de 1971 y 09 de julio de 1980, respectivamente.

¢7.121,0 millones, los cuales en conjunto representan el 5.4% del presupuesto total de ingresos. El superávit específico agrupa recursos del FODESAF (incluye monto del Programa Red de Cuido) que se incorporan en razón de que se contó con la aprobación respectiva por parte de las autoridades de ese Fondo, además de recursos provenientes del Gobierno Central y de las Empresas Comerciales.

Presupuesto de Egresos

En la aplicación de los recursos, sobresalen los destinados a las partidas de Transferencias Corrientes y de Capital con un 76,3% del presupuesto institucional, con los cuales se financian los programas Avancemos, Seguridad Alimentaria, Fideicomiso 32-04 BANCREDITO/IMAS-BANACIO/73-2002[74], Oferta Programática Generación de Empleo, y Bienestar y Promoción Familiar, previstos para la atención de familias en riesgo social y pobreza extrema; además de la asignación correspondiente al Programa Red de Cuido para la atención de niños y niñas a través de Hogares Comunitarios, Organizaciones de Bienestar Social, CECUDIS, etc.; y los que se dirigen a organizaciones del sector público y privado, entre otros, a Juntas de Educación para el desarrollo de proyectos de infraestructura, Gobiernos Locales, Asociaciones, Fundaciones, Centros Agrícolas, etc.

Con respecto a los egresos considerados en el presupuesto inicial 2015, el IMAS presupuesta la suma de ¢173.747,8 millones, distribuido en los tres programas que conforman su estructura programática:

CUADRO 41
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL: PRESUPUESTO POR PROGRAMA, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Programa	2013		2014		2015		2014 - 2015	
	Presupuesto Definitivo	Part. %	Presupuesto Definitivo	Part. %	Presupuesto Inicial	Part. %	Variación Absoluta	Variación Nominal
Bienestar y Promoción	131.254	87,1%	134.843	87,0%	148.535	85,5%	13.693	10,2%
Empresas Comerciales	11.892	7,9%	13.613	8,8%	15.808	9,1%	2.195	16,1%
Actividades Centrales	7.521	5,0%	6.605	4,3%	9.405	5,4%	2.800	42,4%
Total	**150.667**	**100,0%**	**155.060**	**100,0%**	**173.748**	**100,0%**	**18.688**	**12,1%**

Fuente: Presupuestos IMAS 2013-2015, SIPP.

Para el año en referencia, y a igual que en años anteriores, el mayor porcentaje de los egresos (85,5%) se dirige al Programa Bienestar y Promoción, el cual destina los recursos al financiamiento de actividades de inversión social, como la atención a familias en condición de pobreza o a los programas Avancemos y Seguridad Social.

Para el año 2015, los recursos asignados a este Programa se incrementan en un 10,2% con respecto al presupuesto definitivo 2014, lo cual se origina por el aumento en la asignación de recursos para el financiamiento del Programa Red de Cuido y Desarrollo Infantil. En este Programa se incluye, además, la transferencia al Fideicomiso 32-04 BANCREDITO-IMAS-BANACIO/73-2002, y aportes a asociaciones, fundaciones y gobiernos locales, entre otros gastos asociados con la gestión institucional.

El segundo concepto en importancia lo representa el Programa de Empresas Comerciales, con un 9,1% de los egresos presupuestados y un incremento del 16.1% con respecto al presupuesto

[74] Colocado a través del Banco Nacional y autorizado en la Ley N° 8184 del 10 de enero de 2002.

definitivo 2014. Con estos recursos se financian los gastos de operación y administración de las empresas comerciales del IMAS, y parte de la inversión social que lleva a cabo la institución.

Con respecto al presupuesto inicial del año 2014, el Programa Actividades Centrales presenta un incremento en la asignación de recursos del 14% y, considerando el presupuesto definitivo de ese mismo año, la variación alcanzada es de un 42,4%. Esta situación obedece a que el año anterior se reorientaron recursos de este Programa hacia Programa Bienestar Familiar, con el fin de dar contenido presupuestario a gastos prioritarios para la atención de población en condición de pobreza y pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, como lo son los dirigidos a la atención de familias o al mejoramiento de viviendas por emergencias, entre otros; sin embargo, para el ejercicio económico del 2015, se financian de nuevo en el Programa Actividades Centrales los gastos que se dejaron de realizar en el año 2014, destinados, entre otros, al transporte de bienes de las Unidades Locales de Desarrollo de San Ramón y remodelación de edificios con sus respectivas contrataciones de servicios de ingeniera, supervisión, entre otros.

En el siguiente cuadro se observan los gastos institucionales presupuestados para el 2015, distribuidos por partidas, y su comparación con los presupuestos definitivos para 2013 y 2014:

CUADRO 42
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Egresos	2013		2014		2015		2014 - 2015	
	Presupuesto Definitivo	Part. %	Presupuesto Definitivo	Part. %	Presupuesto Inicial	Part. %	Variación Absoluta	Variación Nominal
Remuneraciones	13.857	9%	14.472	9,3%	16.572	9,5%	2.100	14,5%
Servicios	7.606	5%	7.276	4,7%	10.768	6,2%	3.492	24,1%
Materiales y Suministros	9.144	6%	9.157	5,9%	10.945	6,3%	1.788	12,4%
Bienes Duraderos	750	0%	415	0,3%	2.914	1,7%	2.499	17,3%
Transferencias Corrientes	112.202	74%	117.868	76,0%	125.801	72,4%	7.933	54,8%
Transferencias de Capital	7.108	5%	5.502	3,5%	6.749	3,9%	1.247	8,6%
Cuentas Especiales	0	0%	371	0,2%	0	0,0%	-371	-2,6%
TOTAL	**150.667**	**100%**	**155.060**	**100,0%**	**173.748**	**100,0%**	**18.688**	**129,1%**

Fuente: Presupuestos IMAS 2013-2015, SIPP.

La partida Transferencias Corrientes, dentro del Programa de Bienestar y Promoción Familiar, destina el mayor porcentaje (97,1%) de los recursos a la inversión social, razón de ser de la institución.

La partida de Remuneraciones representa el 9,5% del total de los recursos presupuestarios 2015 y contiene recursos para el pago de cargos fijos y servicios especiales, estos últimos cuentan con la respectiva aprobación de prórroga por parte de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, para 178 plazas cuyo objetivo es dar continuidad a los programas sociales que se atienden en el IMAS.

Igual comentario al esbozado en el caso de FODESAF, merecen los importantes recursos incorporados en el presupuesto del IMAS, siendo otra institución relevante en las intervenciones del Sector Social, para la atención de la población pobre y vulnerable del país; no obstante, como se manifestó en el aparte anterior, se requieren enfoques integrales, acciones coordinadas y mejor focalización y control de los beneficiarios, para una acción más efectiva

en la atención del fenómeno de la pobreza y la desigualdad, dadas las limitaciones que se han venido registrando históricamente.

6.9. Entidades de Educación Superior Estatal

Para el período 2015, las entidades estatales de educación superior (UNED, UNA, UCR, ITCR y UTN), cuentan con un presupuesto inicial total por ¢580.532,7 millones, monto superior en ¢27.724,2 millones al definitivo aprobado en el 2014, esto es una tasa de crecimiento nominal del 5,02%. Ver el siguiente cuadro.

CUADRO 43
UNIVERSIDADES PÚBLICAS: PRESUPUESTO APROBADO, 2014-2015
-MILLONES DE COLONES-

Entidad	2014		2015
	Inicial	Definitivo	Inicial
Instituto Tecnológico de Costa Rica	81.631	85.671	76.054
Universidad de Costa Rica	249.765	269.738	283.876
Universidad Estatal a Distancia	49.364	50.911	62.085
Universidad Nacional	130.548	109.217	119.921
Universidad Técnica Nacional	34.752	37.272	38.595
TOTAL	**546.060**	**552.809**	**580.533**

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

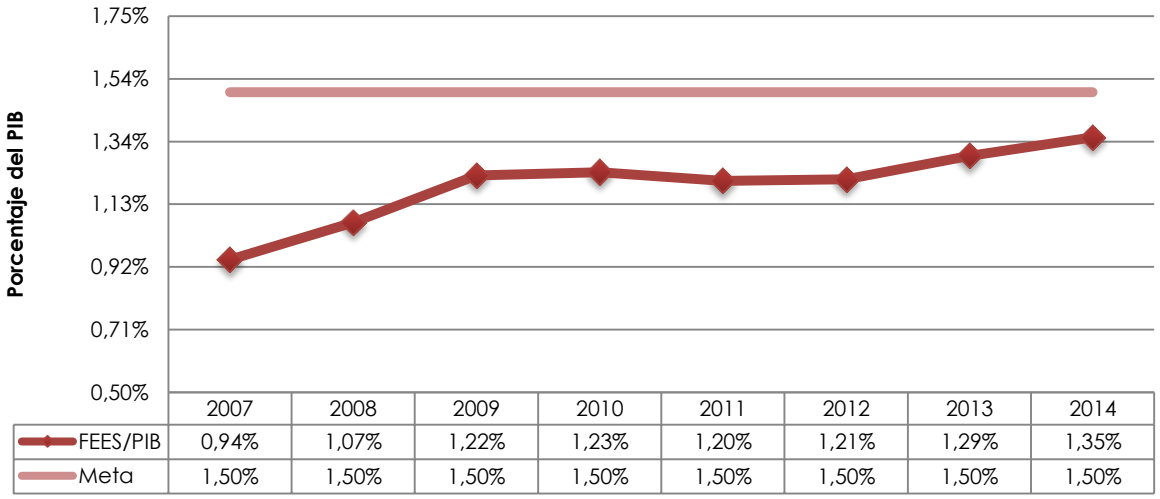
La principal fuente de ingresos de las universidades es la transferencia del Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES), que en promedio aporta el 70,7% de los ingresos totales, y para el año 2015 asciende, en términos absolutos, a la suma de ¢410.488,1 millones, esto es el 1,43% del PIB.

Sobre este particular, resulta importante mencionar que el monto anterior no incluye el financiamiento de la UTN, ni las transferencias adicionales para gastos de operación de las universidades[75] que se incluyeron en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el año 2015, las cuales ascienden a ¢36.584,1 millones; estos montos no están incluidos en el convenio de financiamiento negociado por el CONARE para el período 2011-2015. Ahora bien, si dicha transferencia de ¢36.584,1 millones, se adiciona al monto de la transferencia vía FEES indicada en el párrafo anterior, se obtiene una asignación de recursos para la educación superior del 1,55% del PIB.

En el siguiente gráfico se presenta la evolución del FEES como porcentaje del PIB y se compara con la meta establecida en el mencionado convenio de financiamiento.

[75] En la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2015 se asigna a las universidades para gastos de operación, lo siguiente: a la UTN, la suma de ¢28.000,00 millones, a la UCR,UNA y UNED se les asigna ¢2.145,5 millones a cada una, al TEC ¢2.147,6 millones

GRÁFICO 17
FONDO ESPECIAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2007-2014



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
FEES/PIB	0,94%	1,07%	1,22%	1,23%	1,20%	1,21%	1,29%	1,35%
Meta	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP, de las universidades y del Departamento de Estadística Macroeconómica del BCCR.

En el siguiente cuadro se muestra un detalle de los ingresos por universidad para el año 2015, desglosado por ingresos corrientes, ingresos de capital y financiamiento, y un consolidado de todos los centros de enseñanza superior.

CUADRO 44
ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingresos	ITCR	UCR	UNA	UNED	UTN	Total	%
Ingresos Corrientes	**60.154**	**249.198**	**103.463**	**47.143**	**32.101**	**492.059**	
Ingresos Tributarios	427	700	40	75	-	1.242	0,2%
Venta de Bienes y Servicios	3.407	11.908	5.472	6.828	3.891	31.505	5,4%
Ingresos a la propiedad	1.129	2.523	1.526	360	163	5.700	1,0%
Transferencias de Gobierno Central	54.321	228.125	95.440	39.128	28.000	445.013	76,7%
Transferencias del resto del sector público, sector privado y externo	769	5.248	728	388	30	7.163	1,2%
Otros ingresos corrientes	101	695	258	364	17	1.434	0,2%
Ingresos de Capital	**121**	**119**	**-**	**7.875**	**-**	**8.115**	
Recuperación de préstamos	121	119	-	-	-	240	0,0%
Tranferencias de Capital	-	-	-	7.875	-	7.875	1,4%
Financiamiento	**15.780**	**34.559**	**16.458**	**7.068**	**6.494**	**80.359**	
Financiamiento interno	118	**-**	**-**	**-**	**-**	118	**0,0%**
Recursos de Vigencias Anteriores	15.662	34.559	16.458	7.068	6.494	80.241	13,8%
TOTAL	**76.054**	**283.876**	**119.921**	**62.085**	**38.595**	**580.533**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIPP

Destacar, en lo que respecta a los ingresos por concepto de Venta de Servicios que ofrecen las universidades, los cuales abarcan una amplia gama de actividades que van desde la venta de servicios de formación y capacitación, asesorías, programas técnicos hasta proyectos agropecuarios, servicios odontológicos y laboratorios computacionales, que éstos hay tendido a aumentar en todas las universidades, excepto en la UCR que viene disminuyendo desde el 2013, y que para el año 2015 presenta una disminución de un 31% con respecto a la recaudación esperada para el 2014. La razón fundamental de dicha disminución fue la finalización del convenio entre la Universidad de Costa Rica y la Caja Costarricense de Seguro Social, para la provisión de los servicios integrales de salud en los cantones de Montes de Oca, Curridabat y parte del cantón de la Unión.

En cuanto a los recursos del superávit, las universidades incorporaron en el presupuesto inicial 2015, la suma total de ¢80.241,0 millones, que representa el 13,8% del total de ingresos. Sobre este particular, resulta importante mencionar que, las universidades estatales han pretendido mostrar montos de superávit menores, argumentando, entre otras cosas, que a dicho monto hay que restarle los recursos originados por compromisos por concepto de procesos de contratación administrativa por ejecutar, en cuyo caso, la posición de esta Contraloría General señalada[76] en diversas oportunidades a las universidades públicas, ha sido que ello no resulta procedente, desde la óptica presupuestaria, puesto que, ello entre otros aspectos, iría en contra del principio de anualidad presupuestaria.

En cuanto a los recursos provenientes del convenio de préstamo con el Banco Mundial para la ejecución del proyecto de mejoramiento de la educación superior, solamente el TEC y la UNED presupuestaron una proyección de recursos para el 2015. En el caso del TEC se aprobó una transferencia proveniente del Gobierno Central por un monto de ¢6.000,2 millones y en la UNED por ¢7.874,8 millones, ambas condicionadas a que, al ser un empréstito con destino específico, el saldo deberá ser revalidado por el Gobierno Central en el 2015.

Por último, de los ingresos propuestos por las Universidades se improbó, la suma de ¢673,7 millones, de los cuales destaca la improbación a la UNA por la suma de ¢657,8 millones, contemplados en la transferencia del FEES, los cuales correspondían a un ajuste contable en el registro del ingreso y gasto devengado del salario escolar. Lo anterior por cuanto dichos recursos, según lo indicado por las autoridades de la Universidad, se ejecutarían hasta enero 2016, con el fin de materializar el pago del salario escolar devengado del 2015, situación que resultaba contraria a lo establecido en los principios presupuestarios de universalidad e integridad y anualidad.

Presupuesto por objeto del gasto

En el cuadro siguiente se muestran los presupuestos de gastos de todas las universidades públicas para el periodo 2015, según el objeto del gasto.

[76] Oficios N° 10841 (DFOE-SOC-0763); N° 10923 (DFOE-SOC-0783) y Oficio N° 14326 (DFOE-SOC-1028) de fechas 10 y 13 de octubre y del 16 de diciembre del 2014, respectivamente.

CUADRO 45
ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	ITCR	UCR	UNA	UNED	UTN	Total general	%
Remuneraciones	42.425	171.184	72.018	37.496	25.095	348.216	60,0%
Servicios	6.220	26.552	8.700	7.824	2.684	51.981	9,0%
Materiales y suministros	3.012	7.327	2.958	2.102	842	16.241	2,8%
Intereses y comisiones	194	148	241	322	89	995	0,2%
Activos financieros	405	24	5			434	0,1%
Bienes duraderos	19.553	29.172	21.854	11.695	8.036	90.309	15,6%
Transferencias corrientes	4.168	32.305	13.882	2.530	1.798	54.684	9,4%
Amortización	77	105	184	116	51	533	0,1%
Cuentas especiales		17.061	80			17.141	3,0%
TOTAL	**76.054**	**283.876**	**119.921**	**62.085**	**38.595**	**580.533**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIPP

Al igual que en años anteriores la partida de Remuneraciones es la más significativa, ya que absorbe el 60% del total de recursos y donde destaca el monto de ¢171.183,58 millones ligado a la UCR. Destacar que dicho rubro contempla el pago de 14.037 plazas correspondiente a las cinco universidades, donde se incluyen 467 plazas más que en el año 2014.

La partida de Bienes Duraderos es la segunda más significativa, absorbe el 16% de los recursos presupuestados y la suma de ¢90.309,33 millones, en cuyo caso también destaca el monto asignado a la UCR por concepto de esta partida por un monto de ¢29.171,64 millones.

En lo que respecta, al Instituto Tecnológico, es la entidad que proporcionalmente está destinando más recursos en esta partida, sea un 26% de su presupuesto total, de los cuales ¢12.000,4 millones son fondos provenientes del Banco Mundial, para financiar obras como el núcleo integrado de Diseño, el Fortalecimiento de la Sede Regional San Carlos y del Centro Académico de San José; y los núcleos de Tecnologías de Información y Comunicación; de Seguridad Laboral; de Química–Ambiental, las Residencias Estudiantiles y el Sistema de gestión e información.

Por su parte, la Universidad de Costa Rica, financiara la totalidad de los proyectos de inversión que se incluidos en el presupuesto inicial 2015, con recursos propios. Los recursos que financiaran al Fideicomiso UCR-BCR, firmado con el fin de desarrollar los megaproyectos de infraestructura se asignaron en la partida de Servicios, subpartida de "Alquileres de edificios, locales y terrenos" y "Otros servicios de gestión y apoyo".

Los proyectos de la UCR que se financiarán con los fondos provenientes del Banco Mundial, serán incorporados al presupuesto 2015, mediante un presupuesto extraordinario, y se usaran para financiar, entre otros, la construcción del Edificio para aulas y laboratorios de informática y multimedia, edificio para aulas y laboratorios para Ingeniería Industrial; edificio de aulas y laboratorios de ingeniería química, biología, física, en la sede de Limón; edificio de aulas y laboratorios de ingeniería industrial y desarrollo sostenible, en la sede Regional del Atlántico.

En la Universidad Nacional se consignan recursos propios por la suma de ¢17.094,5 millones, para las obras nuevas de infraestructura y equipamiento que se iniciarán en el 2015, así como

para aquellas que iniciaron en el 2014, entre las que se pueden citar las financiadas con recursos provenientes del préstamo con el Banco Mundial, cuyo monto presupuestado para el 2015, asciende a la suma de ¢1.327,2 millones. La UNA incluye recursos específicos por ¢2.832,7 millones para financiar la construcción del edificio de Emprendedurismo, Educación y Cadenas de Abastecimiento; la planta de tratamiento para la Escuela Veterinaria y la piscina de la Sección Regional Sarapiquí.

En la UTN se incluye la construcción de 10 proyectos de inversión, por un costo total de ¢5.799,6 millones, los cuales son financiados con la transferencia del gobierno y recursos propios. Entre las construcciones destacan: El módulo de ingreso a la unidad porcina y el módulo de zoocriaderos de vida silvestre en la Sede de Atenas; la torre de laboratorio de tres plantas en la Sede Central; el módulo de aulas y la soda comedor en la sede Guanacaste, la II etapa del comedor estudiantil en el Campus Juan Rafael Mora Porras de Puntarenas.

Por su parte, la UNED asigna la suma de ¢11.694,7 millones, de los cuales ¢9.233,7 millones son recursos provenientes del préstamo con el Banco Mundial, para financiar la construcción del Centro de Gestión de Cambio y Desarrollo Regional de Cartago y Puntarenas; la construcción del edificio Investigación y Desarrollo, y de la red de centros universitarios para la innovación y desarrollo local.

6.10. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)

El INVU fue creado en el año 1954 con la promulgación de la Ley N° 1788, como una Institución autónoma del Estado, con personería jurídica y patrimonio propios. Dentro de los fines que establece dicha ley, el INVU debe orientar sus esfuerzos a participar activamente en el ordenamiento territorial del país y coadyuvar a reducir el déficit de vivienda brindando soluciones a la clase media y de interés social.

La delicada situación financiera del INVU ha venido siendo manifiesta y expuesta por el Órgano Contralor en reiteradas ocasiones y mediante diversos productos de fiscalización, en donde ha expresado que el INVU realiza su gestión con deficiencias, principalmente en materia financiera. Por ejemplo, en el 2006 un informe de auditoría de la Contraloría General[77] dispuso a la Administración de ese Instituto implementar un Plan de Acción Integral que permitiera garantizar su sostenibilidad en el largo plazo, o en su defecto, llevar a cabo en forma ordenada su disolución y liquidación.

Sin embargo, pese a las contrataciones orientadas a obtener la evaluación organizacional integral del INVU, las fiscalizaciones posteriores[78] arriban a conclusiones similares en cuanto a la situación financiera insostenible mostrada por la entidad. En el 2013 el Órgano Contralor en un auditoría financiera practicada en el INVU[79], dejó manifiesto que no son veraces ni confiables los saldos contables presentados en el Balance General al 31 de diciembre de 2012, lo cual, implica que los estados financieros no están suministrando información razonable acerca de la situación financiera del INVU.

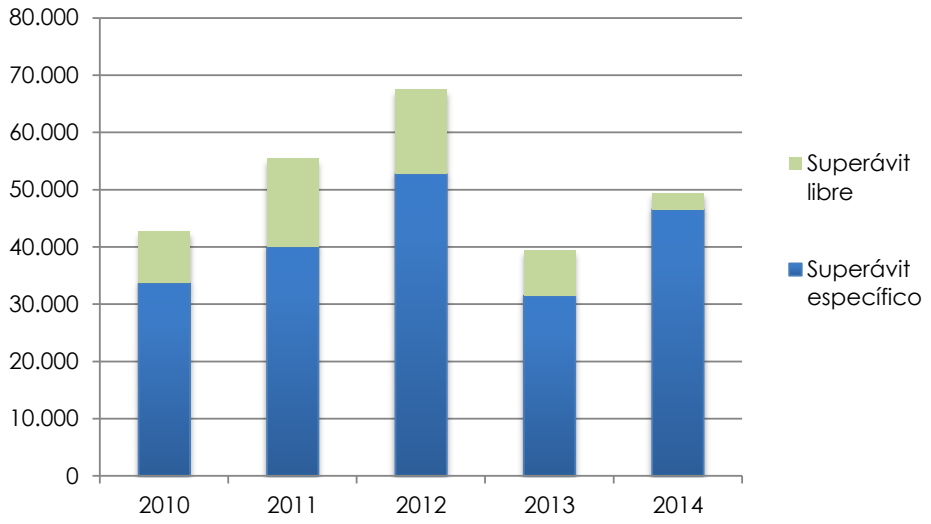
Ese mismo año, la Contraloría General determinó[80] que en el periodo 2010 a 2012 se dio un destino diferente al establecido por el artículo 5 inciso k) de la Ley N° 1788, a parte de los fondos del Sistema de Ahorro y Préstamo; recursos utilizados para financiar costos de

[77] Ver, Informe N° DFOE-FEC-12-2006 del 5 de mayo de 2006
[78] Ver, Informe nro. DFOE-SOC-IF-25-2010 del 26 de febrero de 2010.
[79] Ver, Informe nro. DFOE-AE-IF-05-2013 del 13 de junio de 2013.
[80] Ver, Informe nro. DFOE-AE-IF-13-2013 del 12 de diciembre de 2013.

administración indirectos del INVU Central, lo cual, colocaba en riesgo la sostenibilidad del Sistema de Ahorro y Préstamo.

En el siguiente gráfico se ilustra el comportamiento del último quinquenio del superávit específico y libre del Instituto.

GRÁFICO 18
INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO: SUPERÁVIT, 2010-2014
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Como se puede observar, en la serie de años 2010-2014 destaca la importancia relativa del superávit específico sobre el libre, atribuible principalmente a la cuantía del superávit específico del Sistema de Ahorro y Préstamo.

Otro aspecto importante es la disminución del superávit libre a partir del 2012, lo cual, es concordante con lo dispuesto por el Órgano Contralor en el informe nro. DFOE-AE-IF-13-2013 en cuanto a dejar de utilizar parte de los fondos específicos del Sistema de Ahorro y Préstamo para financiar costos de administración del INVU Central. El presupuesto de ingresos del período 2013-2015 se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 46
INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2013	%	2014	%	2015	%	Var. Absoluta 2013-2014	Var. Absoluta 2014-2015
Ingresos corrientes	21.178	26,5%	15.341	18,9%	12.196	27,8%	-5.837	-3.145
Ingresos de capital	30.806	38,6%	31.667	38,9%	15.882	36,2%	860	-15.784
Financiamiento	27.814	34,9%	34.332	42,2%	15.774	36,0%	6.518	-18.557
TOTAL	**79.797**	**100%**	**81.339**	**100%**	**43.852**	**100%**	**1.541**	**-37.487**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP

Como se observa en la serie de años, los ingresos corrientes han prevalecido como los menos importantes en términos relativos con respecto al total de cada año, y la variación relativa entre los años 2013-2014 fue de -¢5.837,1 millones, y entre los años 2014-2015 de -¢3.144,9 millones, lo cual muestra como el INVU cada año cuenta con menos ingresos para asumir los gastos operativos necesarios para su funcionamiento. También, se revela la tendencia entre 2013 y 2014 a usar cada vez más como fuente principal los ingresos de capital, con una variación de -¢15.784,5 millones del 2014 a 2015.

Para el 2015 se observa una variación total de -¢37.486,8 millones, lo cual, implica que colapsó la gestión del INVU en su programa central administrativo, y culmina en la improbación del presupuesto 2015 por parte de la Contraloría General. Lo anterior, a pesar de que durante el 2014 la Administración procuró implementar un nuevo modelo de organización con el visto bueno del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y aportes extraordinarios de recursos por parte Gobierno de la República aplicados a la reestructuración del INVU.

El análisis del presupuesto 2015 del INVU que condujo a la improbación de la totalidad de su presupuesto[81], permitió determinar que los egresos estimados por el Instituto superan los ingresos probables, lo cual, se contrapone a lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política, por resultar incongruente con cuatro de los principios presupuestarios regulados por el artículo 5 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131; sea el equilibrio presupuestario, universalidad e integridad, de gestión financiera y el de programación, contenidos también en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público. Asimismo, contraviene lo establecido en el artículo 4 de esa misma Ley en cuanto al financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente.

Al respecto, el INVU incluyó en el presupuesto inicial para el 2015 un ingreso por ¢4.000 millones proveniente de Transferencias Corrientes del Gobierno Central, para financiar remuneraciones y servicios; sin embargo, la transferencia respectiva no fue incluida en el Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico de 2015, Ley N° 9289. El detalle de origen y aplicación de recursos del documento presupuestario, mostró que dicho ingreso se asignó por objeto del gasto en ¢3.525.293,08 miles para financiar la partida Remuneraciones y ¢474.706,92 miles para la partida Servicios.

De acuerdo con lo descrito, para el 2015 no se aseguró el financiamiento de las obligaciones relativas a la totalidad de las remuneraciones de los Programas 1 Administración y Apoyo, el 3 Programas Habitacionales y el 81% del Programa 2 Urbanismo, así como, el 47% del Programa 4

[81] Oficio N° DFOE-AE-0725(13566)-2014 del 5 de diciembre de 2014.

Gestión de Programas de Financiamiento. Además, parte de los servicios no contaba con el financiamiento asegurado para el funcionamiento de los programas 1 y 3 citados.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y con vista en la improbación indicada al INVU se concluyó que para el año 2015, regiría el presupuesto definitivo del período 2014, excluyendo los ingresos y egresos que por su naturaleza únicamente tengan eficacia en ese período, y sin perjuicio del límite de gasto autorizado por la Autoridad Presupuestaria para el 2015.

Así las cosas, el INVU presenta un panorama actual y futuro de alto riesgo, en el cual depende directamente de la disponibilidad de recursos económicos en monto y oportunidad, para lograr los objetivos y metas propuestas. Ante este panorama, el Instituto continúa promoviendo en la Asamblea Legislativa actual, ante las diferentes fracciones de los partidos políticos, los proyectos de ley que permitan capitalizar la institución.

6.11. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, es una institución autónoma del Estado con personería jurídica y patrimonio propio; fue creada mediante la Ley nro. 2726 de 1961 con el nombre 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 y de resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos"[82].

El presupuesto del AyA para el 2015 fue aprobado parcialmente[83] por la suma de ¢205.912,9 millones de los ¢217.730,4 millones propuestos, se improbó la suma de ¢100,0 millones, correspondiente al ingreso por concepto de transferencia de capital proveniente de la Municipalidad de Puntarenas, debido a que ese Gobierno Local no presentó a la Contraloría su presupuesto inicial 2015. Además, se improbaron ¢11.717,5 millones que excedían el límite de gasto presupuestario máximo autorizado por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria para el 2015, según consta en el oficio N° STAP-2656-2014. Por ello, el presupuesto 2015 del AyA es menor al presupuesto del 2014 en un -4,36%, según se observa en la serie de datos que se muestra a continuación:

[82] Informe DFOE-AE-IF-08-2012 del 28 de noviembre, 2012.

[83] Oficio 14023 (DFOE-AE-0851) del 11 de diciembre, 2014

CUADRO 47
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Presupuesto definitivo 2013	%	Presupuesto definitivo 2014	%	Presupuesto inicial 2015	%	Var. % 2015-2014
Ingresos corrientes	123.300	77,2%	151.193	70,4%	137.276	66,7%	-3,7%
Ingresos de capital	5.845	3,7%	6.751	3,1%	5.850	2,8%	-0,3%
Financiamiento	30.542	19,1%	56.951	26,5%	62.787	30,5%	4,0%
TOTAL	**159.686**	**100,0%**	**214.895**	**100,0%**	**205.913**	**100,0%**	**-4,4%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

A nivel de composición de los ingresos, tal como se observa en el cuadro anterior, prevalece la importancia de los ingresos corrientes que corresponden en su mayoría a la venta de agua. Sin embargo, la estimación de ingresos corrientes para el 2015 muestra una disminución porcentual con respecto al 2014, pasando de 70,4% a 66,7% dicha situación tiene su asidero en la rebaja aprobada por la ARESEP, que regirá a partir de julio de 2015 para los servicios de acueducto y alcantarillado en un 26% y 13%, respectivamente.

Además, de acuerdo con las justificaciones del Instituto, en los últimos años se ha presentado una tendencia decreciente en los consumos de agua, principalmente en las categorías Empresarial y de Gobierno. En cuanto al consumo de agua domiciliar han aumentado los clientes, pero el consumo promedio ha disminuido y esto ha generado que no se aumenten los ingresos en la misma proporción de dicho crecimiento.

Apunta el AyA que "*las causas de dicho comportamiento son variadas e involucran factores internos a la institución, como a cambios en los patrones de consumo de nuestros clientes. En el primer caso, el deterioro del parque de hidrómetros ocasiona un subregistro en los niveles de consumo, con la consecuente pérdida de ingresos a la institución. En el segundo caso, tanto los clientes domiciliares como los no domiciliares, buscan racionalizar su consumo como resultado de una mayor conciencia ambiental y de las campañas de sensibilización sobre el uso del agua. La tercer variable que influye en los ingresos es el número de servicios, en los últimos tres años los servicios de agua han crecido a un promedio de 21.797 clientes por año./A pesar de que el crecimiento de los servicios ronda el 3%, cifra superior a la tasa de crecimiento poblacional (2.1%), los ingresos no crecen a la misma tasa, debido a que los consumos totales no muestran crecimientos. Lo que ocasiona una reducción en los consumos promedios, que al fin y al cabo son los que determinan los ingresos por venta de servicios*".

Así las cosas, y dadas estas limitaciones en el crecimiento de ingresos resulta relevante un esfuerzo del Instituto para lograr su sostenibilidad en materia de ingresos, por lo cual conviene se administren las variables internas sobre las cuales se tiene mayor control. Por ejemplo, el subregistro citado y el cobro de consumo, situación que ha sido señalada por la Contraloría General en el pasado[84], con especial atención a los porcentajes de Agua no contabilizada que maneja el Instituto.

El otro rubro de gran significancia corresponde al Financiamiento que está compuesto por: financiamiento externo (14,75%), financiamiento interno (1,25%) y el superávit total (14,5%). De estos ingresos, el financiamiento externo es el de mayor relevancia y proviene de las siguientes

84 Informe DFOE-AE-IF-08-2012 del 28 de noviembre, 2012

instancias acreedoras: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KFW) y Japan Bank for International Cooperation (JBIC); recursos destinados principalmente a inversiones para la mejora en la calidad del agua y en obras de saneamiento ambiental.

Además, se observa la existencia de superávit en los años 2013 y 2014, situación que se repite en el 2015 constituyendo una fuente de ingresos para este período de ¢29.835,99 millones. Al analizar la composición del superávit para los años señalados se tiene una prevalencia notoria del superávit libre con respecto al específico, tal como se representa en el siguiente cuadro:

CUADRO 48
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS: SUPERÁVIT, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

	2013	%	2014	%	2015	%
Superávit libre	8.221	60,4%	29.821	89,3%	26.840	90,0%
Superávit específico	5.390	39,6%	3.565	10,7%	2.996	10,0%
TOTAL	**13.611**	**100,0%**	**33.386**	**100,0%**	**29.836**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIPP.

La presencia de Superávit libre denota subejecución en las partidas ordinarias, y por lo tanto, en las labores sustantivas y de gestión institucional, y en alguna medida el aumento de ingresos por incrementos en las tarifas. Es así como, resulta necesario que el Instituto detecte oportunidades de mejora para incrementar la eficacia y eficiencia de los proyectos y otras tareas ordinarias, y los ingresos percibidos por esos ajustes sean invertidos de forma oportuna en las gestiones operativas correspondientes, lo cual, disminuiría el monto del superávit libre.

En los años de estudio se determinó que las tres partidas de egresos más importantes son: Remuneraciones, Servicios y Bienes Duraderos. Las dos primeras partidas son costos necesarios para el funcionamiento de la institución, los cuales, para el 2015 aumentaron como consecuencia esperada de la inflación, aunque la partida de tiempo extraordinario del presupuesto inicial del 2015 presenta rebajas en todos los programas, en comparación con el 2014. En cuanto a la partida Bienes Duraderos, aumentó significativamente en el 2014 con respecto al 2013, y para el 2015 se mantiene prácticamente igual. Estos cambios se presentan de seguido:

CUADRO 49
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS: PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2013-2015
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Presupuesto definitivo 2013	%	Presupuesto definitivo 2014	%	Presupuesto inicial 2015	%	Variación % 2015-2014
Remuneraciones	52.606	32,9%	58.727	27,3%	61.318	29,8%	2,5%
Servicios	40.609	25,4%	45.296	21,1%	52.790	25,6%	4,5%
Materiales y suministros	12.874	8,1%	13.278	6,2%	14.876	7,2%	1,0%
Intereses y comisiones	2.690	1,7%	2.874	1,3%	2.590	1,3%	0,0%
Bienes duraderos	43.414	27,2%	63.476	29,5%	62.229	30,2%	0,7%
Transferencias corrientes	2.211	1,4%	3.611	1,7%	2.601	1,3%	-0,4%
Amortización	4.484	2,8%	6.418	3,0%	8.429	4,1%	1,1%
Cuentas especiales	800	0,5%	21.215	9,9%	1.080	0,5%	-9,4%
TOTAL	**159.686**	**100,0%**	**214.895**	**100,0%**	**205.913**	**100,0%**	**-4,4%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

La partida de Bienes Duraderos incluye la inversión del Instituto en obras de infraestructura orientadas al saneamiento y calidad del agua. Debido a la importancia-país de estas obras, el Órgano Contralor ha señalado que deben ser ejecutadas eficaz y oportunamente durante el período presupuestario previsto, evitando de ese modo superávits y limitaciones en el desembolso por parte de los Bancos Internacionales que financian dichos proyectos.

Para el 2015 adquieren relevancia los créditos internacionales, pues, se asignan más recursos que en el 2014. Es así como, en el 2014 se presupuestó ¢22.182,68 millones y en el 2015 ¢30.384,4 millones (26,99%). Sobre el particular, la Contraloría General señaló en informes anteriores la necesidad de que el AyA cumpla con el principio de programación en su gestión presupuestaria y se revisen los factores que influyen en el no cumplimiento de esta, y por lo tanto, los proyectos financiados muestren avances significativos de modo que las mejoras lleguen a la población, y por ende, se justifique el alto costo por el uso de los recursos que se paga en intereses.

Con respecto a los egresos por programas, para el 2015 se presenta un rebajo en el Programa Inversiones con respecto al año anterior del 19,47%, lo cual, no fue explicado suficientemente por la Administración. Al respecto, se muestra el siguiente cuadro.

CUADRO 50
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS: PRESUPUESTO SEGÚN PROGRAMAS, 2013-2015

-MILLONES DE COLONES-

Programas	2013 Egresos definitivos	%	2014 Egresos definitivos	%	2015 Presupuesto Inicial	%
Administración Superior y Apoyo Institucional	25.132	15,7%	31.603	14,7%	35.031	17,0%
Inversiones	63.265	39,6%	101.995	47,5%	85.371	41,5%
Operación, Mantenimiento y Comercialización de Acueducto	68.012	42,6%	78.796	36,7%	83.292	40,5%
Sistema Hidrantes	3.277	2,1%	2.501	1,2%	2.219	1,1%
TOTAL	**159.686**	**100,0%**	**214.895**	**100,0%**	**205.913**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIPP.

La composición del presupuesto en el nivel de programas se mantiene, por lo que prevalece el programa de inversiones (41,46%) con la mayor asignación seguido del programa de Operación, Mantenimiento y Comercialización de Acueductos (40,45%), y el programa Administración Superior y Apoyo Institucional continua ubicado en el tercer lugar de importancia (17,01%). Los dos últimos programas reflejan un incremento del 5,4% y del 9.78% en relación con el 2014, respectivamente.

6.12. Gobiernos Locales

El nivel de cumplimiento de los requisitos formales y legales mejoró en los presupuestos iniciales para el 2015.

El proceso de aprobación presupuestaria por parte de la Contraloría General, tuvo como resultado la aprobación –total o parcial- de 79 presupuestos iniciales para el 2015. Dicha aprobación significa que el presupuesto inicial aprobado y disponible para ejecutar por las municipalidades alcanza la suma de ¢360.470,4 millones, con un incremento absoluto de 5,7% (¢19.437,7 millones) con respecto al 2014.

La Contraloría General únicamente debió improbar el Presupuesto inicial de la Municipalidad de San Ramón, por incumplimiento de los principios presupuestarios (universalidad y anualidad) previstos en el bloque de legalidad. Además, la Municipalidad de Puntarenas no presentó su presupuesto inicial para el 2015 a la aprobación externa. Para estos dos casos, las municipalidades contarán con presupuesto ajustado definido a partir del presupuesto definitivo del periodo de 2014, según lo establece el artículo 98 del Código Municipal.

En comparación con periodos anteriores, se refleja una mejora en el cumplimiento del bloque de legalidad por parte de las municipalidades, al presentarse una cantidad menor de aprobaciones parciales, improbaciones y no presentaciones de presupuestos iniciales –ver cuadro siguiente-. Por ejemplo, se pasó de 12 improbaciones en el 2012 a solamente una en los presupuestos para el 2015.

Este avance responde, en parte, a que las administraciones municipales han mejorado sus metodologías en la formulación de estos documentos presupuestarios, principalmente en la estimación de los ingresos y en la verificación del cumplimiento del bloque de legalidad. A lo

anterior, deben aunarse las acciones realizadas por la Contraloría General en la capacitación y la asesoría a funcionarios municipales en la presentación de los documentos presupuestarios, siempre con el propósito de disminuir los incumplimientos presentados en el pasado y de que las municipalidades cuenten oportunamente con los recursos para su ejecución.

CUADRO 51
GOBIERNOS LOCALES: RESULTADOS DE LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA, 2012-2015

Resultado	2012	2013	2014	2015
Aprobación	14	9	52	65
Aprobación parcial	55	58	23	14
Improbación	12	10	5	1
No presentado	0	4	1	1

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

Las municipalidades omiten incorporar en los presupuestos iniciales aproximadamente un 26,5% de sus ingresos probables.

La comparación del presupuesto aprobado para el 2014 a las municipalidades con respecto al presupuesto inicial 2015, muestra una disminución de este último por un monto significativo (¢114.286,4 millones). Ese decrecimiento se presenta, principalmente, en el ingreso por concepto de Recursos de vigencias anteriores[85] - incluido en el grupo de Financiamiento- (véase el cuadro siguiente), que corresponde al Superávit libre y específico de las partidas específicas, los fondos para atender la red vial cantonal, la prestación de servicios municipales y para las transferencias a otras instituciones, tales como, los comités cantonales de deportes y las juntas administrativas y de educación.

CUADRO 52
GOBIERNOS LOCALES: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2014-2015
-MILLONES DE COLONES-

Ingreso	Presupuesto definitivo 2014	Presupuesto inicial 2015	Var. %
Ingresos corrientes	303.452	312.588	2,9%
Ingresos de capital	43.816	29.170	-50,2%
Financiamiento	127.489	18.713	-581,3%
TOTAL	**474.757**	**360.470**	**-31,7%**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

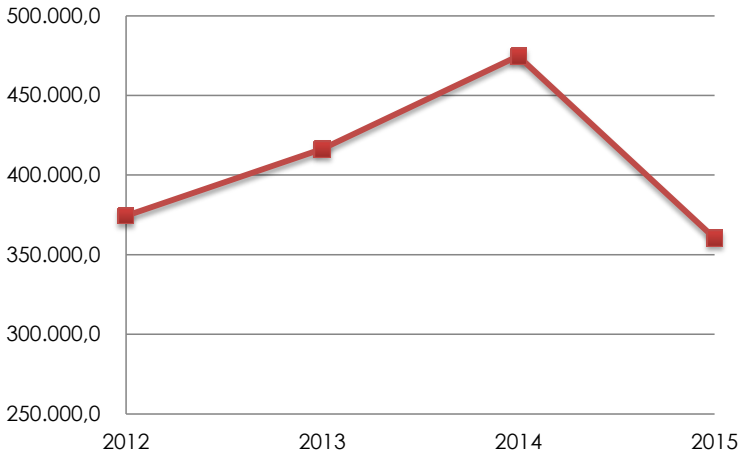
Al respecto, solamente en el caso de 26 municipalidades se incluyó el rubro de Recursos de vigencias anteriores en su presupuesto inicial para el 2015, por lo que se estima que los ingresos que se dejaron de incluir ascienden a una suma aproximada a los ¢95.500,0 millones. Ese monto representa un 26,5% de ingresos adicionales que se podían haber presupuestado oportunamente, de manera que al no estar disponibles desde el inicio del año se retrasará la

[85] Los recursos de vigencias anteriores corresponden al exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario, que por disposiciones especiales o legales tienen que destinarse a un fin específico o libre, según corresponda.

ejecución de obras, la prestación de los servicios y el giro de transferencias dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de los respectivos cantones.

El que los presupuestos iniciales reflejen parcialmente los ingresos probables del periodo ha sido una situación que se ha presentado desde hace varios años atrás (ver gráfico siguiente), y refleja una oportunidad de mejora, por parte de las municipalidades, en las estimaciones o proyecciones de los ingresos por concepto de Recursos de vigencias anteriores en aras de incrementar directamente los niveles de ejecución de ingresos y gastos.

GRÁFICO 19
GOBIERNOS LOCALES: COMPORTAMIENTO DE INGRESOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES[1/]-



[1/] Montos de los años 2012 y 2013 corresponden a recursos ejecutados, montos de los años 2014 y 2015 corresponden a presupuestos definitivo e inicial respectivamente.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

1.1 El monto de las asignaciones presupuestarias para gastos disponible para la ejecución disminuye con respecto al periodo 2014.

En correspondencia con la incorporación parcial en los presupuestos municipales de los ingresos probables ya apuntada, el total del presupuesto inicial para el 2015 presenta una significativa disminución (31,7% o ¢114.286,4 millones) con respecto al monto presupuestado por las municipalidades en el 2014 -ver el cuadro siguiente.

CUADRO 53
GOBIERNOS LOCALES: GASTOS PRESUPUESTADOS, 2014-2015
-MILLONES DE COLONES-

Detalle	Presupuesto definitivo 2014	Presupuesto inicial 2015	Var. %
Gastos Corrientes	276.351	264.194	-4,6%
Gastos de Capital	188.147	86.971	-116,3%
Sumas sin asignación	6.273	5.181	-21,1%
Transacciones financieras	3.986	4.124	3,4%
Total	**474.757**	**360.470**	**-31,7%**

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

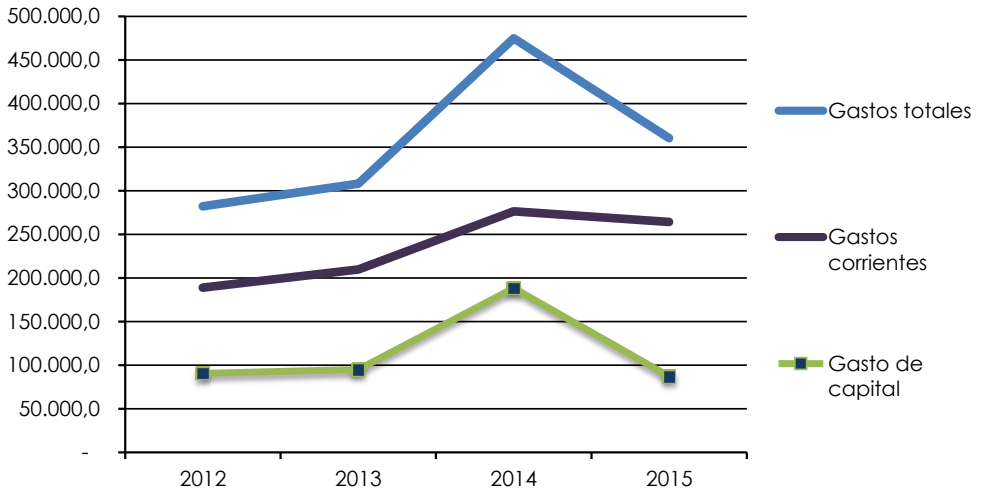
La disminución en las sumas presupuestadas significa una menor cantidad de recursos disponible para la operación e inversión en los gobiernos locales, principalmente en cuanto a los Gastos de capital, entre los cuales se encuentran los destinados a la Adquisición de activos[86] y Formación de capital[87] por ¢10.951,8 y ¢70.982,1 millones, respectivamente.

Sobre el particular, en periodos anteriores las asignaciones presupuestarias para los gastos son incrementadas durante el año mediante ajustes al presupuesto inicial. Sin embargo, las autoridades municipales deben considerar que el tiempo disponible para la ejecución de los recursos disminuye sustancialmente y eso ha generado en el pasado algunos superávits por sumas significativas, lo cual se evidencia en la diferencia entre el nivel de gastos ejecutados y presupuestados en los últimos años –ver gráfico siguiente-.

[86] Erogaciones destinadas a la adquisición de bienes de capital, que poseen una vida útil superior a un año, están sujetos a inventario como activo fijo, son objeto de depreciación, a excepción de los terrenos, intangibles y otros activos de valor. Incluye la adquisición de maquinaria y equipo utilizados en la producción de otros bienes y servicios, de edificios, la compra de terrenos, los activos intangibles y los activos de valor.

[87] Erogaciones destinadas a la producción de bienes de capital, con la característica de que no se agotan durante su primer uso, tienen una vida útil superior a un año, están sujetos a depreciación y a inventario como activo fijo. Incluye los gastos por concepto de remuneraciones, adquisición de bienes y servicios utilizados en la producción de bienes de capital, realizados por administración, así como los contratados con terceros.

GRÁFICO 20
GOBIERNOS LOCALES: COMPORTAMIENTO DE GASTOS, 2012-2015
-MILLONES DE COLONES[1/]-



[1/] Montos de los años 2012 y 2013 corresponden a recursos ejecutados, montos de los años 2014 y 2015 corresponden a presupuestos definitivo e inicial respectivamente.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Asimismo, si bien en el trámite de aprobación presupuestaria externa se dieron resultados positivos -al disminuir la cantidad de presupuestos iniciales para el 2015 improbados o con aprobación parcial-, en las estimaciones de ingresos y gastos se evidenciaron indicios de una gestión de cobro deficiente[88], según los datos consignados de morosidad en el pago de los principales tributos, la desactualización de algunas tasas y precios de los servicios y la ausencia de medidas para contener el gasto.

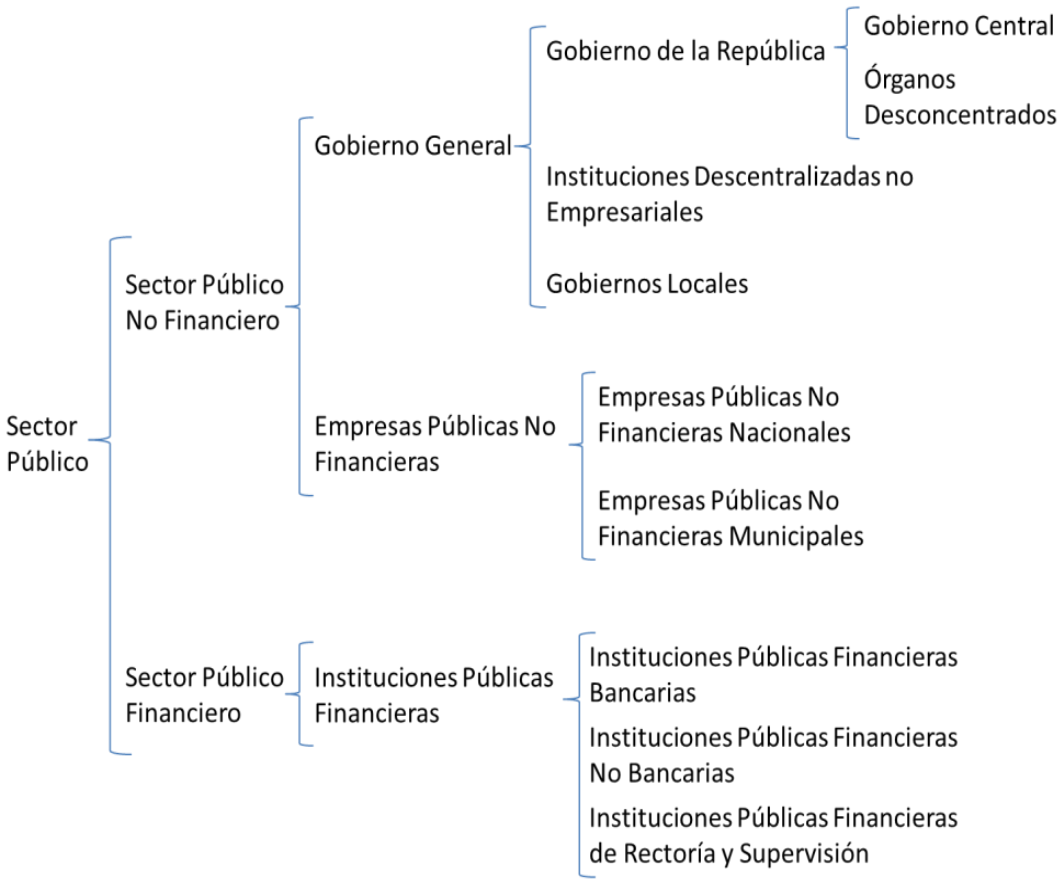
Al respecto, en diferentes informes emitidos por la Contraloría General de la República, tal como el correspondiente al Índice de Gestión Municipal 2013 (IGM), también se ha advertido que la presencia de resultados deficitarios[89], elevadas sumas de superávit libre y bajos niveles de ejecución de obras y servicios programados constituyen retos para algunas administraciones municipales.

La Contraloría General estima que las autoridades municipales son las llamadas a establecer acciones inmediatas en la línea de una sana administración financiera de las haciendas locales, las cuales se reflejen en presupuestos sostenibles financieramente no solo en el corto sino también en el mediano plazo.

[88] Para el periodo 2013 ya se había señalado esta problemática, precisamente en el indicador de Gestión de cobro la calificación fue de 72,23, de acuerdo con el Índice de Gestión Municipal de ese año.
[89] El déficit presupuestario es el resultado de la insuficiencia de recursos para atender los gastos realizados en el periodo.

Anexos

ANEXO 1
CLASIFICADOR INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO



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

ANEXO 2
PRESUPUESTOS APROBADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2015
-MILLONES DE COLONES-

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
1	Almacén Fiscal Agrícola de Cartago	240,0	Aprobado
2	Asilo de la Vejez de Cartago	329,7	Aprobado
3	Asociación Acosteña de Protección al Anciano	129,5	Aprobado
4	Asociación Albergue para Ancianos de Golfito	183,0	Aprobado
5	Asociación Apostólica Católica Manos Abiertas, Aserrí.	150,7	Aprobado
6	Asociación Benéfica Hogar De Ancianos Hortensia Rodríguez Sandoval De Bolaños	227,2	Aprobado
7	Asociación Católica la Posada de Belén Madre Teresa de Calcuta	411,1	Aprobado
8	Asociación Católica Pro Ayuda al Enfermo De Hansen y Ancianos Desamparados	230,6	Aprobado
9	Asociación Centro Diurno de la Tercera Edad Fuente del Saber	201,2	Aprobado
10	Asociación Centro Diurno y Albergue para las Personas de la Tercera Edad de San Rafael de Oreamuno Cartago	170,8	Aprobado
11	Asociación Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)	1.297,8	Aprobado
12	Asociación Costarricense para el Tamizaje	321,8	Aprobado
13	Asociación Cruz Roja Costarricense	6.316,1	Aprobado
14	Asociación de Adultos Mayores Casa San Antonio de Padua	170,3	Aprobado
15	Asociación de Atención Integral del Anciano San Cayetano	581,2	Aprobado
16	Asociación de Protección al Anciano y Enfermo Crónico de Palmares	198,8	Aprobado
17	Asociación de Protección Infancia de San Carlos	164,5	Aprobado
18	Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO)	371,3	Aprobado
19	Asociación Hogar de Ancianos de Alfaro Ruiz	210,6	Aprobado
20	Asociación Hogar de Ancianos de Coto Brus	430,5	Aprobado
21	Asociación Hogar de Ancianos de Limón Víctor Manuel Casco Torres	395,2	Aprobado Parcialmente
22	Asociación Hogar de Ancianos Fray Casiano de Madrid	329,2	Aprobado
23	Asociación Hogar de Ancianos de Los Santos	162,8	Aprobado
24	Asociación Hogar Nacional de Ancianos Santiago Crespo Calvo	308,4	Aprobado
25	Asociación Hogar para Ancianos de Montes de Oca Nuestra Señora de Lourdes	149,8	Aprobado
26	Asociación Hogar para Ancianos Pococí, Guápiles	138,5	Aprobado
27	Asociación Hogar para Ancianos Presbítero Jafeth Jiménez Morales De Grecia	680,3	Aprobado
28	Asociación Josefina Ugalde Céspedes	419,6	Aprobado
29	Asociación para la Promoción y Desarrollo de la Educación del Instituto Otto Silesky	286,5	Aprobado
30	Asociación Pitaleña para la Atención del Adulto Mayor	227,4	Aprobado
31	Asociación Red Viva de América Latina	283,9	Aprobado
32	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP)	17.056,0	Aprobado
33	Banco Central de Costa Rica (BCCR)	356.119,4	Aprobado
34	Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)	62.510,0	Aprobado Parcialmente
35	Banco de Costa Rica (BCR)	368.164,8	Aprobado Parcialmente
36	Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	113.129,0	Aprobado Parcialmente

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
37	Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	625.788,5	Aprobado Parcialmente
38	Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	290.905,7	Aprobado Parcialmente
39	Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros S.A.	604,4	Aprobado
40	BCR Corredora de Seguros S.A.	3.672,6	Aprobado Parcialmente
41	BCR Planes de Pensión	5.742,9	Aprobado Parcialmente
42	BCR Sociedad Administradora de Fondos de Inversión	5.971,5	Aprobado Parcialmente
43	BCR Valores - Puesto de Bolsa	5.711,4	Aprobado Parcialmente
44	Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	34.480,6	Aprobado
45	BN Corredora de Seguros S.A.	3.010,5	Aprobado Parcialmente
46	BN Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	5.242,5	Aprobado Parcialmente
47	BN Valores - Puesto de Bolsa S.A.	4.549,5	Aprobado Parcialmente
48	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	8.400,2	Aprobado Parcialmente
49	Cable Visión De Costa Rica CVCR S.A.	6.473,6	Aprobado
50	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	2.979.443,7	Aprobado
51	Centro Nacional de la Música (CNM)	5.910,5	Aprobado
52	Colegio San Luis Gonzaga	789,5	Aprobado
53	Colegio Universitario de Cartago	4.003,1	Aprobado
54	Colegio Universitario de Limón	2.016,3	Aprobado Parcialmente
55	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	479,0	Aprobado
56	Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE)	26.387,3	Aprobado
57	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Prevención de Emergencias (CNE)	8.008,6	Aprobado Parcialmente
58	Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	273.077,0	Aprobado
59	Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)	20.716,8	Aprobado Parcialmente
60	Consejo Nacional de Concesiones (CNC)	9.457,3	Aprobado Parcialmente
61	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)	2.155,1	Aprobado
62	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	14.477,0	Aprobado
63	Consejo Nacional de Producción (CNP)	47.055,1	Aprobado Parcialmente
64	Consejo Nacional de Rectores (CONARE)	12.216,1	Aprobado
65	Consejo Nacional de Rehabilitación (CONARE)	8.578,8	Aprobado
66	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)	1.513,2	Aprobado
67	Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	365.091,7	Aprobado
68	Consejo Rector Sistema de Banca para el Desarrollo	823,4	Aprobado
69	Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC)	18.280,3	Aprobado Parcialmente
70	Correos de Costa Rica S.A.	20.035,2	Aprobado
71	Depósito Agrícola de Cartago	112,5	Aprobado
72	Dirección Nacional de Notariado	5.272,2	Aprobado Parcialmente
73	Editorial Costa Rica	528,3	Aprobado
74	Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)	57.624,1	Aprobado Parcialmente
75	Empresa Hidroeléctrica Los Negros S.A.	916,0	Aprobado
76	Federación de Concejos Municipales de Distrito (FECOMUDI)	8,5	Aprobado

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
77	Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua	20,0	Aprobado
78	Federación de Municipalidades Cantones Productores de Banano (CAPROBA)	287,1	Aprobado
79	Federación de Municipalidades de Cartago	99,0	Aprobado
80	Federación de Municipalidades de Guanacaste	183,9	Aprobado
81	Federación de Municipalidades de Heredia	90,6	Aprobado
82	Federación de Municipalidades de la Región Sur de la Provincia de Puntarenas (FEDEMSUR)	343,7	Aprobado
83	Federación de Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito del Pacífico (FEMUPAC)	15,0	Aprobado
84	Federación Metropolitana de Municipalidades (FEMETROM)	95,5	Aprobado
85	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA)	59,3	Aprobado Parcialmente
86	Fideicomiso 25-02 CONICIT/BCAC	827,0	Aprobado
87	Fideicomiso 32-04 Bancrédito/IMAS/Banacio/73-2002	1.173,8	Aprobado
88	Fideicomiso 544 FONAFIFO/BCR	3.738,4	Aprobado
89	Fideicomiso 872 CTAMS/BNCR	7.721,3	Aprobado
90	Fideicomiso BNCR/MEP	14.046,2	Aprobado
91	Fideicomiso Cafetalero MH/MAG/BCR 2013	10.187,9	Aprobado Parcialmente
92	Fideicomiso CNP/BCR 3412	6.337,6	Aprobado
93	Fideicomiso 3045 del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	39.375,5	Aprobado Parcialmente
94	Fideicomiso FINADE/BCR 2012	24.204,8	Aprobado
95	Fideicomiso FONATT JADGME/BCR	-	Improbado
96	Fideicomiso Fondo Especial De Migración JADGME/BCR	-	Improbado
97	Fideicomiso Fondo Social Migratorio JADGME/BCR	-	Improbado
98	Fideicomiso Fundación de Parques Nacionales Osa Corcovado Piedras Blancas	12,1	Aprobado
99	Fideicomiso INDER para la Compra y Readecuación de Deudas de los Pequeños y Medianos Productores de Piña	1.811,0	Aprobado
100	Fideicomiso MTSS/PRONAMYPE/Banco Popular	3.184,6	Aprobado Parcialmente
101	Fideicomiso N° 955 MH/BNCR	738,0	Aprobado
102	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	529.276,0	Aprobado
103	Fondo Nacional de Becas (FONABE)	47.546,5	Aprobado
104	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	17.596,3	Aprobado
105	Fundación Abraham	204,5	Aprobado
106	Fundación Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria	480,8	Aprobado
107	Fundación Hogar Manos Abiertas	304,1	Aprobado
108	Fundación María - Hogar de Ancianos	253,6	Aprobado
109	Fundación Museos del BCCR	1.269,6	Aprobado Parcialmente
110	Fundación Omar Dengo	20.936,6	Aprobado
111	Fundación Parque Marino	360,4	Aprobado
112	Fundación Parque Metropolitano la Libertad	1.822,6	Aprobado
113	Guías y Scouts de Costa Rica	1.175,7	Aprobado
114	Hogar de Ancianos de San Ramón	338,7	Aprobado
115	Hospicio de Huérfanos de Cartago y COVAO	209,5	Aprobado

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
116	Hospital del Trauma S.A.	31.245,4	Aprobado Parcialmente
117	INS Inversiones - Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	1.685,3	Aprobado Parcialmente
118	INS Valores - Puesto de Bolsa S.A.	3.476,1	Aprobado
119	Instituto Agropecuario Costarricense	1.154,5	Aprobado
120	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	205.912,9	Aprobado Parcialmente
121	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	1.849.100,9	Aprobado Parcialmente
122	Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)	9.974,7	Aprobado
123	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)	4.917,3	Aprobado
124	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA)	4.443,2	Aprobado
125	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)	5.673,2	Aprobado
126	Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	32.556,6	Aprobado Parcialmente
127	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)	14.410,8	Aprobado
128	Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	34.668,5	Aprobado Parcialmente
129	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	10.374,0	Aprobado Parcialmente
130	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	173.747,8	Aprobado
131	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	107.414,7	Aprobado
132	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	7.055,2	Aprobado Parcialmente
133	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)	41.602,9	Aprobado Parcialmente
134	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	13.398,2	Aprobado Parcialmente
135	Instituto Nacional de Seguros (INS)	906.985,9	Aprobado Parcialmente
136	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	-	Improbado
137	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)	8.273,4	Aprobado Parcialmente
138	Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)	76.054,5	Aprobado
139	INSurance Servicios S.A.	17.795,6	Aprobado Parcialmente
140	Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	5.299,5	Aprobado Parcialmente
141	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	2.138,3	Aprobado Parcialmente
142	Junta Administrativa del Registro Nacional	40.690,5	Aprobado Parcialmente
143	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)	61.919,9	Aprobado Parcialmente
144	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR)	6.251,7	Aprobado Parcialmente
145	Junta de Protección Social de San José (JPS)	212.201,3	Aprobado
146	Municipalidad de Abangares	2.548,4	Aprobado
147	Municipalidad de Acosta	949,0	Aprobado
148	Municipalidad de Aguirre	3.261,6	Aprobado
149	Municipalidad de Alajuela	20.872,4	Aprobado Parcialmente
150	Municipalidad de Alajuelita	2.187,0	Aprobado Parcialmente
151	Municipalidad de Alvarado	874,8	Aprobado Parcialmente
152	Municipalidad de Aserrí	2.338,4	Aprobado
153	Municipalidad de Atenas	1.245,1	Aprobado
154	Municipalidad de Bagaces	1.560,6	Aprobado
155	Municipalidad de Barva	2.118,2	Aprobado
156	Municipalidad de Belén	7.289,4	Aprobado
157	Municipalidad de Buenos Aires	1.891,9	Aprobado

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
158	Municipalidad de Cañas	2.450,3	Aprobado
159	Municipalidad de Carrillo	6.031,9	Aprobado
160	Municipalidad de Cartago	20.802,4	Aprobado
161	Municipalidad de Corredores	2.499,8	Aprobado
162	Municipalidad de Coto Brus	1.839,3	Aprobado
163	Municipalidad de Curridabat	7.708,1	Aprobado
164	Municipalidad de Desamparados	8.765,9	Aprobado
165	Municipalidad de Dota	668,0	Aprobado
166	Municipalidad de El Guarco	2.028,7	Aprobado
167	Municipalidad de Escazú	16.387,1	Aprobado
168	Municipalidad de Esparza	3.206,0	Aprobado
169	Municipalidad de Flores	1.716,9	Aprobado
170	Municipalidad de Garabito	4.165,9	Aprobado
171	Municipalidad de Goicoechea	8.144,2	Aprobado
172	Municipalidad de Golfito	2.266,8	Aprobado
173	Municipalidad de Grecia	5.729,8	Aprobado
174	Municipalidad de Guácimo	1.526,5	Aprobado
175	Municipalidad de Guatuso	860,3	Aprobado
176	Municipalidad de Heredia	12.789,7	Aprobado
177	Municipalidad de Hojancha	861,0	Aprobado
178	Municipalidad de Jiménez	946,3	Aprobado
179	Municipalidad de La Cruz	2.878,0	Aprobado Parcialmente
180	Municipalidad de La Unión	7.119,8	Aprobado Parcialmente
181	Municipalidad de León Cortés	735,9	Aprobado
182	Municipalidad de Liberia	4.717,1	Aprobado
183	Municipalidad de Limón	7.619,7	Aprobado
184	Municipalidad de Los Chiles	1.003,2	Aprobado Parcialmente
185	Municipalidad de Matina	2.667,6	Aprobado Parcialmente
186	Municipalidad de Montes de Oca	5.579,7	Aprobado
187	Municipalidad de Montes de Oro	1.253,2	Aprobado Parcialmente
188	Municipalidad de Mora	2.566,7	Aprobado
189	Municipalidad de Moravia	4.057,6	Aprobado
190	Municipalidad de Nandayure	1.441,8	Aprobado
191	Municipalidad de Naranjo	3.245,7	Aprobado
192	Municipalidad de Nicoya	3.886,2	Aprobado
193	Municipalidad de Oreamuno	2.013,5	Aprobado
194	Municipalidad de Orotina	2.203,5	Aprobado
195	Municipalidad de Osa	4.005,5	Aprobado Parcialmente
196	Municipalidad de Palmares	1.672,9	Aprobado
197	Municipalidad de Paraíso	3.880,4	Aprobado
198	Municipalidad de Parrita	1.790,5	Aprobado Parcialmente
199	Municipalidad de Pérez Zeledón	7.046,6	Aprobado Parcialmente
200	Municipalidad de Poás	1.540,0	Aprobado

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
201	Municipalidad de Pococí	7.313,0	Aprobado Parcialmente
202	Municipalidad de Puriscal	1.916,6	Aprobado
203	Municipalidad de San Carlos	12.070,0	Aprobado
204	Municipalidad de San Isidro	1.670,5	Aprobado
205	Municipalidad de San José	54.524,4	Aprobado
206	Municipalidad de San Mateo	649,8	Aprobado
207	Municipalidad de San Pablo	2.236,9	Aprobado
208	Municipalidad de San Rafael de Heredia	2.734,8	Aprobado
209	Municipalidad de San Ramón	-	Improbado
210	Municipalidad de Santa Ana	8.217,9	Aprobado
211	Municipalidad de Santa Bárbara	1.440,0	Aprobado
212	Municipalidad de Santa Cruz	5.983,2	Aprobado
213	Municipalidad de Santo Domingo	4.509,2	Aprobado Parcialmente
214	Municipalidad de Sarapiquí	2.871,2	Aprobado
215	Municipalidad de Siquirres	2.148,0	Aprobado
216	Municipalidad de Talamanca	1.740,2	Aprobado
217	Municipalidad de Tarrazú	1.018,3	Aprobado
218	Municipalidad de Tibás	5.865,9	Aprobado
219	Municipalidad de Tilarán	1.549,8	Aprobado
220	Municipalidad de Turrialba	2.991,2	Aprobado
221	Municipalidad de Turrubares	805,8	Aprobado
222	Municipalidad de Upala	1.798,0	Aprobado Parcialmente
223	Municipalidad de Valverde Vega	1.313,7	Aprobado
224	Municipalidad de Vásquez de Coronado	2.726,7	Aprobado
225	Municipalidad de Zarcero	918,8	Aprobado
226	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	27.004,3	Aprobado
227	Oficina Nacional de Semillas (ONS)	613,5	Aprobado Parcialmente
228	Operadora de Pensiones Complementarias (OPC-CCSS)	3.743,2	Aprobado
229	Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A	11.607,1	Aprobado Parcialmente
230	Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes	14.903,5	Aprobado Parcialmente
231	Patronato Nacional de Ciegos (PANACI)	-	Improbado
232	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	40.780,4	Aprobado Parcialmente
233	Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE)	536,8	Aprobado
234	Popular Sociedad Agencia de Seguros S.A.	2.857,9	Aprobado Parcialmente
235	Popular Sociedad de Fondos de Inversión S.A.	2.227,8	Aprobado Parcialmente
236	Popular Valores Puesto de Bolsa	5.791,7	Aprobado Parcialmente
237	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)	4.336,3	Aprobado Parcialmente
238	Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA)	36.004,6	Aprobado
239	Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	1.905.223,0	Aprobado Parcialmente
240	Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)	13.224,0	Aprobado
241	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA)	21.186,9	Aprobado Parcialmente
242	Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA)	14.753,0	Aprobado Parcialmente

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
243	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	32.742,4	Aprobado
244	Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, S.A. (SINART)	4.015,4	Aprobado
245	Superintendencia de Pensiones (SUPEN)	4.977,3	Aprobado
246	Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)	11.422,1	Aprobado
247	Superintendencia General de Seguros (SUGESE)	3.954,0	Aprobado
248	Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)	23.643,8	Aprobado
249	Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)	5.881,3	Aprobado
250	Unidad ejecutora del Proyecto Contrato NO. 2526/OC-CR BID-Ministerio de Justicia y Paz	22.914,9	Aprobado
251	Unión Nacional de Gobiernos Locales	962,0	Aprobado
252	Universidad de Costa Rica (UCR)	283.876,3	Aprobado Parcialmente
253	Universidad Estatal a Distancia (UNED)	62.085,5	Aprobado
254	Universidad Nacional (UNA)	119.921,2	Aprobado Parcialmente
255	Universidad Técnica Nacional (UTN)	38.595,2	Aprobado Parcialmente
TOTAL		**13.525.233,5**	



Contraloría General de la República

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

Elaborado en la Contraloría General de la República,
todos los derechos reservados. Febrero 2015.

Publicaciones cgr