

Presupuestos públicos 2018

Situación y perspectivas

Febrero 2018

Contraloría General de la República

Resumen.....	7
Introducción	11
1 Situación, entorno y perspectivas de la economía costarricense.....	13
2 Situación Fiscal del Gobierno y del Sector Público	16
2.1 Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal	16
2.2 Riesgos fiscales	25
3 Presupuestos del Sector Público	30
3.1 Composición y magnitud de los presupuestos del Sector Público	31
3.1.1 Gobierno Central	36
3.2 Objetivos de Desarrollo Sostenible	47
3.3 Remuneraciones.....	50
3.4 Transferencias.....	54
3.5 Gasto social en el Gobierno Central.....	57
3.6 Inversión Pública	60
3.7 Adquisiciones y compras públicas en el Sector Público	62
3.8 Otros Gastos	65
3.9 Proceso de aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República	67
4 Análisis de instituciones seleccionadas y sector de gobiernos locales.....	71
4.1 Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	71
4.2 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	79
4.3 Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE S.A.)	83
4.4 Entidades de Educación Superior Estatal.....	88
4.5 Gobiernos Locales.....	95
4.6 Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y sus Consejos	101
4.7 Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A. (CNFL, S.A.)	107
4.8 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	111
4.9 Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	117
4.10 Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)	122
4.11 Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)	125
4.12 Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR)	130
4.13 Sistema de Emergencias 9-1-1	135
Anexos.....	139

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Sector Público: Déficit financiero presupuestado y ejecutado, 2015-2018.....	17
Cuadro 2 Sector Público: Ingresos sin financiamiento presupuestados y ejecutados, Según grupo institucional, 2015-2018	19
Cuadro 3 Sector Público: Gasto sin amortización presupuestado y ejecutado, Según grupo institucional, 2015-2018	20
Cuadro 4 Sector Público: Montos de superávit presupuestario según grupo, 2014-2017	21
Cuadro 5 Gobierno Central: Composición del resultado financiero, 2006-2018	22
Cuadro 6 Gobierno Central: Transferencias al sector público y su déficit	24
Cuadro 7 Indicadores de riesgos fiscales	28
Cuadro 8 Sector Público: Presupuestos aprobados según sector institucional, 2015-2018.....	31
Cuadro 9 Sector Público: Presupuestos de egresos e ingresos por partida y subpartida, 2015-2018	35
Cuadro 10 Gobierno Central: Proyecto de Ley y Ley de Presupuesto según partida, 2018	37
Cuadro 11 Gobierno Central: Ingresos presupuestados por créditos externos, 2018	41
Cuadro 12 Gobierno Central: Presupuesto de ingresos, 2010-2018	45
Cuadro 13 Sector Público: Gasto en remuneraciones según grupo, 2014-2018.....	50
Cuadro 14 Sector Público: Composición de las remuneraciones, 2014-2018.....	52
Cuadro 15 Gobierno Central: Evolución del Gasto Social, 2015-2018	58
Cuadro 16 Sector Público: Evolución del Gasto en Compras Públicas según Grupo, 2015-2018 ..	62
Cuadro 17 Sector Público: Gasto en subpartidas seleccionadas: 2015-2018.....	65
Cuadro 18 CGR: Resumen de la aprobación presupuestaria, 2018.....	68
Cuadro 19 CCSS: Evolución de los ingresos y egresos del seguro de salud, 2015-2018.....	75
Cuadro 20 CCSS: Evolución de los ingresos y egresos del seguro de pensiones, 2015-2018	78
Cuadro 21 ICE: Evolución de los ingresos y egresos, 2015-2018	82
Cuadro 22 RECOPE: Ventas estimadas y ventas reales, 2017 -Metros cúbicos y porcentajes-.....	86
Cuadro 23 RECOPE: Evolución de los ingresos y egresos, 2015-2018	87
Cuadro 24 Entidades de Educación Superior Estatal: Ejecución física y financiera del Programa de Mejoramiento Institucional (PMI), a diciembre de 2017	92
Cuadro 25 Entidades de Educación Superior Estatal: Iniciativas del Programa de Mejoramiento Institucional (PMI) y su nivel de ejecución física- financiera, a diciembre de 2017	93
Cuadro 26 Entidades de Educación Superior Estatal: Presupuesto de Ingresos y Egresos 2018	94
Cuadro 27 Gobiernos Locales: Evolución de los ingresos y egresos, 2015-2018	100
Cuadro 28 Consejos del MOPT: Ingresos y egresos 2018	106
Cuadro 29 CNFL: Evolución de los ingresos y egresos, 2015-2018	110
Cuadro 30 AyA: Evolución de los ingresos y egresos, 2015-2018	116
Cuadro 31 PANI: Evolución de los ingresos y egresos, 2015-2018	121
Cuadro 32 ICODER: Evolución de los ingresos y egresos, 2015-2018.....	124
Cuadro 33 BCAC: Evolución de los ingresos y egresos, 2015-2018.....	129
Cuadro 34 JUDESUR: Evolución de los ingresos y egresos, 2015-2018	134
Cuadro 35 Sistema de Emergencias 9-1-1: Evolución de los ingresos y egresos, 2015-2018	137

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Sector Público: Deuda como porcentaje del PIB, 2008-2017.....	18
Gráfico 2 Gobierno Central: Déficit financiero y subvenciones netas, 2009-2017	23
Gráfico 3 Gobierno Central: Variación porcentual del ingreso y gasto corriente e intereses como porcentaje del PIB, 2007-2018	39
Gráfico 4 Gobierno Central: Montos incorporados y devengados correspondientes a préstamos directos del exterior, 2007-2017	42
Gráfico 5 Curvas soberanas en colones, 2016-Enero 2017	46

Gráfico 6 Sector Público: Evolución y composición de las remuneraciones, 2011-2018	52
Gráfico 7 Instituciones Seleccionadas: Relación Incentivos Salariales-Remuneraciones Básicas, 2018	53
Gráfico 8 CCSS: Evolución presupuestaria según régimen, 2016-2018	72
Gráfico 9 ICE: Evolución presupuestaria de los ingresos y egresos, 2012-2018	80
Gráfico 10 RECOPE: Evolución presupuestaria de los ingresos y egresos, 2012-2018	84
Gráfico 11 RECOPE: Monto presupuestado y ejecutado del Programa de Inversiones 2011-2018	85
Gráfico 12 Entidades de Educación Superior Estatal: Evolución presupuestaria de los egresos, 2016-2018 -Millones de colones-	89
Gráfico 13 Entidades de Educación Superior Estatal: FESS como porcentaje del PIB, 2007-2018 ..	90
Gráfico 14 Gobiernos Locales: Evolución presupuestaria de los ingresos y egresos, 2012-2018	96
Gráfico 15 Consejos del MOPT: Evolución presupuestaria de los egresos ejecutados, 2012, 2017 y 2018	104
Gráfico 16 CNFL: Evolución presupuestaria de los ingresos y egresos, 2012-2018	108
Gráfico 17 AyA: Evolución presupuestaria de los ingresos y egresos, 2012-2018	112
Gráfico 18 AyA: Ejecución presupuestaria del Programa de Inversiones, 2012-2017	114
Gráfico 19 AyA: Ejecución presupuestaria de la partida Bienes Duraderos, 2012-2017	114
Gráfico 20 PANI: Evolución presupuestaria de los ingresos y egresos, 2012-2018	118
Gráfico 21 PANI: Porcentaje promedio de ejecución de los ingresos, 2012-2017	119
Gráfico 22 PANI: Porcentaje promedio de ejecución de los egresos según partida, 2012-2017 ..	121
Gráfico 23 ICODER: Evolución presupuestaria de los ingresos y egresos, 2012-2018	123
Gráfico 24 BCAC: Evolución presupuestaria de los ingresos y egresos, 2012-2018	126
Gráfico 25 JUDESUR: Evolución presupuestaria de los ingresos y egresos, 2012-2018	131
Gráfico 26 Sistema de Emergencias 9-1-1: Evolución presupuestaria de los ingresos y egresos, 2015-2018	137

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Principales variables macroeconómicas estimadas por BCCR para 2018	14
--	----

Resumen

En un **entorno de crecimiento económico mundial** proyectado para el 2018 del 3%, y del 2% para América Latina, Costa Rica creció un 3,2% en 2017 (1 p.p. menos que en 2016) y crecerá un 3,6% en 2018, según el **Programa Macroeconómico del BCCR**. Dentro del balance de riesgos de la proyección, el BCCR apunta como principal riesgo interno el déficit fiscal recurrente y la resultante tendencia creciente de la deuda pública, en un contexto de escaso avance de reformas fiscales, condiciones financieras más restrictivas e incremento en la percepción de riesgo por parte de acreedores de deuda pública; como riesgos externos, menciona un menor crecimiento de la economía mundial, así como una mayor volatilidad en los precios internacionales de las materias primas y en los mercados financieros internacionales.

El déficit financiero del sector público alcanza alrededor del 15% del PIB en las sumas presupuestadas, pero disminuye a cerca del 5% en la ejecución final de cada ejercicio, principalmente por subejecución de gastos (gran cantidad de entidades públicas mantienen una desviación superior al 15% entre sumas presupuestadas y ejecutadas, nivel que corresponde a la calificación más baja en la metodología PEFA).

Para el **Gobierno Central** en 2018, el BCCR estima un **déficit** del 7,1% del PIB, que es un nivel cercano al incorporado en el presupuesto (7,4%). Así, en 2018 continuará el agravamiento del desequilibrio y la tendencia a la insostenibilidad fiscal del Gobierno Central, cuyo indicador **deuda/PIB** aumentó 4 puntos entre 2016 y 2017, cuando en años precedentes aumentaba 3 puntos por año. Es del todo impostergable tomar medidas que, al menos paulatinamente, restauren el necesario equilibrio financiero y económico.

Los ingresos del Gobierno Central, que aumentaron de 14,3% del PIB en 2015 a 14,7% en 2016, disminuyeron a 14,5% en 2017; en el caso del **gasto**, luego de una estabilidad en 2015 y 2016, en 2017 se presentó un fuerte aumento desde 19,97% a 20,71%, el cual comprende 0,4% en gasto primario. Sin menoscabo de la ejecución efectiva de la inversión pública, se requiere de **un control estricto del gasto primario** del Gobierno, en especial de sus transferencias al sector descentralizado, que tuvieron aumentos considerables en el 2017; las transferencias netas están representando una carga insostenible (-6,3% del PIB en 2017, frente a -3,0% diez años atrás).

Plasmadas en proyectos de ley, existen **numerosas e importantes iniciativas** dirigidas a solventar la problemática del desequilibrio de las finanzas del Gobierno Central, que se enfocan en aspectos que van desde el establecimiento de reglas fiscales hasta la formulación de procedimientos para poner en ejecución tales reglas, y cuya aprobación contribuirá a fortalecer el control y gestión del gasto y de los ingresos, y al equilibrio fiscal en forma sostenida.

Urge realizar cambios a la legislación en materia de destinos específicos, de sistemas de empleo público y del sistema tributario, así como revisar las normas que establecen la confidencialidad de la información financiera y presupuestaria de algunas empresas públicas. La situación de las finanzas del Gobierno Central demanda una atención impostergable, puesto que cada vez es más inminente que la economía y, desde luego, la población, experimenten consecuencias serias por la falta de solución al problema fiscal.

La apremiante situación de las finanzas del Gobierno Central es también revelada por los **indicadores de riesgo fiscal**. Así por ejemplo, la razón Deuda / PIB (49,2%), la razón Pasivos de corto plazo / Activos líquidos (1500%) y la razón Deuda neta / Recaudación (353%), que son indicadores de la posición inicial, de la exposición al riesgo en el corto plazo y del riesgo de sostenibilidad en el mediano y largo plazo, respectivamente, se acercan mucho o incluso rebasan considerablemente los respectivos valores límites o umbrales del 49,3%, 200% y 100%, respectivamente.

Los **recursos públicos totales** presupuestados para el ejercicio 2018 alcanzan los $\text{¢}25.695.891$ millones. De este total, las instituciones del sector público (esto es, sin incluir recursos públicos a ejecutar por el sector privado) presupuestan inicialmente $\text{¢}25.662.946$ millones (73,3% del PIB), 1,3% más que el presupuesto definitivo de 2017 y 7,2% más que lo presupuestado inicialmente un año atrás para 2017. Tal y como señaló la CGR en su Informe de Presupuestos Públicos 2017, la multiplicidad de instituciones ejecutoras de presupuestos públicos refleja una fragmentación en la estructura institucional del Estado, que dificulta la coordinación en la implementación de políticas y favorece la duplicidad de funciones, además de dificultar la evaluación de resultados y el control de la gestión.

El presupuesto del Gobierno Central asciende a $\text{¢}9.377.013$ millones (en comparación con el presupuesto 2017, es 4,9% mayor que el inicial y 1,9% superior al ajustado). Las remuneraciones, transferencias corrientes y el servicio de la deuda comprenden el 90,1% del gasto, lo que deja poco margen para financiar la operativa propia de gobierno. Está financiado en un 55,3% con ingresos corrientes, un 44,7% con endeudamiento y una suma relativamente poco significativa con ingresos de capital. **El recurrente financiamiento de gastos corrientes con endeudamiento** está asociado a la problemática de una deuda próxima a rebasar los umbrales de sostenibilidad (se proyecta a 53,6% del PIB al cierre del 2018), y que pone en riesgo el bienestar de la colectividad. En materia de ingresos, si bien existen elementos favorables, como la recaudación del Impuesto a las Personas Jurídicas que entró en vigencia en setiembre 2017, o la mejora esperada en la recaudación en virtud de la implementación obligatoria de la factura electrónica, el país enfrenta serios retos en materia de gestión tributaria y aduanera, exenciones tributarias y simplificación del sistema tributario, necesarios para la adecuada gestión de los ingresos internos y minimizar la evasión tributaria, estimada en 8,2% del PIB por el Ministerio de Hacienda.

La suma presupuestada por el **sector público** para atender el pago de las **remuneraciones** en 2018 asciende a $\text{¢}6.229.280$ millones (24,3% de los presupuestos iniciales y 5,7% más que en el presupuesto definitivo 2017). Los **incentivos salariales** es la subpartida de mayor peso relativo, como ha sido usual desde el año 2011; año a año el crecimiento de los incentivos es mucho más dinámico que el de las remuneraciones básicas (salario base), consecuencia directa del diseño del sistema compensatorio, que crece en forma vegetativa, sin necesariamente una medible asociación directa con el desempeño laboral y el contexto macroeconómico.

El monto asignado a **transferencias en los presupuestos de las instituciones públicas** para el 2018 asciende a $\text{¢}6.673.399$ millones (sin consolidar, un 26% de los presupuestos iniciales del ejercicio). Un 53,7% tiene como destinatarios otras instituciones del sector público. Sobresalen el Gobierno Central, que para 2018 transferirá $\text{¢}2.427.398$ millones a otras entidades públicas y los Órganos Desconcentrados, que transferirán $\text{¢}711.900$ millones. La CGR insiste en la necesidad de revisar la normativa que regula las transferencias a cargo del presupuesto del Gobierno Central a favor de instituciones públicas, considerando tanto los intereses sociales del Estado como la realidad económico-financiera del Gobierno y el contexto histórico en el que tales transferencias se han gestado y evolucionado.

El **Gobierno Central** presupuesta para el ejercicio económico de 2018 un total de $\text{¢}4.527.615$ millones (12,9% del PIB) en **gasto social**, lo que implica un incremento de 3,3% respecto al presupuesto definitivo de 2017. Los principales rubros del gasto social son: educación, protección social y salud (que representan el 58,9%, el 32,2% y el 7,0% del total, respectivamente). Medidas que permitan equilibrar las finanzas públicas propiciarían la sostenibilidad y efectividad de la política en materia social, y seguir contribuyendo a la construcción de un país más próspero y solidario.

En el **Gobierno Central**, el **gasto de capital** para 2018 asciende a $\text{¢}635.987$ millones. Respecto al presupuesto 2017, esta suma es menor que el inicial en un 5,6%, y que el definitivo en un 17,0%; como porcentaje del PIB, equivale a un 1,82%. En el **Sector Público No Financiero**, y en cifras

consolidadas, el gasto de capital ascendería a $\$1.406.297$ millones (4,0% del PIB). La CEPAL ha señalado que el país se está rezagando en materia de inversión pública, ya que mientras América Latina pasó de invertir en promedio un 4,7% del PIB en el año 2000 a un 6,5% del PIB en el 2014, Costa Rica se quedó estancada en un 4%.

Para el ejercicio económico de 2018 se asignan $\$5.652.417$ millones a **compras en el Sector Público** (16,2% del PIB), lo que implica una disminución de 1,9% respecto al presupuesto definitivo de 2017. La **Ley 9395** (Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la ley N° 7494, Contratación Administrativa) vigente desde el 13 de setiembre de 2016, establece la obligación para todo el sector público de realizar los procedimientos de contratación administrativa a través de la plataforma electrónica **SICOP**, con el objetivo de incrementar la transparencia, generar ahorros, aumentar eficiencia y promover una sana competencia, beneficios cruciales en un contexto de apremio de las finanzas públicas. Sin embargo, el proceso de implementación de SICOP avanza lentamente y con algunas debilidades, generando desahorros y pérdida de transparencia y eficiencia, entre otros beneficios potenciales.

Al realizar el ejercicio de compilar en un solo agregado, y bajo la denominación de **Otros gastos**, las partidas de: 1) Dietas, 2) Alquiler de edificios, locales y terrenos, 3) Publicidad y propaganda, 4) Servicios en ciencias económicas y sociales, 5) Transporte en el exterior, 6) Viáticos en el exterior, y 7) Actividades protocolarias y sociales, se observa que dichas partidas ascienden a $\$258.345$ millones en su conjunto en los presupuestos iniciales de las instituciones públicas para el ejercicio económico 2018 (1,0% de los presupuestos iniciales del Sector Público), y presentan un crecimiento de 4,4% en comparación con el presupuesto definitivo del año 2017.

Para el ejercicio económico 2018, **la CGR recibió un total de 283 presupuestos**, de los cuales 167 recibieron aprobación, 103 aprobación parcial y 13 fueron improbadas totalmente. El total del monto aprobado para ese ejercicio asciende a $\$15.864.850$ millones. Dentro de las principales razones de improbación destacan elementos comunes, como la morosidad con la CCSS y el incumplimiento en el monto asignado al Fondo de Capitalización Laboral, entre otros.

Finalmente, el documento contiene además comentarios de algunas entidades públicas, a saber: la CCSS, ICE, RECOPE, Entidades de Educación Superior Estatal, Gobiernos Locales, MOPT y sus consejos, CNFL, AyA, PANI, ICODER, BCAC, JUDESUR y Sistema de Emergencias 9-1-1.

Introducción

Costa Rica se enfrenta a un momento determinante en el ámbito fiscal. La continua postergación de medidas orientadas a cerrar la brecha fiscal y proveer sostenibilidad a las finanzas públicas ha situado al país en una posición de gran vulnerabilidad, que afecta a todos los sectores por igual.

Las cifras fiscales y presupuestarias de 2018 –que se muestran en este documento- son elocuentes. De seguir la tendencia actual, el país se encamina a una crisis de deuda. En poco más de una década el Gobierno Central pasó de tener un superávit primario de 3,6% del PIB en 2007 a una proyección del -3,5% en 2018; mientras que el saldo de la deuda se cuadruplicó de 2008 a 2017. Cifras por demás alarmantes. Mantenerse en la “inercia fiscal” sin materializar reformas y acuerdos constituye la opción más costosa en términos de bienestar ciudadano y financiero, pues cuanto más se pospongan las reformas, mayor será la magnitud del ajuste requerido y que finalmente deberá realizarse.

Algunos riesgos ya se han materializado, tal es el caso de atrasos en pagos a proveedores, salarios y giro de recursos a instituciones, como quedó manifiesto durante la segunda parte de 2017. En 2018 se observan recortes sustantivos que afectan la operativa institucional, tal es el caso del Consejo Nacional de Concesiones; así como la situación del Banco Crédito Agrícola de Cartago, pasivo que se adiciona a los ya existentes, con el agravante de una liquidez muy estrecha y costos financieros crecientes para obtener los recursos requeridos. Pese a ello, persiste la desvinculación entre el comportamiento del gasto corriente en todas las instituciones, de la realidad fiscal.

Este punto es medular en la discusión, toda vez que muchas instituciones dependen de los recursos que gira el Gobierno Central para financiar su operativa, por lo que las políticas y acciones que implemente el sector descentralizado en materia salarial y de empleo, inversión, compras, entre otros aspectos, también inciden en gran medida sobre las finanzas de éste, por lo que la aplicación de reglas fiscales debe ser generalizada para todo el sector público.

No obstante, el problema trasciende la operativa institucional. Gran parte de los recursos destinados a la lucha contra la pobreza y la educación provienen del Gobierno Central: programas como Avancemos, subsidios para transporte, comedores escolares, ayuda a familias, pensiones del Régimen No Contributivo, entre otros, dependen de estas transferencias. La problemática del déficit afecta a todos los habitantes, y de forma particular a la población en vulnerabilidad social.

Ante la situación actual, corresponde admitir el ineludible costo actual del ajuste y no postergar más los cambios normativos, en particular los orientados a reformar destinos específicos, empleo público y reglas fiscales para control del gasto. En ausencia de estas medidas, aumentos en los ingresos se diluirán ante el comportamiento inercial del gasto.

Con el fin de proveer insumos técnicos para esta discusión, la Contraloría General de la República presenta a la Asamblea Legislativa y al público en general su Informe de Presupuestos Públicos 2018: Situación y Perspectivas, el cual contiene información actualizada sobre cifras presupuestarias del sector público para 2018. El documento se compone de cuatro secciones: la inicial, con una breve reseña del contexto macroeconómico; seguida por una proyección del resultado fiscal para 2018 y un análisis de los indicadores de riesgos fiscales más relevantes; la tercera sección corresponde al análisis de la magnitud y composición de los presupuestos públicos, la cual contiene temas relevantes como remuneraciones, transferencias y adquisiciones, y una síntesis de la aprobación presupuestaria que realizó el Órgano Contralor; finalmente, la última sección comprende comentarios específicos de instituciones seleccionadas.

1 Situación, entorno y perspectivas de la economía costarricense

En lo concerniente a la **economía mundial**, los principales Organismos Internacionales mantienen expectativas de crecimiento al alza para el período 2018. Tanto el Banco Mundial (BM)¹ como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)², proyectan un crecimiento económico mundial de alrededor del 3% para ese año, como consecuencia de una sostenida recuperación de la inversión y sectores económicos clave como la manufactura y el comercio. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI)³ estima un 3,9% de crecimiento económico mundial para los períodos 2018 y 2019, dinamizado por el impacto previsto de los cambios de la política tributaria de Estados Unidos.

En economías avanzadas, se espera un crecimiento económico moderado (alrededor de 2,2%) a medida que: 1) los bancos centrales eliminen de forma gradual sus políticas de corte expansionista como respuesta a la crisis financiera internacional de 2009 y 2) el repunte de las inversiones se normalice.

Para la región de América Latina y el Caribe, el BM proyecta un 2% de crecimiento para 2018, en respuesta a la recuperación de la demanda interna y la inversión en la región, pronóstico similar al 2,2% de crecimiento proyectado para el mismo año por parte de la CEPAL, explicado fundamentalmente por la dinamización prevista de la economía brasileña.

En criterio de estos organismos, dentro de los riesgos y retos que enfrentaría la economía mundial, destacan los conflictos geopolíticos, las políticas aislacionistas y la renegociación de tratados comerciales, entre otros.

Según el Programa Macroeconómico 2018-2019⁴, la **actividad económica costarricense** creció un 3,2% durante 2017 en términos reales, tasa menor en un punto porcentual (1 p.p.) a la registrada en el período 2016. Esta desaceleración estuvo determinada, según criterio del Banco Central de Costa Rica (BCCR), por la moderación de la demanda interna (en gran parte derivada de la contracción en la inversión privada en el sector construcción) influida por el aumento en las tasas de interés y en las expectativas de variación cambiaria, así como el embate de fenómenos naturales en el segundo semestre del año.

El señalado crecimiento estuvo liderado por las industrias de servicios (financieros, telecomunicaciones, seguros, entre otros) y manufactura (3,8% de crecimiento), y dentro de esta última, destaca la producción de empresas adscritas a regímenes especiales (producción de equipo médico, conservas, productos farmacéuticos, entre otros).

En materia de **finanzas públicas**, el Programa Macroeconómico indica que el Gobierno Central acumuló un déficit financiero de 6,2% del PIB en 2017, lo que representa 0,9 p.p. más que el experimentado en 2016, producto de un mayor crecimiento de los gastos totales (9,1%) que de los ingresos tributarios (5,3%); por su parte, el déficit primario (que excluye el pago de intereses como componente del gasto) se ubicó en un 3,1% del PIB en 2017.

¹ Banco Mundial, Global Economic Prospects, enero 2018. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017, enero 2018. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42651-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2017>

³ Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la Economía Mundial, enero 2018. Disponible en: <http://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2018/01/11/world-economic-outlook-update-january-2018>

⁴ Banco Central de Costa Rica (BCCR). Programa Macroeconómico 2018-2019. Disponible en: http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/PM2018-2019.pdf

En línea con estos resultados, continúa apuntando el Programa Macroeconómico, el saldo de la deuda del Gobierno Central continuó su tendencia creciente y alcanzó el 49,2% del PIB en 2017 (45% en 2016), y para los años 2018 y 2019 se proyecta a un 53,6% y 59,0% del PIB respectivamente, lo que incrementa la vulnerabilidad macroeconómica del país.

En el **mercado cambiario** los agentes económicos mostraron mayor preferencia por instrumentos de ahorro en dólares y aceleraron la desdolarización del crédito, lo que incrementó la demanda de divisas en la primera mitad del año, donde se alcanzó una depreciación interanual de 9,2% a mayo de 2017.

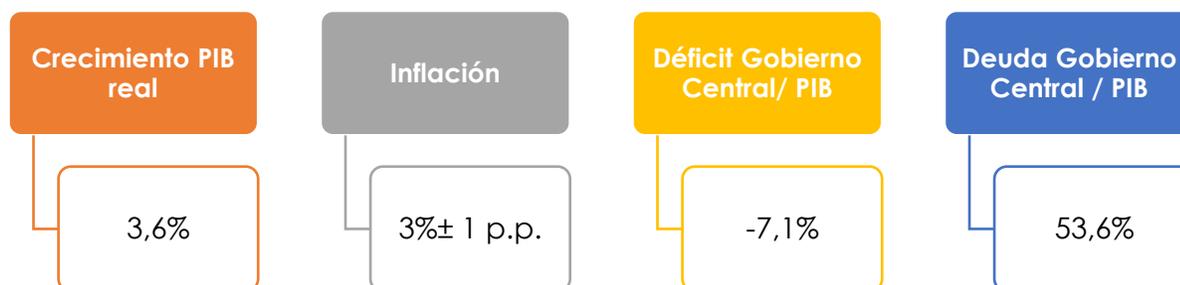
Como respuesta a lo anterior, el BCCR incrementó la **tasa de política monetaria** (TPM) de 1,75% en abril a 4,75% en noviembre, con el fin de restaurar el premio por ahorrar en colones, impactando al alza el resto de tasas de interés de la economía⁵.

La **inflación**⁶ presentó niveles bajos en 2017, aunque con una trayectoria hacia el rango meta, principalmente a partir del segundo semestre del año (en diciembre cerró en 2,6%). Este comportamiento obedeció, según el Programa Macroeconómico 2018-2019, al incremento en el precio de las materias primas, así como el efecto de la depreciación cambiaria e incrementos en las expectativas de inflación.

De acuerdo con el Programa Macroeconómico 2018-2019 se estima un crecimiento económico del 3,6% para 2018, que se sustenta en un aumento de la demanda interna por un mayor ingreso disponible y relativa estabilidad en los términos de intercambio⁷, aunado al dinamismo de la demanda externa dinámica, principalmente proveniente de economías avanzadas.

Para este año cabe destacar la adopción de un esquema monetario flexible por parte del BCCR, aprobado mediante el artículo 5 del acta de sesión 5813-2018, culminando el proceso de transición iniciado en 2005. La meta de inflación se mantiene en $3\% \pm 1$ p.p. para el periodo 2018.

ILUSTRACIÓN 1 PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS ESTIMADAS POR BCCR PARA 2018



Fuente: Elaboración con datos del BCCR.

⁵ La transmisión de los ajustes de la TPM ha sido disímil: según el BCCR, para instrumentos financieros de corto plazo el ajuste fue inmediato, no así para otros plazos.

⁶ Medida a través de la variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

⁷ Al respecto, el BCCR mantiene la expectativa de que estos efectos mitiguen las implicaciones de los incrementos de tasas de interés provenientes de los ajustes en TPM o presiones del Gobierno Central sobre el mercado de fondos prestables local a raíz de requerimientos de financiamiento.

Dentro del balance de **riesgos externos**, se menciona un menor crecimiento de la economía mundial (producto de la aparición de condiciones monetarias menos holgadas, políticas proteccionistas o conflictos geopolíticos), incremento en volatilidad en los precios internacionales de las materias primas y mayor volatilidad en mercados financieros internacionales.

Por su parte, el principal **riesgo interno** es el déficit fiscal recurrente y la resultante tendencia creciente de la deuda pública, en un contexto de escaso avance de reformas fiscales, condiciones financieras más restrictivas e incremento en la percepción de riesgo por parte de acreedores de deuda pública.

Otros riesgos internos señalados por el Banco Central tienen que ver con la depreciación del colón producto de potenciales ajustes en tasas de interés internacionales, mayores expectativas inflacionarias y vulnerabilidades a condiciones climatológicas adversas

2 Situación Fiscal del Gobierno y del Sector Público

2.1 Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal

- En 2018 continuará el agravamiento del desequilibrio y la tendencia a la insostenibilidad fiscal del Gobierno Central; resulta del todo impostergable tomar medidas orientadas a controlar el gasto corriente.
- El déficit financiero presupuestado del Gobierno Central alcanza el 7,4% del PIB, aunque se espera sea inferior, dada la subejecución presupuestaria.
- Lo mismo puede decirse del déficit para el Sector Público, que en el inicial llega a 12,29% en el 2018, y está en torno del 15% del PIB en el presupuesto definitivo de años anteriores, aun cuando en la ejecución ha resultado algo por encima del 5%. Así, el resto del sector público contribuye muy poco al déficit fiscal, no obstante su financiación gravita sobre el Gobierno Central en una proporción importante, dado que su volumen de operaciones es muy significativo.
- En lo que respecta a la situación del Gobierno Central, la razón deuda/PIB se incrementó en 4 puntos de 2016 a 2017, para situarse en 49,2% del PIB. La deuda del sector público se estima en 65,2% del PIB para el 2017. Es alarmante que para el Gobierno Central dicho aumento sea de esa magnitud ya por segundo año, por lo cual en el 2018 se deben tomar decisiones que permitan revertir en esta tendencia.
- Particularmente, sin obviar un aporte adicional en los ingresos, para este año es necesario un control estricto del gasto primario, en especial de las transferencias al sector descentralizado, que tuvieron aumentos considerables en el 2017 y siguen una tendencia insostenible.

Situación del déficit y la deuda

El déficit financiero que se observa de las sumas aprobadas en el total de presupuestos se sitúa alrededor de 15% del PIB o más, no obstante la ejecución al final de cada ejercicio se traduce en un indicador de algo más del 5% del PIB.⁸

Este déficit se define como los ingresos sin considerar el crédito, recursos de vigencias anteriores y emisión monetaria –que constituyen el financiamiento–, menos los gastos sin considerar la amortización. Los menores valores del déficit de la ejecución se corresponden más bien con superávits financieros al final del ejercicio de muchas instituciones y grupos institucionales, siendo el Gobierno Central el que hace un mayor aporte al déficit financiero en la ejecución presupuestaria.

La diferencia en déficit entre las sumas presupuestadas y las ejecutadas se explica en forma preponderante por subejecución de los gastos, cuyo porcentaje de tal desfase es reiteradamente alto, no así en el caso de los ingresos, cuya ejecución es cercana al 100%. De acuerdo con la metodología PEFA⁹, un nivel de 15% o más de desviación entre las sumas presupuestadas y ejecutadas corresponde a la calificación más baja, situación observada en nuestro país en el gasto de una gran cantidad de entidades públicas, que se mantienen por encima del mismo.

⁸ En 2018 el déficit presupuestado es el inicial, menor que en los otros años tabulados, porque aún no considera los gastos financiados por créditos externos en el caso del Gobierno Central, o adicionales sumas a presupuestar por otras instituciones una vez determinado el monto del superávit presupuestario de 2017. Para 2017, el último trimestre, no reflejado en el cuadro 1, acrecienta el déficit.

⁹ Public Expenditure and Financial Accountability. Véase el documento Marco de Referencia para la evaluación de las finanzas públicas, Washington D. C., Febrero 2016.

Para aproximar el déficit o superávit financiero con que finalizaría el 2018 debe hacerse una estimación de la probable ejecución de los ingresos y, principalmente, de los gastos. Para el Gobierno Central, que tiene niveles de ejecución mayores que el resto del sector público en general, el Programa Macroeconómico emitido por el Banco Central de Costa Rica estimaba originalmente un 5,9% para 2017¹⁰, y el observado fue de 6,2%. Lo usual ha sido la sobre estimación del déficit, pero en el último año se observó una subestimación.

CUADRO 1
SECTOR PÚBLICO: DÉFICIT FINANCIERO PRESUPUESTADO Y EJECUTADO, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJE DEL PIB-

Grupo Institucional	Aprobado diciembre 2015	Ejecutado diciembre 2015	Aprobado diciembre 2016	Ejecutado diciembre 2016	Aprobado diciembre 2017	Ejecutado setiembre 2017	Aprobado inicial 2018
Gobierno Central ^{1/}	-2.070.011	-1.666.163	-2.165.747	-1.632.953	-2.439.557	-1.310.163	-2.593.425
Órganos Desconcentrados ^{2/}	-322.846	44.410	-289.077	-69.678	-322.009	-33.357	-187.428
Instituciones Descentralizadas No Empresariales ^{2/}	-493.137	184.851	-784.442	25.309	-668.809	389.746	-614.594
Gobiernos Locales ^{3/}	-148.763	-2.517	-152.757	-1.755	-192.404	69.424	-41.932
GOBIERNO GENERAL	-3.034.756	-1.439.419	-3.392.022	-1.679.077	-3.622.780	-884.351	-3.437.379
% PIB ^{4/}	-10,36%	-4,92%	-10,93%	-5,41%	-11,09%	-3,66%	-9,82%
Empresas Públicas No Financieras ^{2/}	-515.801	-77.745	-583.610	-33.172	-515.740	86.815	-444.702
Instituciones Públicas Financieras	-862.988	-33.061	-851.601	-47.066	-640.755	9.857	-416.810
SECTOR PÚBLICO	-4.413.544	-1.550.225	-4.827.234	-1.759.315	-4.779.275	-787.679	-4.298.891
% PIB ^{4/}	-15,07%	-5,29%	-15,55%	-5,67%	-14,63%	-3,26%	-12,29%

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

2/ Incluye fideicomisos con ejecutado del 2017 a junio.

3/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.

4/ Para el Ejecutado 2017 se calcula se utiliza el PIB a setiembre.

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

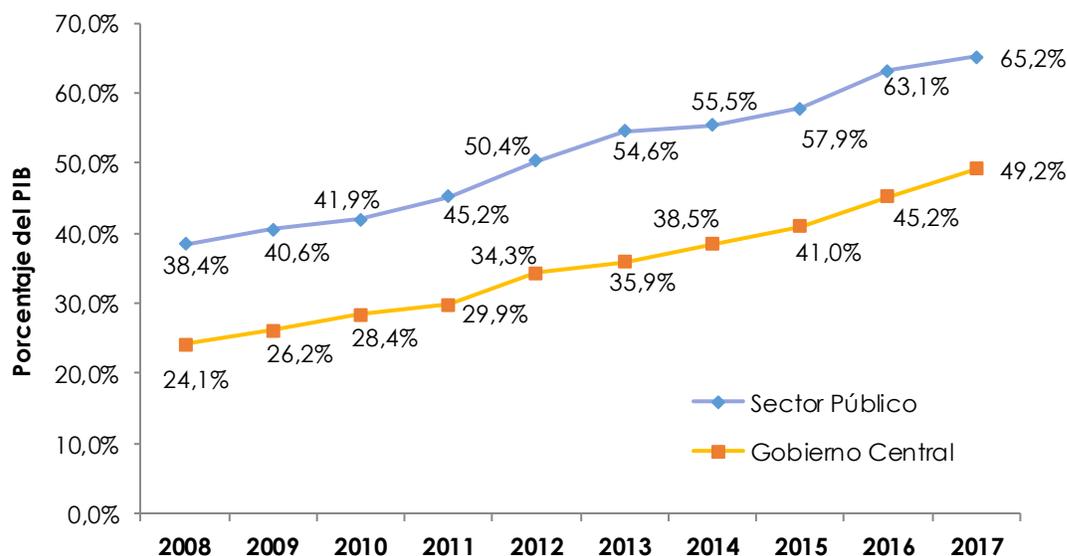
Para 2018, la estimación del BCCR de enero reciente es de 7,1%, muy por encima de 6,6% publicada en julio. No obstante, es un nivel que se acerca al incorporado en el presupuesto, por lo cual –dada la subejecución regular– supone la realización de significativos montos financiados con créditos externos y por otras modificaciones e incorporaciones al presupuesto inicial.¹¹

Así, en el 2018 continuará el agravamiento del desequilibrio y la tendencia a la insostenibilidad fiscal del Gobierno Central, de donde ya resulta del todo impostergable tomar medidas que, al menos paulatinamente, restauren el necesario equilibrio financiero y económico, y pueda así evitarse el colapso.

¹⁰ Programa Macroeconómico del 23 de diciembre del 2016. Posteriormente, en la revisión del Programa hecha en julio de 2017, se modificó la estimación a 6,1% del PIB.

¹¹ La suma de crédito externo revalidado del 2017 en el 2018 alcanza \$663,1 miles de millones, de los cuales \$488,0 miles de millones se contabilizan en el déficit financiero, 1,4% del PIB. No obstante, el Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2017-2020, página 14, supone una utilización de crédito externo de 0,63% del PIB en 2018, mientras en 2017 se dio una utilización de 0,55% según la liquidación de ingresos.

GRÁFICO 1
SECTOR PÚBLICO: DEUDA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2008-2017



Fuente: Elaboración CGR con datos de la Dirección de Crédito Público y el BCCR.

Para el Gobierno Central, el indicador deuda/PIB aumentó 4 puntos entre 2016 y 2017, a diferencia de años precedentes cuando ese incremento se situaba en 3 puntos.¹² En términos netos, durante el 2017 el Gobierno utilizó saldos de efectivo en apoyo al Banco Crédito Agrícola de Cartago. La CGR advirtió en el Informe Técnico sobre el Proyecto de Presupuesto de la República 2018, el riesgo significativo de inmovilización de estos recursos, como efectivamente ha estado sucediendo desde que la SUGEF intervino esa entidad en diciembre del 2017. Es el equivalente a 0,4% del PIB que tiene un efecto indirecto sobre la deuda, al no haberse podido recuperar.

La magnitud de un eventual ajuste fiscal sigue en aumento, en particular si se desea reducir la deuda a niveles donde se encuentre menos expuesta a cambios del entorno macroeconómico e internacional.

Por su parte, en el resto del Sector Público No Financiero el resultado anual tiende a ser muy inferior al presupuestado, en el entendido también de que para 2018 no se han incorporado todos los gastos que se financian con el superávit definitivo del 2017. En cada cierre se alcanza regularmente un leve superávit financiero o que en promedio está cercano a cero. Ya para setiembre, en ese resto de instituciones se alcanzaba un superávit financiero global de ₡522.484 millones.

Se observa que la deuda del Sector Público No Financiero más Banco Central, aumenta sensiblemente menos que la deuda del Gobierno Central, lo cual se atribuye a una disminución en los pasivos del BCCR en correspondencia con menores inversiones de dicha institución.¹³

¹² Para 2016 el aumento incluye la contabilización de deuda con la CCSS a partir del mes de abril, equivalente a un 1% del PIB. En diciembre del 2017, la deuda interna aumentó ₡362 mil millones, con una colocación bruta de ₡812,9 miles de millones, dado el agotamiento de los saldos de efectivo durante el año.

¹³ En un concepto de deuda neta (deuda menos activos financieros), el instituto emisor no estaría presentando cambios.

En la composición del déficit financiero, los ingresos se caracterizan por su estabilidad en relación con el PIB (Cuadro 2), tanto para el Gobierno General sin consolidar, cercanos a 33% del PIB, como para el Sector Público, donde se ha situado sobre 55% desde 2015. La percepción de ingresos se acerca razonablemente a lo presupuestado.¹⁴

CUADRO 2
SECTOR PÚBLICO: INGRESOS SIN FINANCIAMIENTO PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJE DEL PIB-

Grupo Institucional	Aprobado diciembre 2015	Ejecutado diciembre 2015	Aprobado diciembre 2016	Ejecutado diciembre 2016	Aprobado diciembre 2017	Ejecutado setiembre 2017	Aprobado inicial 2018
Gobierno Central	4.204.041	4.180.896	4.388.010	4.568.069	4.865.887	3.387.043	5.187.351
Órganos Desconcentrados ^{1/}	1.233.684	1.170.041	1.283.103	1.215.500	1.445.929	828.263	1.494.110
Instituciones Descentralizadas No Empresariales ^{1/}	3.942.383	3.855.611	4.274.233	4.234.893	4.540.720	3.398.899	4.645.182
Gobiernos Locales ^{2/}	387.059	380.686	438.887	426.044	495.644	345.578	530.825
GOBIERNO GENERAL	9.767.168	9.587.235	10.384.232	10.444.506	11.348.180	7.959.783	11.857.467
% PIB ^{3/}	33,36%	32,74%	33,45%	33,64%	34,74%	32,98%	33,89%
% Ejecutado ^{3/}		98,16%		100,58%		94,95%	
Empresas Públicas No Financieras ^{1/}	3.925.347	3.714.061	3.920.695	3.719.909	4.069.466	2.859.103	4.324.350
Instituciones Públicas Financieras	2.712.792	2.891.410	2.798.430	3.038.424	2.962.005	2.311.872	3.172.892
SECTOR PÚBLICO	16.405.307	16.192.706	17.103.357	17.202.840	18.379.651	13.130.757	19.354.710
% PIB ^{3/}	56,03%	55,30%	55,09%	55,41%	56,26%	54,41%	55,31%
% Ejecutado		98,70%		100,58%		96,71%	

1/ Incluye fideicomisos con ingresos ejecutados a junio 2017.

2/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.

3/ En fila "% PIB" se utiliza el PIB acumulado al mes que corresponde a cada columna. Para 2017 la fila "% Ejecutado" se anualiza por medio de la división de estos "% PIB".

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

La recaudación en el Gobierno Central aumentó en 2016, como porcentaje del PIB a 14,7% (en 2015 fue del 14,3% del PIB), pero disminuye en 2017 a 14,5% (a diciembre, el porcentaje a setiembre que resulta es 14,0%). A pesar del buen rendimiento en los Impuestos sobre Ingresos y Utilidades, por razones tanto legales (en especial la Ley N° 9274 de 12 de noviembre de 2014 para el gravamen de remesas al exterior), como administrativas –derivadas de la retención en pagos con tarjeta desde 2015 y la implantación del sistema de declaración y recaudación ATV– el Impuesto sobre las Ventas tuvo muy poco crecimiento, inferior al del PIB, y se generó un retroceso en los recursos.¹⁵

Es de esperar que la percepción de ingresos se incremente en 2018, por motivo del aumento paulatino de tarifa a remesas al exterior por gastos financieros, que concluirá en el 2018, la percepción del impuesto a personas jurídicas en este año (Ley N° 9428 de 21 de marzo de 2017, que entró en vigencia el 01 de setiembre de 2017), y la puesta en marcha de la factura electrónica y eventualmente otras medidas que dicta la Ley para Mejorar la Lucha contra el

¹⁴ La información de ejecución del 2017 es a setiembre, pero se muestra un porcentaje ejecutado sobre base anual, al dividir entre sí los cocientes con respecto al PIB del ejecutado y el aprobado.

¹⁵ En 2016 se registraron ingresos que fueron depositados en 2013, por liquidación que trasladó JUPEMA en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 8721 de 18 de marzo de 2009, equivalentes a un 0,3% del PIB.

Fraude Fiscal, N° 9416 de 14 de diciembre del 2016, como la obligación de disponer de medios de pago electrónico, entre otras.

En el caso del gasto, desde una estabilidad en 2015 y 2016 para el Gobierno Central, en el 2017 tuvo un fuerte aumento desde 19,97% a 20,71% a diciembre, aumento que comprende 0,4% en gasto primario.¹⁶ Ya desde el inicial, el gasto presupuestado del 2017 superaba el definitivo del 2016, en términos del PIB, lo que anticipaba un significativo incremento como en realidad ocurrió.

De la ejecución del gasto en el sector descentralizado y desconcentrado

A excepción del Gobierno Central, el gasto que se presupuesta y no se ejecuta representa un porcentaje importante en cada ejercicio, con un valor cercano al 15% para el sector público.¹⁷ En el Gobierno Central es en torno a 5%, mientras los Gobiernos Locales y Órganos Desconcentrados exceden el 25% (porcentajes que se derivan del Cuadro 3). Ese valor 15% es el límite inferior de la calificación más baja en la escala PEFA, por encima del cual el resultado se debe considerar deficiente.

CUADRO 3
SECTOR PÚBLICO: GASTO SIN AMORTIZACIÓN PRESUPUESTADO Y EJECUTADO, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL,
2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJE DEL PIB-

Grupo Institucional	Aprobado diciembre 2015	Ejecutado diciembre 2015	Aprobado diciembre 2016	Ejecutado diciembre 2016	Aprobado diciembre 2017	Ejecutado setiembre 2017	Aprobado inicial 2018
Gobierno Central ^{1/}	6.274.052	5.847.060	6.553.757	6.201.022	7.305.444	4.697.206	7.780.776
Órganos Desconcentrados ^{2/}	1.556.530	1.125.630	1.572.180	1.285.179	1.767.939	861.620	1.681.538
Instituciones Descentralizadas No Empresariales ^{2/}	4.435.520	3.670.761	5.058.674	4.209.585	5.209.529	3.009.154	5.259.776
Gobiernos Locales ^{3/}	535.822	383.203	591.643	427.798	688.048	276.154	572.757
GOBIERNO GENERAL	12.801.924	11.026.654	13.776.255	12.123.583	14.970.960	8.844.134	15.294.846
% PIB ^{4/}	43,72%	37,66%	44,38%	39,05%	45,83%	36,65%	43,71%
% Ejecutado ^{4/}		86,13%		88,00%		79,97%	
Empresas Públicas No Financieras ^{2/}	4.441.148	3.791.806	4.504.305	3.753.081	4.585.206	2.772.288	4.769.052
Instituciones Públicas Financieras	3.575.780	2.924.471	3.650.031	3.085.491	3.602.761	2.302.015	3.589.703
SECTOR PÚBLICO	20.818.851	17.742.931	21.930.590	18.962.156	23.158.927	13.918.436	23.653.601
% PIB ^{4/}	71,10%	60,59%	70,64%	61,08%	70,89%	57,67%	67,60%
% Ejecutado ^{4/}		85,23%		86,46%		81,36%	

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

2/ Incluye fideicomisos con egresos ejecutados a junio 2017.

3/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.

4/ En fila "% PIB" se utiliza el PIB al mes que corresponde a cada columna. Para 2017 la fila "% Ejecutado" se anualiza por medio de la división de estos "% PIB".

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

¹⁶ El porcentaje a PIB a setiembre que se deriva del Cuadro 3, es 19,46%, lo que evidencia la concentración de gasto hacia final del año.

¹⁷ El porcentaje ejecutado en 2017 es una aproximación con base en el cociente a PIB a septiembre, del gasto acumulado a ese año, y generalmente produce un valor inferior al del cierre de diciembre. Pero es similar al de años anteriores a ese mes, como puede consultarse en los números de este informe.

De tales niveles de subejecución se genera superávit presupuestario, que en el período subsiguiente se presupuesta como recursos de vigencias anteriores, propiciando un ciclo de acumulación de este concepto.

Tales recursos de vigencias anteriores conforman, junto con los ingresos del crédito, el Financiamiento¹⁸, que no se considera en el déficit o superávit financiero; se incluyen en la determinación del superávit presupuestario, mismo que supera los ₡3 billones, como presenta el cuadro siguiente.¹⁹

CUADRO 4
SECTOR PÚBLICO: MONTOS DE SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO SEGÚN GRUPO, 2014-2017
-MILLONES DE COLONES-

Sector Institucional	2014	2015	2016	2017 ^{1/}
Superávit Presupuestario total	2.205.869	2.898.882	3.026.874	3.221.711
Gobierno Central	-249.317	-80.863	-50.423	-95.127
Superávit Presupuestario resto del Sector Público	2.455.186	2.979.745	3.077.297	3.316.838
Órganos Desconcentrados	270.140	327.905	294.922	327.120
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	625.829	942.722	960.035	1.228.474
Gobiernos Locales	115.807	131.205	143.379	208.024
Empresas Públicas No Financieras	547.649	598.578	634.760	693.430
Instituciones Públicas Financieras	895.761	979.334	1.044.201	859.789

1/ Preliminar a diciembre para Gobierno Central, y setiembre para el resto del Sector Público.

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

En atención a esta problemática de falta de ejecución y generación de superávit, la Asamblea Legislativa aprobó la ley denominada Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, N° 9371 de 28 de junio del 2016, cuyo objetivo principal es “*promover la eficiencia, la eficacia y la economía en la ejecución de los recursos financieros*”. Dispone un plazo de dos años para la ejecución de los superávits libres de las entidades sujetas al principio de caja única; vencido el cual y previo dictamen de la Autoridad Presupuestaria, dichos recursos deberán ser traspasados al Presupuesto Nacional.

De acuerdo con información del Ministerio de Hacienda, en ejecución de esa norma la STAP declaró un monto de ₡179.032,8 millones de superávits libres de 2015, a ejecutar en el período que concluye en diciembre del 2018. Las instituciones, según establece la ley, debían informar a la Dirección General de Presupuesto Nacional sobre la ejecución de dichos superávits, a efectos de adecuar las sumas presupuestadas en 2018, situación que no presentó resultados tangibles para este período. Por lo cual corresponde valorar los eventuales efectos de esta disposición para contribuir a solventar la insuficiente ejecución presupuestaria.²⁰

¹⁸ También la emisión monetaria, en el caso del BCCR, se suma en el financiamiento.

¹⁹ En el Presupuesto del Gobierno Central no se acumula el superávit. En el resto del Sector Público tiende a disminuir hacia el final del ejercicio, por la mayor ejecución de gasto.

²⁰ Eventualmente, esos recursos contribuirían a reducir el déficit financiero del Gobierno en el 2019. Desde años atrás, la Contraloría ha estado señalando un riesgo de “exportación” de la situación fiscal a los órganos e instituciones receptoras

Adicionalmente, en el mes de febrero de 2018, fue aprobado en primer debate un proyecto para integrar al presupuesto de la República los presupuestos de los órganos desconcentrados, (expediente 20.203), el cual permitirá fortalecer las funciones de dirección, coordinación y vigilancia del Poder Ejecutivo, y de control político por parte de la Asamblea Legislativa, sobre dichos órganos, y que se espera introduzca cambios relevantes en la gestión de los mismos, una vez en ejecución.

Necesidad de control en las transferencias al sector público

Para 2018 es necesario un control estricto del gasto primario, en especial de las transferencias al sector descentralizado, que tuvieron aumentos considerables en el 2017. Lo anterior, sin menoscabo de la ejecución efectiva de la inversión pública, dados los rezagos del país en infraestructura. Como ha hecho ver la Contraloría en sus memorias anuales, las transferencias netas están representando una carga insostenible, como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 5
GOBIERNO CENTRAL: COMPOSICIÓN DEL RESULTADO FINANCIERO, 2006-2018
-PORCENTAJE DEL PIB-

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Resultado primario	2,7	3,6	2,3	-1,2	-3,0	-1,7	-2,3	-2,7	-3,0	-3,0	-2,5	-3,1	-3,5
Transferencias netas	-3,4	-3,0	-3,8	-4,2	-5,5	-4,3	-5,0	-5,2	-5,3	-5,6	-5,8	-6,3	-6,3
Resto de operaciones	6,1	6,6	6,1	3,0	2,5	2,6	2,7	2,5	2,3	2,6	3,3	3,2	2,8
Intereses	3,2	3,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,1	2,6	2,6	2,7	2,8	3,1	3,9
Déficit financiero (-)	-0,5	0,5	0,1	-3,3	-5,1	-3,9	-4,4	-5,3	-5,6	-5,7	-5,3	-6,2	-7,4

Fuente: Ejecución presupuestaria. Cargas patronales y por jubilados, no se consideran subvenciones.

Luego de la disminución subsiguiente a la crisis del 2008, el superávit primario del resto, u operaciones propias, se ha mantenido estable e incluso ha aumentado en 2016 y 2017, mientras el déficit primario de las transferencias netas continúa creciendo. Para 2017, se ha duplicado en relación con diez años atrás, y seguirá en aumento de acuerdo con una proyección pasiva.²¹

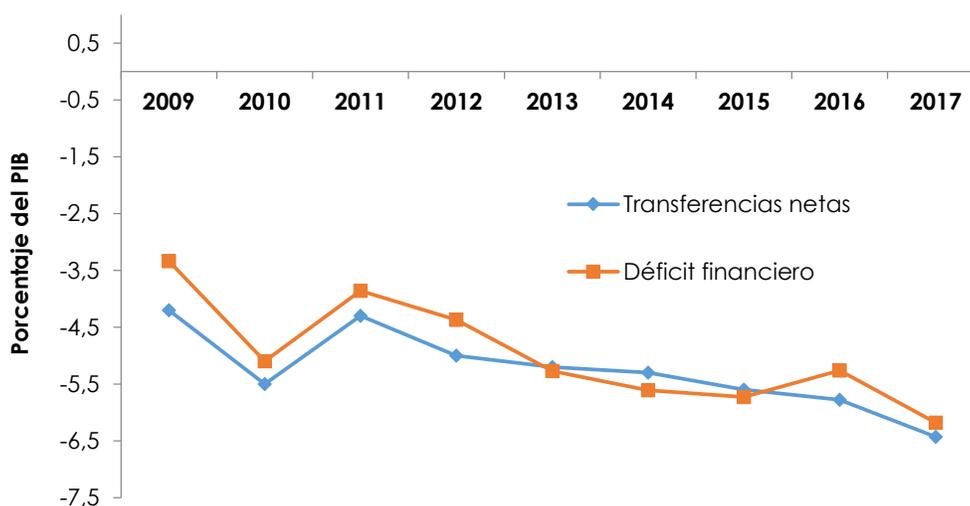
El superávit primario en el resto de operaciones ha superado, regularmente, el pago de intereses, con lo que habría permitido equilibrio incluso nominal (deuda estable, con disminución en términos del PIB). Sin embargo, desde 2009, el déficit financiero ha sido muy similar a las transferencias netas, como lo presenta el Gráfico 2, sin que esto signifique una relación causal.²² Así, la pérdida de ingresos y el aumento de las remuneraciones entre 2008 y 2009 fue básicamente por una sola vez, mientras las transferencias han continuado agrandando el déficit financiero. El ajuste fiscal en las operaciones del Gobierno, resulta insuficiente si no se frena la dinámica de las transferencias.

de transferencias. La Ley N° 9371, junto con ciertas directrices presidenciales y del Ministerio de Hacienda, emitidas en los últimos ejercicios, buscan un mayor control de estos órganos.

²¹ Para 2018, el déficit en transferencias aumentaría como producto de la revalidación de recursos externos, de los cuales \$438,8 miles de millones corresponden a transferencias de capital al sector público. Aunque los fideicomisos del Gobierno Central figuran como transferencias, aun si se les excluye se da un alto crecimiento de esa partida.

²² Como medida de asociación, el coeficiente de correlación de este déficit en subvenciones y el déficit financiero es 0,932, mientras el resultado del resto de operaciones no se correlaciona con el déficit financiero (coeficiente de -0,058).

GRÁFICO 2
GOBIERNO CENTRAL: DÉFICIT FINANCIERO Y SUBVENCIONES NETAS, 2009-2017
-PORCENTAJE DEL PIB-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y BCCR.

La evolución de las transferencias al sector público según clasificación institucional y económica, en el Cuadro 6, muestra, por un lado, que entre 2014 y 2018 se mantiene estable la suma que se dirige a los órganos desconcentrados del Gobierno Central, pero ha aumentado significativamente la financiación a Gobiernos Locales e Instituciones Descentralizadas no Empresariales, mientras económicamente el crecimiento es algo mayor en el componente corriente.²³ Esta evolución tiene explicación en el marco legal y constitucional, preponderantemente, pero es evidente que no resulta sostenible sin ajustes en las operaciones propias, en la recaudación, o en dicha normativa.

Los órganos desconcentrados, como componentes de la Administración Central, están entre los afectados en conjunto con dichas operaciones propias del Gobierno Central, y son los que aportan a este la casi totalidad de ingresos por transferencias. En forma neta, estos órganos han presentado al Gobierno Central un déficit primario estable en porcentaje del PIB, mientras el resto del sector público (en especial Gobiernos Locales e Instituciones Descentralizadas), ha originado aumentos en los últimos años. Así, del 2014 al 2017, el aumento ha sido de 1,3% del PIB (1,1% sin fideicomisos).

²³ La revalidación de créditos externos para 2018 presenta un importante componente de capital dirigido a órganos desconcentrados y fideicomisos de Gobierno Central, principalmente a la CNE, CONAVI y otros proyectos del MOPT, por lo que probablemente el monto de la ejecución en las de capital no sería menor que la del 2017. Adicionalmente, es necesario profundizar en la composición funcional, dado que aumentan las que se dirigen a PANI, la CCSS, y otras instituciones del sector social.

CUADRO 6
GOBIERNO CENTRAL: TRANSFERENCIAS AL SECTOR PÚBLICO Y SU DÉFICIT
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJE DEL PIB-

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Inicial 2018	Var. % 2018-2014
Corrientes	1.067.050	1.174.385	1.283.999	1.410.024	1.547.773	1.721.296	1.922.464	49,7%
De capital	267.501	305.094	361.675	410.349	455.091	529.353	504.934	39,6%
A Gobiernos Locales	36.081	35.965	37.470	39.288	59.562	87.357	119.880	219,9%
A Órganos Desconcentrados	463.662	543.992	625.373	635.896	671.863	671.842	685.310	9,6%
A IDNE ^{1/}	811.606	845.296	944.881	1.101.022	1.225.705	1.395.658	1.517.842	60,6%
A EPNF ^{2/}	9.077	21.599	28.811	31.544	16.929	19.055	15.573	-45,9%
A Inst. Públicas Financieras	13.365	11.764	7.538	6.440	21.134	20.610	18.510	145,6%
Fideicomisos ^{3/}	760	20.864	1.600	6.183	7.672	56.127	70.284	4292,8%
TOTAL	1.334.551	1.479.479	1.645.674	1.820.373	2.002.864	2.250.649	2.427.398	47,5%
Déficit Órganos Desconcentrados	-1,3%	-1,5%	-1,6%	-1,5%	-1,5%	-1,5%	-1,3%	0,3%
Resto transferencias	-3,7%	-3,7%	-3,7%	-4,1%	-4,2%	-4,8%	-5,0%	-1,3%
TOTAL déficit en transferencias	-5,0%	-5,2%	-5,3%	-5,6%	-5,7%	-6,3%	-6,3%	-1,0%

1/ Instituciones Descentralizadas No Empresariales

2/ Empresas Públicas No Financieras

3/ En 2012 y 2013 se suman transferencias a Gobierno Central.

Fuente: Elaboración CGR a partir del SIPP, SIGAF.

Además de la legislación antes mencionada, para solventar la problemática del desequilibrio de las finanzas del Gobierno Central, existen otras iniciativas de las que se esperan efectos importantes.²⁴ Es necesario seguir insistiendo en la perentoriedad de tomar decisiones en este ámbito, para mejorar la gestión pública y reducir los riesgos de inestabilidad económica y social.

Al respecto, y para dar algún énfasis en las de mucha relevancia, se encuentran en análisis de la Asamblea Legislativa el proyecto de reforma al artículo 176 de la Constitución Política, que incorpora los principios de sostenibilidad y plurianualidad de los planes y presupuestos públicos (expediente 19.584), en complemento del cual se dictaminó la iniciativa con expediente 20.179, que introduce en la carta magna la prohibición de financiar gastos corrientes con ingresos que no sean de esa naturaleza. La Contraloría considera necesaria una pronta aprobación de una regla fiscal de nivel constitucional, en particular con un enfoque global de principios como la establecida en el expediente 19.584.

²⁴ Pueden mencionarse el proyecto de ley para el control de los presupuestos públicos, transparencia y responsabilidad fiscal (expediente 19.406); proyecto ley de empleo público (expediente 19.431), proyecto de ley de regímenes de exenciones y no sujeciones del pago de tributos, su otorgamiento y control sobre su uso y destino (expediente 19.531), proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta (expediente 19.679), proyecto de Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado (expediente 19.678), Ley de Responsabilidad Fiscal de la República (expediente 19.952), entre otros. Durante el 2016 se aprobaron las leyes nn. 9380, 9381, 9383 y 9388, que reforman los regímenes de pensiones y jubilaciones con cargo al Presupuesto Nacional. Estos regímenes son un factor de desequilibrio de corto y mediano plazo, aun cuando para un plazo muy largo, su carácter cerrado puede ofrecer una perspectiva diferente.

En paralelo a estas importantísimas disposiciones, se precisará de reglas de procedimiento para ponerlas en ejecución, como podría ser la que el Poder Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa (expediente 19.952), denominada Ley de Responsabilidad Fiscal de la República, cuyo propósito es el control del gasto corriente en función del nivel de la deuda pública del Gobierno Central, y cuya puesta en vigencia podría contribuir al equilibrio fiscal en forma sostenida.

Como se ha evidenciado en esta sección acerca del problema de subvenciones netas, es muy necesario realizar cambios a la legislación en materia de destinos específicos para ajustarlos a la realidad económica y social del país; como también en los sistemas de empleo público para asegurar su sostenibilidad financiera, en el sistema tributario para hacerlo más equitativo, eficiente y progresivo, así como revisar las normas que establecen la confidencialidad de la información financiera y presupuestaria de algunas empresas públicas, entre otros aspectos que se han señalado en numerosas ocasiones.

La situación de las finanzas del Gobierno Central demanda una atención impostergable, puesto que cada vez es más inminente que la economía y, desde luego, la población, experimenten consecuencias serias por la falta de solución al problema fiscal. Debe darse pronta aprobación a las iniciativas de ley y constitucionales que ya se encuentran en la Asamblea Legislativa, mismas que contribuirán a fortalecer el control y la gestión del gasto y de los ingresos.

2.2 Riesgos fiscales

A partir del Informe de Presupuestos Públicos 2017²⁵, la Contraloría General ha incluido en sus informes periódicos una sección con indicadores de riesgo fiscal que permite apreciar la situación apremiante de las finanzas del Gobierno Central. Se compara la medición de cada indicador contra un valor considerado como sostenible.

La medición de riesgos se ha realizado con apoyo en enfoques de la literatura internacional²⁶, y contempla cuatro dimensiones:

- a) posición inicial,
- b) riesgos en el corto plazo,
- c) riesgos en el mediano y largo plazo, y
- d) riesgos atribuibles a las debilidades estructurales de la política fiscal.

➤ Posición inicial

La primera dimensión pretende analizar la **posición fiscal inicial** ya que de eso dependerá la capacidad de reacción de la política fiscal en el corto plazo. Si hay una situación fuertemente deficitaria y/o niveles de endeudamiento elevados, la capacidad de reacción es menor que si la situación fuera inversa.

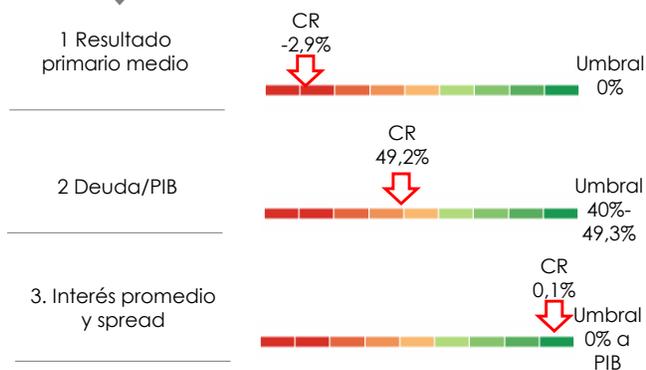
²⁵ Consultar en:

https://carfiles.car.go.cr/publico/docswweb/rev_dia/presup_pub/2017/files/assets/downloads/publicacion.pdf

²⁶ Hemming, Richard y Petrie, Murray (2000), "A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability" IMF, WP/00/52. Posteriormente, Isabel Rial y Leonardo Vicente, "Política fiscal y vulnerabilidad fiscal en Uruguay 1976-2006", BCU, 2008, realizan una aplicación del instrumento multidimensional, sobre la cual se basan, con algunos cambios, nuestras mediciones. También Andrea Schaechter y equipo, "A Toolkit to Assessing Fiscal Vulnerabilities and Risks in Advanced Economies". IMF, January 2012.

1

Posición Inicial



puntos, para situarse en 49,2%.

El **nivel de deuda/PIB²⁷** es uno de los indicadores más utilizados para evaluar la sostenibilidad fiscal de un país, pues expresa el tamaño de la deuda pública respecto al valor de lo que se produce en un año. El umbral de sostenibilidad definido para Costa Rica es del 40-49,3% del PIB²⁸, no obstante en 2017 dicho indicador se situó en 49,2%, casi igual al umbral de sostenibilidad. Al respecto, más allá de la magnitud de la deuda, debe llamar la atención su tendencia. Desde el año 2013 se aprecia un crecimiento más acelerado del stock de deuda, siendo crítica en 2015-2017: de 2015 a 2016 la razón deuda/PIB se incrementó en 4,2 puntos porcentuales, al pasar del 41,0% del PIB al 45,2%, mientras que de 2016 a 2017 el incremento fue de 4

Por su parte, el **superávit primario estructural** se aproxima con el resultado primario medio para el periodo 2013-2018. El superávit primario equilibra el pago de intereses para que la deuda no aumente en términos nominales (cero déficit financiero), pero como el PIB crece cada año, la deuda también puede aumentar sin que se incremente el cociente deuda/PIB. Con este criterio es viable un superávit primario menor –incluso nulo– como valor de comparación. Sin embargo, como se aprecia en la figura y en el Cuadro 7, el país tiene un déficit primario significativo, de 2,9% en el periodo bajo estudio pero que en 2018 se estima en 3,3% del PIB.

En lo que respecta al **diferencial de la tasa de interés** (costo nominal de la deuda) menos la tasa de crecimiento del PIB (tasa máxima a la que puede crecer la deuda sin incrementar la razón deuda/PIB), es un indicador de riesgo actual. Como se aprecia, el diferencial de tasa de interés está pagando un ligero premio (0,1%). Para 2018 el valor de este indicador será más alto, en torno a 1%.

➤ **Riesgos en el corto plazo**

La segunda dimensión analiza algunos riesgos de corto plazo, en particular lo atinente a la vulnerabilidad del patrimonio neto del sector público para hacer frente a los riesgos de corto plazo, a partir de la disponibilidad de liquidez para hacer frente a los vencimientos cercanos, frente a la propia volatilidad del resultado primario, que también exige una protección con saldos líquidos.

2

Exposición al riesgo en el corto plazo



²⁷ En las fuentes consultadas se utiliza el concepto de deuda neta (Deuda menos activos financieros). En el caso del Gobierno Central la diferencia con la deuda bruta es pequeña, pues el Gobierno Central tiene pocos activos financieros por lo que se utiliza esta última.

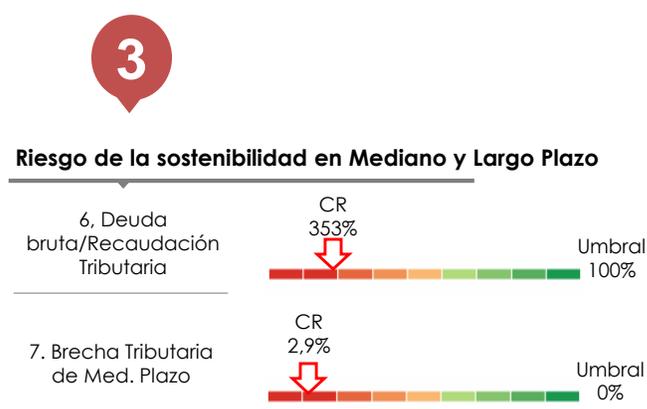
²⁸ Al respecto, véase BCCR. (2017). Informe de inflación Diciembre 2017. Recuperado de: http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/Informe_de_Inflacion_dic_2017.pdf

La **disponibilidad de liquidez** permite apreciar la disponibilidad de activos líquidos para hacer frente a los vencimientos de corto plazo, se calcula estimando el cociente pasivos de corto plazo entre los activos líquidos. El parámetro de referencia es 200% (o inversamente, una razón de liquidez equivalente del 50%). En promedio, los pasivos han representado el 1500% de la liquidez disponible en 2013-2017, haciendo evidente las necesidades continuas de financiamiento.

La disponibilidad de liquidez es muy baja, pues hay 15 veces más pasivos que activos de corto plazo, como ya fue advertido en el Informe de Presupuestos Públicos del 2017 y la Memoria Anual 2016²⁹. El umbral de 200% o su recíproco 50%, indica que hay medio año de fondos y disponibilidades para enfrentar pronto vencimientos, pero la realidad es de solamente 24 días ($1/1500\% = 6,7\%$ de año, o 24 días).

Por su parte, la **volatilidad del resultado primario** hace referencia a la desviación del resultado primario respecto de su valor promedio, con el umbral de que dicha desviación estándar sea inferior a 1 (un punto porcentual del PIB). Un resultado primario que se “aleje” mucho del promedio puede conllevar a requerimientos de financiamiento adicionales. Para el periodo 2009-2018 este valor se estima en 0,65, lo que implica que el resultado primario ha sido relativamente estable. Respecto a este indicador el país se encuentra en un nivel de riesgo bajo/medio.

➤ Riesgos en el mediano y largo plazo



La tercera dimensión se relaciona con que tradicionalmente se indica que la condición de solvencia del sector público implica que en el largo plazo este deberá generar los recursos necesarios (por medio de superávits primarios) para atender su deuda actual, de esta forma el país debe contemplar cuántas veces representa la deuda con respecto a su recaudación, como indicador de la capacidad de pago, y la brecha del déficit primario que, en términos de política fiscal, representa el ajuste tributario necesario en un mediano plazo.

El indicador de **deuda bruta/recaudación** tiene un umbral de referencia del 100%, esto es, que la deuda absorba la totalidad de los ingresos tributarios del Gobierno. Sin embargo, el valor observado para 2018 es de 353%, lo que quiere decir que aun destinando la totalidad de la recaudación al pago de la deuda, haría falta recaudar 3,5 veces el mismo monto para saldarla.

En cuanto a la **brecha tributaria de mediano plazo**, este hace referencia a la magnitud del ajuste necesario para cerrar el déficit primario, y estabilizar la deuda respecto a la producción. En el caso costarricense, el ajuste requerido es de 2,9% del PIB, de considerable magnitud; además, crece cada año y en 2018 se estima en 3,3%.

²⁹ Consultar en:

https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docswb/rev_dig/mem_anual/2016/files/assets/downloads/publicacion.pdf

➤ Debilidades estructurales de la política fiscal



La realidad numérica que plantean las dimensiones anteriores se confronta con la cuarta dimensión sobre debilidades estructurales de la política fiscal en ingresos y gastos que impactan el diseño y la implementación de la política fiscal, como por ejemplo la estructura de los ingresos y gastos, así como problemas estructurales de la economía a nivel macroeconómico, lo cual se mide de acuerdo a: el **nivel de la carga tributaria** –dado que un ajuste tributario fuerte es menos viable si la recaudación ya es baja–, un indicador de **rigidez del gasto** con el que se valora la posibilidad de introducir cambios en el mismo, la **cobertura** y finalmente la **variabilidad de la carga tributaria**. La variabilidad en sí es un indicador de riesgo, mientras que la cobertura –medida en forma inversa por el gasto tributario/Recaudación–

representa la posibilidad de aumentos a largo plazo en los ingresos, por medio de cambios menos complejos del sistema tributario.

CUADRO 7
INDICADORES DE RIESGOS FISCALES

Indicadores adoptados	Umbral	Valores observados	Período
I. Posición Inicial			
1. Resultado primario medio (% PIB)	0%	-2,9%	2013-2018
2. Deuda neta/PIB	40%-49,3%	49,2%	2017
3. Interés promedio y <i>spread</i>	0%	0,1%	2012-2018
II. Exposición al riesgo en el corto plazo			
4. Pasivos de corto plazo / Activos líquidos	200%	1500%	2013-2017
5. Variabilidad déficit primario/PIB	DE < 1	0,65	2009-2018
III. Riesgo de sostenibilidad en mediano y largo plazo			
6. Deuda neta/Recaudación (%)	100%	353%	2018
7. Brecha tributaria de mediano plazo (% PIB)	0%	2,9%	2013-2018
IV. Debilidades estructurales de la política fiscal			
8. Carga tributaria (% PIB)	17%	13,1%	2009-2018
9. Rigidez del gasto público (%)	33%	95,2%	2014-2018
10. Gasto tributario (% Recaudación)	25%	39,1%	2010-2018
11. Variabilidad carga tributaria LP	CV < 15%	4,5%	2001-2018

Fuente: Elaboración propia.

Conclusión

La variabilidad no es un problema hasta ahora, como sí los niveles en todos los indicadores. La rigidez del gasto y el amplio nivel de gasto tributario son factores en contra, tanto como la relativamente baja carga tributaria.

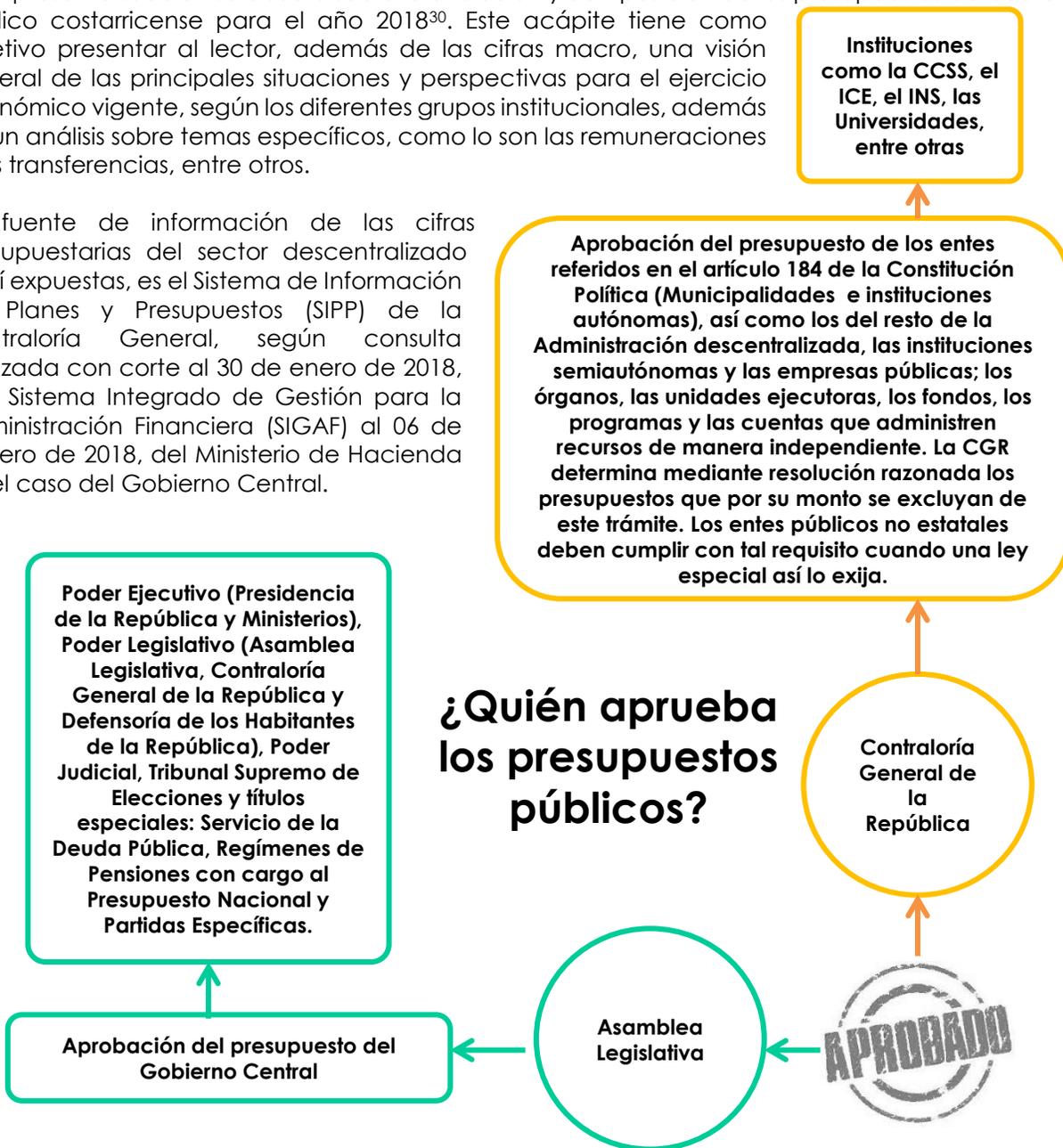
El deterioro de los indicadores continuará y en poco tiempo los factores de volatilidad podrían empezar a sumarse al problema fiscal, por lo cual es perentorio que en este año 2018 se tomen las decisiones de tipo estructural para solventar el desequilibrio de las finanzas del Estado.

Por una parte, los indicadores son de tendencia muy definida, pero con poca volatilidad. La estabilidad es una característica que ha beneficiado al país en variables como tasas de interés, tipo de cambio, inflación, y perturbaciones endógenas en gasto o ingreso; pero en forma complementaria, dicha ventaja quizá ha permitido posponer reiteradamente las decisiones sobre el desequilibrio fundamental o estructural que tiene el erario público.

3 Presupuestos del Sector Público

En la presente sección se discute sobre la evolución y composición de los presupuestos del Sector Público costarricense para el año 2018³⁰. Este acápite tiene como objetivo presentar al lector, además de las cifras macro, una visión general de las principales situaciones y perspectivas para el ejercicio económico vigente, según los diferentes grupos institucionales, además de un análisis sobre temas específicos, como lo son las remuneraciones y las transferencias, entre otros.

La fuente de información de las cifras presupuestarias del sector descentralizado aquí expuestas, es el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General, según consulta realizada con corte al 30 de enero de 2018, y el Sistema Integrado de Gestión para la Administración Financiera (SIGAF) al 06 de febrero de 2018, del Ministerio de Hacienda en el caso del Gobierno Central.



³⁰ Montos sin consolidar.

3.1 Composición y magnitud de los presupuestos del Sector Público

- Recursos públicos totales aprobados para ejecutar en 2018 sin consolidar son **¢25.695.891 millones**.
- Los presupuestos a ejecutar por 265 instituciones públicas y sus fideicomisos, así como ministerios, ascienden a **¢25.662.946 millones (sin Sector Privado)**, aumentando **7,2%**, con respecto al presupuesto inicial 2017 y crecen **1,3%** con respecto al definitivo, dado que durante el año 2017 se incorporaron recursos vía presupuestos extraordinarios.
- El Gobierno Central comprende el **36,5%** del presupuesto, y presenta un crecimiento del **1,9%** con respecto al presupuesto definitivo de 2017.
- El sector descentralizado abarca el **63,4%** del presupuesto inicial para el 2018, y presenta un crecimiento del **0,9%** con respecto al presupuesto definitivo 2017, impulsado por el aumento que reflejan las IDNE –del 4,2%– y las EPNF –del 2,9%– para los mismos periodos.

CUADRO 8
SECTOR PÚBLICO: PRESUPUESTOS APROBADOS SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Sector Institucional ^{1/2/}	Presupuesto Definitivo			Presupuesto Inicial	Part. %	Var. %	Var. %
	2015	2016	2017	2018		vs Definitivo	vs Inicial
Gobierno Central (GC)	7.905.839	8.150.612	9.202.381	9.377.013	36,5%	1,9%	4,9%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE) ^{3/}	4.440.789	5.063.937	5.219.289	5.436.150	21,2%	4,2%	10,9%
Empresas Públicas No Financieras (EPNF)	4.655.218	4.711.443	4.832.978	4.975.524	19,4%	2,9%	7,4%
Instituciones Públicas Financieras (IPF)	3.593.033	3.665.768	3.620.263	3.600.711	14,0%	-0,5%	7,1%
Órganos Desconcentrados (OD)	1.556.780	1.572.071	1.773.470	1.691.204	6,6%	-4,6%	6,7%
Gobiernos Locales (GL) ^{4/5/}	540.535	600.289	695.972	582.344	2,3%	-16,3%	10,1%
TOTAL SECTOR PÚBLICO	22.692.194	23.764.122	25.344.352	25.662.946	99,9%	1,3%	7,2%
Sector Privado ^{6/}	92.420	73.523	111.806	32.945	0,1%	-70,5%	-61,8%
TOTAL RECURSOS PÚBLICOS	22.784.614	23.837.645	25.456.158	25.695.891	100,0%	0,9%	6,9%

1/ Cifras sin consolidar.

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

3/ A la Universidad Nacional le fue aprobado parcialmente el presupuesto inicial por ¢168.192 millones, ¢1.079 millones menos que lo enviado en primera instancia; sobre lo cual solicitó una reconsideración, la cual fue atendida mediante oficio N° DFOE-SOC-0253 (02704) del 21 de febrero de 2018, donde se indica que el acto adquirió firmeza con la aprobación parcial. Dicho ajuste no se materializó en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) al cierre de edición de este documento por lo que en este se incorpora el monto presupuestado inicialmente por ¢169.271 millones.

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

5/ No se incluyen los montos de las municipalidades de Coto Brus, Matina y San Mateola, de la Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua, Federación de Municipalidades Cantones Productores de Banano (CAPROBA) y Federación de Municipalidades de la región sur de la Provincia de Puntarenas (FEDEMSUR) por no presentación de ajustes en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) a tiempo.

6/ La aprobación de estos recursos se realiza a lo largo de todo el año, por lo que el monto de 2018 refleja únicamente la aprobación a enero.

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

i. Aspectos generales

Para el ejercicio presupuestario 2018, se cuenta con **recursos públicos** (sin consolidar) que alcanzan los **₡25.695.891 millones**. Sólo el **Sector Público** (sin incluir recursos públicos a ejecutar por el sector privado³¹) presupuesta inicialmente **₡25.662.946 millones (73,3% del PIB)**, 1,3% más que el presupuesto definitivo de 2017 y 7,2% más que lo presupuestado inicialmente un año atrás para 2017.

Este presupuesto del sector Público será ejecutado por 238³² instituciones y sus fideicomisos del sector descentralizado y 27 entidades del Gobierno Central³³. Al respecto, este órgano contralor reitera lo señalado en el Informe de Presupuestos Públicos 2017 de la CGR: *“Esto refleja una fragmentación en la estructura institucional del Estado, que dificulta la coordinación en la implementación de políticas y favorece la duplicidad de funciones en el sector público, además de dificultar la evaluación de resultados y el control de la gestión, como ya lo ha señalado la Contraloría General en sus Memorias Anuales”*³⁴.

El **Gobierno Central** comprende el 36,5% del presupuesto, y presenta un crecimiento del 1,9% con respecto al presupuesto definitivo de 2017 (ver acápite 3.1.1). El **sector descentralizado** por su parte, abarca el 63,4% del presupuesto inicial para el 2018, y presenta un crecimiento del 0,9% con respecto al presupuesto definitivo 2017, impulsado por el aumento que reflejan las IDNE –del 4,2%– y las EPNF –del 2,9%– para los mismos periodos.

ii. Presupuesto de ingresos



Desde el punto de vista de los ingresos, el 71,8% (**₡18.416.703 millones**) corresponde a **ingresos corrientes**, los cuales aumentan un 6,2% con respecto al presupuesto definitivo 2017. Los **ingresos no tributarios** crecen un 7,0% donde los **ingresos de la propiedad**, principalmente renta de activos financieros de los bancos, aumentan un 9,6%. Las **transferencias corrientes**, por su parte, crecen un 2,4%, particularmente las de la CCSS, que aumentan un 9,0%.

Los **ingresos de capital** ascienden a ₡1.061.465 millones, 2,5% más que los determinados en el presupuesto definitivo de 2017 ya que se da un dinamismo positivo en la **recuperación de otras inversiones** por ₡56.614 millones más que lo presupuestado a diciembre de 2017, principalmente por parte INS y del Fideicomiso 1082 de FONATEL. Las **transferencias de capital**, por el contrario, sufren una contracción del 5,6% con respecto al mismo periodo, donde CONAVI presenta una disminución del 14,5% de este rubro.

³¹ Principalmente asociaciones.

³² 36 Instituciones Descentralizadas no Empresariales (IDNE), 20 Empresas Públicas no Financieras (EPNF), 92 Instituciones de Gobiernos Locales (GL), 35 Instituciones Públicas Financieras (IPF), y 55 Órganos Desconcentrados(OD).

³³ Poder Ejecutivo (Presidencia de la República y Ministerios), Poder Legislativo (Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República y Defensoría de los Habitantes de la República), Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones y Ítulos especiales: Servicio de la Deuda Pública, Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y Partidas Específicas.

³⁴ CGR, Presupuestos públicos 2017 Situación y perspectivas, p. 27. La referencia a las Memorias Anuales son: Memoria Anual 2002, pp.3-12 y Memoria Anual 2011 pp. 17-30.

El **financiamiento**, por $\text{¢}6.184.779$ millones disminuye 11,2% con respecto al presupuesto definitivo 2017. Los **Recursos de vigencias anteriores** son los que más caen con un 29,8% menos que el presupuesto definitivo 2017, donde las principales reducciones a nivel de instituciones, de estos recursos son el INS con -56,8% y CONAVI con -78,8%.



Nota: Los crecimientos son del presupuesto inicial 2018 con respecto al presupuesto definitivo 2017.

iii. Presupuesto de egresos



La principal partida de egresos son las **remuneraciones**, que ascienden a $\text{¢}6.229.280$ millones, y una variación del 5,7% versus el presupuesto definitivo de 2017. Las instituciones con mayor gasto en esta partida son el MEP ($\text{¢}1.571.917$ millones, y una participación del 25,2%), la Caja Costarricense del Seguro Social ($\text{¢}1.366.261$ millones, 21,9%), el ICE ($\text{¢}386.508$ millones, 6,2%), el Poder Judicial ($\text{¢}384.126$ millones, 6,2%), y la Universidad de Costa Rica ($\text{¢}203.188$ millones, 3,3%); estas cinco instituciones abarcan el 62,8% del rubro (ver acápite 0 sobre remuneraciones).

La siguiente partida en importancia son las **transferencias corrientes**, sobre esta partida y las **transferencias de capital** se comenta en el acápite 3.4. Propiamente las transferencias corrientes ascienden a $\text{¢}5.842.282$ millones, para un crecimiento del 4,3%. La CCSS ($\text{¢}1.302.146$ millones), los Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto de la República ($\text{¢}953.556$ millones) y el MEP ($\text{¢}949.601$ millones) son las instituciones con mayor presupuesto en esta partida. Por su parte, las transferencias de capital ascienden a $\text{¢}831.118$ millones, 9,9% menos que el presupuesto definitivo 2017 que se explica por una menor transferencia por parte del MEP a las Juntas de Educación y Administrativas, asignación que pasó de $\text{¢}144.305$ millones en 2017 a $\text{¢}76.207$ millones en 2018; así como la menor transferencia al Fideicomiso Inmobiliario del Poder Judicial, pues en 2017 se presupuestaron $\text{¢}27.909$ millones, y en 2018 $\text{¢}6.329$ millones, 77,6% menos. Las instituciones que realizan mayor gasto en transferencias de capital son el MOPT ($\text{¢}340.815$ millones), FODESAF ($\text{¢}120.039$ millones) y el BANHVI ($\text{¢}118.974$ millones).

La siguiente partida en importancia son los **servicios**, con $\$2.859.104$ millones, 5,2% más que el presupuesto definitivo de 2017. Por rubro, el mayor gasto se da en servicios de gestión y apoyo ($\$676.833$ millones), los servicios comerciales y financieros ($\$505.601$ millones); seguros y reaseguros $\$483.493$ millones, principalmente. Por institución, sobresale el INS ($\$595.535$ millones), particularmente en seguros, reaseguros ($\$411.503$ millones) y servicios comerciales ($\$88.776$ millones), propios de su actividad; la CCSS ($\$265.259$ millones), concentrados en servicios de gestión y apoyo ($\$98.482$ millones), mantenimiento y reparación ($\$56.453$ millones), y servicios básicos ($\$47.501$ millones); y el BNCR ($\$206.718$ millones), también concentrados en servicios comerciales y financieros ($\$127.031$ millones), propios de la actividad.

En lo que respecta a los **materiales y suministros**, se presupuestan $\$2.566.889$ millones, 3,7% más que el presupuesto definitivo de 2017. El gasto de mayor importancia dentro de esta partida corresponde a la compra de producto terminado de RECOPE, por $\$1.322.047$ millones, compras de energía eléctrica ($\$397.546$ millones), productos farmacéuticos ($\$156.085$ millones, de los cuales la CCSS representa el 96%), materiales médico hospitalarios y de investigación ($\$94.658$ millones, 93,9% corresponden a la CCSS). Por institución, las principales erogaciones se dan en RECOPE ($\$1.336.370$ millones), por las citadas compras de combustible; la CCSS ($\$333.290$), para adquisición de los insumos propios para la provisión de servicios de salud.

Por su parte, los **intereses y comisiones** alcanzan una suma de $\$2.525.004$ millones, 13,1% más que en 2017. El Servicio de la Deuda Pública comprende el 54,9% de la partida, no obstante, prácticamente la totalidad del incremento se asocia a este título presupuestario, pues en 2018 el monto asignado en intereses y comisiones se incrementó un 26,8% ($\$293.442$ millones más, para situarse en $\$1.387.418$ millones), situación por demás preocupante en materia de sostenibilidad fiscal y costo financiero de la deuda en el Gobierno Central. Situación similar ocurre con la **amortización**, para la cual se presupuestan en total $\$1.840.367$ millones, 15,7% menos que en 2017, reducción que también se asocia al Servicio de la Deuda Pública, dada la aplicación de canjes de deuda a parte de los vencimientos internos de 2018.

En lo que respecta a los **bienes duraderos**, estos ascienden a $\$1.556.661$ millones, 13,4% menos que el monto presupuestado en 2017, disminución asociada al CONAVI, que presupuestó $\$99.950$ millones menos que en 2017, para un total de $\$155.247$ millones. Otras instituciones con asignaciones importantes en bienes duraderos son el ICE ($\$199.143$ millones), la CCSS ($\$161.254$ millones), y el AyA ($\$108.113$ millones).

Por último, las partidas de **activos financieros** y **cuentas especiales** cierran el presupuesto de egresos del sector público. En el primer caso la asignación es por $\$1.136.618$ millones, que corresponde en gran medida a la adquisición de valores de entidades como el INS ($\$412.672$ millones) y la CCSS ($\$306.540$ millones). En el segundo caso, el presupuesto es por $\$275.625$ millones y corresponde en su mayoría a sumas sin asignación presupuestaria.

CUADRO 9
SECTOR PÚBLICO: PRESUPUESTOS DE EGRESOS E INGRESOS POR PARTIDA Y SUBPARTIDA, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto Definitivo			Presupuesto	Part. %	Var. % vs Definitivo	Var. % vs Inicial
	2015	2016	2017	Inicial 2018			
TOTAL INGRESOS	22.692.194	23.764.122	25.344.352	25.662.946	100,0%	1,3%	7,2%
Ingresos corrientes	15.539.960	16.300.487	17.343.968	18.416.703	71,8%	6,2%	8,3%
Ingresos no tributarios	6.713.437	6.879.552	7.190.420	7.692.742	41,8%	7,0%	9,9%
Ingresos tributarios	4.229.565	4.340.923	4.904.903	5.228.742	28,4%	6,6%	6,8%
Contribuciones sociales	2.690.203	2.912.703	2.972.762	3.163.975	17,2%	6,4%	6,6%
Transferencias corrientes	1.906.755	2.167.310	2.275.882	2.331.243	12,7%	2,4%	8,6%
Ingresos de capital	865.347	802.870	1.035.684	1.061.465	4,1%	2,5%	15,4%
Transferencias de capital	460.806	469.303	597.168	563.701	53,1%	-5,6%	3,3%
Recuperación de préstamos	393.454	328.402	429.462	494.265	46,6%	15,1%	35,1%
Venta de activos	2.502	2.580	3.686	1.832	0,2%	-50,3%	-34,0%
Otros ingresos de capital	8.164	2.309	4.478	1.160	0,1%	-74,1%	-74,1%
Recuperación y anticipos por obras de utilidad pública	420	275	890	506	0,0%	-43,1%	-47,3%
Financiamiento	6.286.887	6.660.765	6.964.701	6.184.779	24,1%	-11,2%	2,7%
Financiamiento interno	3.195.659	3.818.802	4.310.274	4.246.738	68,7%	-1,5%	0,5%
Recursos de vigencias anteriores	1.841.688	2.217.024	2.098.743	1.486.169	24,0%	-29,2%	11,4%
Financiamiento externo	952.054	335.594	372.472	274.581	4,4%	-26,3%	16,5%
Recursos de emisión monetaria	297.486	289.345	183.212	177.291	2,9%	-3,2%	-20,7%
TOTAL EGRESOS	22.692.194	23.764.122	25.344.352	25.662.946	100,0%	1,3%	7,2%
Remuneraciones	5.541.344	5.651.828	5.892.515	6.229.280	24,3%	5,7%	5,5%
Servicios	2.527.767	2.597.773	2.717.255	2.859.104	11,1%	5,2%	6,0%
Materiales y Suministros	2.286.534	2.340.661	2.476.436	2.566.889	10,0%	3,7%	12,3%
Intereses y Comisiones	1.913.156	1.974.570	2.232.707	2.525.004	9,8%	13,1%	17,2%
Activos Financieros	1.015.673	1.360.124	1.223.826	1.136.618	4,4%	-7,1%	30,3%
Bienes Duraderos	1.550.698	1.493.621	1.797.500	1.556.661	6,1%	-13,4%	5,9%
Transferencias Corrientes	4.840.652	5.155.344	5.602.136	5.842.282	22,8%	4,3%	8,4%
Transferencias de Capital	756.670	848.342	922.031	831.118	3,2%	-9,9%	2,3%
Amortización	1.873.342	1.833.531	2.183.390	1.840.367	7,2%	-15,7%	-13,7%
Cuentas Especiales	386.358	508.327	296.556	275.625	1,1%	-7,1%	19,2%

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

3.1.1 Gobierno Central

- El presupuesto aprobado asciende a **¢9.377.013 millones**, que implica una variación del **1,9%** respecto al presupuesto ajustado y **4,9%** respecto al presupuesto inicial de 2017.
- El presupuesto aprobado es superior en **¢63.080 millones** al monto propuesto en el Proyecto de Ley, diferencia que se explica por la incorporación de recursos de crédito externo vía mociones.
- Las remuneraciones, transferencias corrientes y la deuda (amortización e intereses) comprenden el **90,1%** del gasto, lo que deja poco margen para financiar la operativa propia del gobierno.
- El presupuesto está financiado en un **55,3%** con ingresos corrientes, en un **44,7%** con endeudamiento y en una suma relativamente poco significativa con ingresos de capital.
- Los ingresos corrientes se estiman en **¢5.184.333 millones**, (**6,7%** más que los incluidos en el presupuesto definitivo de 2017).
- Los ingresos tributarios, por **¢4.833.803 millones**, representan el **93,2%** de los ingresos corrientes (**7,0%** de crecimiento respecto a 2017) y un **13,81%** de carga tributaria.
- El recurrente financiamiento de gastos corrientes con endeudamiento está asociado a la problemática de una deuda que tiende a niveles insostenibles (se proyecta a un **53,6%** del PIB a finales del 2018), y que pone en riesgo el bienestar de la colectividad. Al respecto, un ajuste es inminente, y las acciones que al respecto ejecute el Gobierno –o la ausencia de ellas– definirán en qué medida incide en la magnitud y distribución de este ajuste.

En lo que respecta al presupuesto del Gobierno Central, este fue aprobado por la Asamblea Legislativa mediante Ley N° 9514 de 28 de noviembre de 2017, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2018, por un monto de ¢9.377.013 millones, que implica una variación del 1,9% respecto al presupuesto ajustado y 4,9% respecto al presupuesto inicial de 2017.

Respecto al Proyecto de Ley presentado por el Ministerio de Hacienda, el presupuesto finalmente aprobado es ¢63.080 millones mayor, diferencia que se origina, principalmente, en la incorporación en el presupuesto de los recursos provenientes del préstamo con el BID N° 3488/OC-CR, por un monto de US\$100 millones, para financiar el programa de integración fronteriza de Costa Rica, aprobado mediante Ley N° 9451 de 16 de mayo de 2017; por este concepto se añadieron al presupuesto ¢57.645 millones dentro de las categorías de financiamiento vía préstamos directos del exterior. Asimismo, se incorporaron, también como recursos por préstamos directos del exterior, ¢5.401 millones por diferencial cambiario del crédito BIRF 8194-CR, que financia el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior, y ¢35 millones como «Donación República de Corea Iniciativa de Cooperación entre Corea y América Latina para la Alimentación y la Agricultura (KOLFACI)», en este último caso como parte de las transferencias corrientes del sector externo. El cuadro siguiente presenta las principales diferencias entre el Proyecto de Ley y la Ley de Presupuesto Inicial, según partida de gasto.

CUADRO 10
GOBIERNO CENTRAL: PROYECTO DE LEY Y LEY DE PRESUPUESTO SEGÚN PARTIDA, 2018
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Proyecto	Ley	Part. %	Diferencia	Observaciones
TOTAL	9.313.932	9.377.013	100,0%	63.080	
Transferencias corrientes	2.816.380	2.822.005	30,1%	5.625	1) Incluye ₡5.401 millones de transferencias a las universidades estatales que forman parte del FEES (UCR, UNA, TEC y UNED) para atender el proyecto de mejoramiento de la educación superior, financiadas con los recursos por el mismo monto adicionados por concepto de diferencial cambiario del crédito BIRF 8194-CR. 2) Además, ₡200 millones a favor de la CNE para la atención de los daños causados por la tormenta tropical Nate, financiados mediante una rebaja por el mismo monto en la subpartida de información de la Asamblea Legislativa. 3) Finalmente, ₡24 millones para FITTACORI para cubrir gastos operativos de tres proyectos, financiados con los recursos donados por la cooperación entre Corea y América Latina para la alimentación y la agricultura (KOLFACI).
Remuneraciones	2.638.802	2.638.802	28,1%	-	- El proyecto y la ley coinciden en el monto.
Amortización	1.596.237	1.596.237	17,0%	-	- El proyecto y la ley coinciden en el monto.
Intereses y comisiones	1.387.452	1.387.452	14,8%	-	- El proyecto y la ley coinciden en el monto.
Transferencias de capital	466.294	523.950	5,6%	57.656	1) Incluye ₡57.645 millones destinados al programa de integración fronteriza de Costa Rica, financiado con los recursos del crédito BID 2526/OC-CR, y que se ejecutarán por medio de un fideicomiso. 2) Además, ₡11 millones para FITTACORI para cubrir gastos operativos de dos proyectos, financiados con los
Servicios	255.381	255.181	2,7%	-200	Suma rebajada de la subpartida de Información del presupuesto de la Asamblea Legislativa, para ser trasladada como transferencia corriente a la CNE, para la atención de los daños causados por la tormenta tropical Nate.
Bienes duraderos	81.617	81.617	0,9%	-	- El proyecto y la ley coinciden en el monto.
Materiales y suministros	68.530	68.530	0,7%	-	- El proyecto y la ley coinciden en el monto.
Cuentas especiales	2.526	2.526	0,0%	-	- El proyecto y la ley coinciden en el monto.
Activos financieros	712	712	0,0%	-	- El proyecto y la ley coinciden en el monto.

Fuente: Elaboración CGR a partir del Proyecto de Ley y de la Ley de Presupuesto 2018.

Presupuesto de egresos

Por título presupuestario, los egresos se concentran en el Servicio de la Deuda Pública (₡2.983.349 millones), Ministerio de Educación Pública (₡2.666.048 millones), Regímenes de Pensiones (₡953.756 millones), Poder Judicial (₡474.792 millones), MTSS (₡474.428 millones) y MOPT (₡474.116 millones); que juntos representan el 85,6% del presupuesto total.

En lo que respecta a la **composición del gasto**, este presupuesto difiere poco de lo observado en los períodos recientes. Las transferencias corrientes, remuneraciones, y servicio de la deuda

(amortización e intereses) comprenden el 90,1% del gasto, lo que deja poco margen para financiar la operativa propia del gobierno.

Las **transferencias corrientes** ascienden a $\text{¢}2.822.005$ millones y representan el 30,1%. Respecto al presupuesto ajustado de 2017 se observa una variación del 4,7%, que se explica principalmente por las pensiones del Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional ($\text{¢}573.749$ millones, 7,0% más que el presupuesto ajustado de 2017), la carga financiera de este régimen se mantiene en 1,64% del PIB; transferencias a la CCSS ($\text{¢}459.894$ millones, 11,7% más que en 2017), donde destacan nuevos rubros como aportes complementarios a servidoras domésticas, recursos para la fecundación in vitro; y el aumento de $\text{¢}30.048$ millones a las Juntas de Educación y Administrativas, cuya asignación asciende a $\text{¢}244.730$ millones en 2018. Otras transferencias de importancia son el FEES ($\text{¢}496.267$ millones), FODESAF ($\text{¢}252.737$ millones) y PANI ($\text{¢}87.160$ millones). Cabe destacar que del total de transferencias corrientes, el 68,1% se transfiere a otras entidades públicas, particularmente IDNE y OD, y el 29,3% corresponde a prestaciones (subpartida que incluye el pago de pensiones).

El presupuesto en **remuneraciones** es de $\text{¢}2.638.802$ millones (28,1% del total de gastos presupuestados), 6,9% más que el presupuesto ajustado de 2017. Esta variación es muy superior a la meta de inflación del BCCR ($3\% \pm 1$ p.p.). Tanto en 2017 como en 2018 se observa un aumento importante en esta partida, que contrasta con el crecimiento de 3,0% registrado en 2016. El mayor gasto se sustenta en el aumento de 2.638 plazas en el MEP, la previsión de recursos para atender deuda del Estado con la CCSS ante criterio de la PGR que define el incentivo de zonaje como salarial, y la incorporación de plazas para atender el Código Procesal Civil ($\text{¢}10.463$ millones por este concepto) y la Reforma Procesal Laboral en el Poder Judicial ($\text{¢}9.439$ millones), entre otros. Aunado a esto, el aumento en la contribución del Estado como tal al IVM afecta el monto de las remuneraciones. Como porcentaje del PIB, las remuneraciones representan el 7,54%, casi medio punto porcentual (0,49) más que en 2016 y más de dos puntos (2,18) que en 2008, lo que refleja tanto un crecimiento estructural (tamaño de la planilla del Gobierno) como inercial (relativo a como está diseñado el sistema de compensaciones).

En lo que concierne a la **amortización**, para 2018 esta se estima en $\text{¢}1.596.237$ millones (17,0% del presupuesto de egresos), lo que implica una disminución del 15,7% respecto a 2017; dicha variación tiene que ver con menor amortización de títulos de corto plazo, dados los canjes de deuda aplicados a una parte de los vencimientos de 2018.

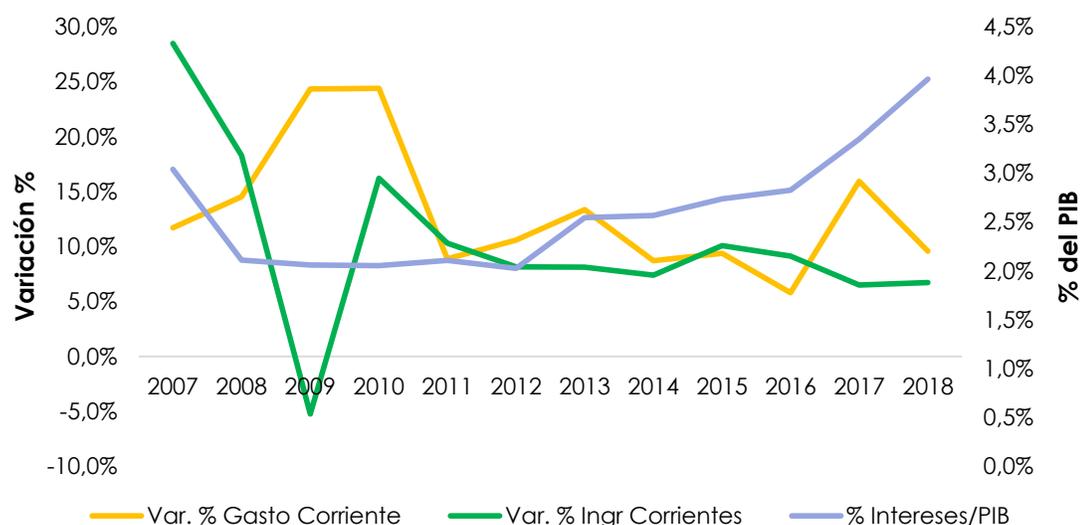
No obstante lo anterior, los **intereses** sumarían $\text{¢}1.387.452$ millones (14,8% del total de egresos presupuestados). Como porcentaje del PIB, los intereses se ubicaron en 2,03% en 2012, y a partir de ahí han crecido ininterrumpidamente hasta alcanzar un 3,97% (casi el doble) en el presupuesto de 2018. Respecto al presupuesto ajustado de 2017 se observa un preocupante incremento del 26,8%. Este aumento de los intereses es producto del desbalance fiscal sistemático: ante mayores requerimientos de financiamiento, mayor será el costo financiero de nueva deuda.

Por su parte, las **transferencias de capital** ascienden a $\text{¢}523.950$ millones (5,6% del presupuesto de egresos), e incluyen, principalmente, transferencias al CONAVI ($\text{¢}210.231$ millones), a las Municipalidades ($\text{¢}112.952$ millones), a las Juntas de Educación y Administrativas ($\text{¢}60.535$ millones), y al Fideicomiso COMEX - Banca estatal o comercial para atención del Programa de Desarrollo Fronterizo ($\text{¢}57.645$ millones); pueden mencionarse, también, las dirigidas a FONAFIFO, a INCOFER y a la Fundación Omar Dengo, por $\text{¢}18.634$ millones, $\text{¢}14.128$ millones y $\text{¢}12.072$ millones, respectivamente.

Finalmente, se tiene la asignación en **servicios** ($\text{¢}255.181$ millones, principalmente alquileres y servicios de gestión y apoyo), **bienes duraderos** ($\text{¢}81.617$ millones), **materiales y suministros** ($\text{¢}68.530$ millones), **cuentas especiales** ($\text{¢}2.526$ millones) y **activos financieros** ($\text{¢}712$ millones). En conjunto, estas cinco partidas suman el 4,4% de los egresos totales presupuestados.

Como se aprecia, el comportamiento del gasto está determinado por la dinámica del gasto corriente, el cual desde 2009 (con excepción de 2011, 2015 y 2016) ha crecido a mayor ritmo que los ingresos corrientes, lo que profundiza el desequilibrio fiscal e incrementa el uso del financiamiento como mecanismo para obtener recursos, con el consecuente incremento del costo financiero (pago de intereses tanto por magnitud de la deuda como por aumento esperado en las tasas) y el amenazante incremento de la razón deuda/PIB.

GRÁFICO 3
GOBIERNO CENTRAL: VARIACIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO Y GASTO CORRIENTE E INTERESES COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2007-2018



1/ Datos de 2017 hacen referencia al presupuesto ajustado y 2018 al presupuesto inicial
Fuente: Elaboración CGR a partir de datos del SIGAF y el BCCR.

El comportamiento explosivo del gasto corriente genera presiones sobre los requerimientos de fondeo del Gobierno Central, las tasas de interés y la deuda. Esto se hizo palpable en el discurso del Presidente de la República en cadena de televisión el 1 de agosto de 2017, en el que comunicó que el Gobierno enfrentaba dificultades de liquidez para pagar sus obligaciones y garantizar la operación de servicios esenciales, frente a lo cual anunció que se establecería un conjunto de acciones “...para salvaguardar las necesidades de todas las familias de Costa Rica, pero más de aquellos sectores vulnerables que necesitan que protejamos sus intereses de manera puntual. Y también proteger la confianza financiera que la comunidad internacional siempre ha depositado en Costa Rica”.

Ese mismo día el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 40540-H (Contingencia Fiscal), en el cual se ordenó a la Tesorería Nacional establecer la siguiente prioridad de pagos, según se cuente con la liquidez para hacerlos efectivos: servicio de la deuda, salarios y pensiones, transferencias conforme su urgencia social y el resto de las obligaciones. Además, se autorizó a las instituciones públicas receptoras de transferencias del Gobierno para que en el resto del período 2017 pudieran financiar gastos operativos con recursos del superávit libre, autorización que fue luego prorrogada para el año 2018 mediante Decreto N° 40808-H de 4 de diciembre de 2017.

Si bien se atendieron los compromisos de 2017, esta situación debe ser objeto de preocupación, análisis y soluciones estructurales, en particular ante el carácter asistencialista de muchas transferencias, la dependencia de otras instituciones del Gobierno para operar y los aumentos

esperados de las tasas de interés (ver acápite sobre Financiamiento). La necesaria y urgente estabilización de la deuda y el cierre de la brecha fiscal deben considerar reformas que modifiquen en forma sostenida el gasto corriente.

Ingresos del Gobierno Central

El presupuesto inicial del Gobierno Central para el ejercicio económico 2018 está financiado, principalmente, con ingresos corrientes (en un 55,3%) y con endeudamiento (en un 44,7%). Marginalmente, se presupuestran ₡3.018 millones por concepto de ingresos de capital, provenientes de transferencias de la Dirección de CEN-CINAI (₡2.500 millones) y del Museo de Arte Costarricense (₡518 millones).³⁵

Los **ingresos corrientes** se estiman en ₡5.184.333 millones, lo que implica un crecimiento del 6,7% respecto a los del presupuesto definitivo de 2017 (₡4.858.073 millones). Dentro de este rubro, los ingresos tributarios ascenderían a ₡4.833.803 millones (93,2% del total de ingresos corrientes), lo que implica un crecimiento del 7,0% respecto al presupuesto definitivo de 2017 y un 13,81% de carga tributaria, por encima de los valores observados en años recientes (13,19% en 2015, 13,43% en 2016 y 13,44% en 2017, en este último año según datos al 5 de febrero de 2018)³⁶.

Los ingresos tributarios de mayor importancia son: Impuesto a los ingresos y utilidades ₡1.740.000 millones (36,0% del total de ingresos tributarios), Impuesto sobre las ventas ₡1.610.500 millones (33,3%), Impuesto único a los combustibles ₡525.000 millones (10,9%), Impuesto selectivo de consumo ₡274.500 millones (5,7%), Impuesto a la propiedad de vehículos ₡175.000 millones (3,6%) y Arancel de aduanas ₡173.000 millones (3,6%). Por su parte, dentro de los ingresos no tributarios pueden destacarse el 25% de las utilidades del Instituto Nacional de Seguros (INS) a favor del Estado en virtud de lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley N° 8653 de 22 de julio de 2008, por ₡23.805 millones, así como la recaudación por concepto de multas y sanciones, por un total de ₡13.730 millones.

Los ingresos provenientes del **endeudamiento** ascenderían a ₡4.189.662 millones y se componen en su mayor parte (un 98,3%) de endeudamiento interno vía colocación de títulos de la deuda (₡4.120.334 millones), incluyendo ₡21.275 millones en títulos para el financiamiento de la campaña política de las elecciones del 2018³⁷.

El recurrente financiamiento del presupuesto mediante recursos del endeudamiento, dirigido en altas proporciones a financiar gasto corriente, está asociado a la problemática del crecimiento de la deuda del Gobierno Central, que alcanzaría el 53,6% del PIB al cierre del 2018 y el 59,0% a finales del 2019, según estimaciones del BCCR³⁸, y que se presenta como un fenómeno que exige atención prioritaria por parte del Gobierno, so pena de exponer a la población a altos riesgos de pérdida significativa de bienestar en un plazo que no se vislumbra lejano. Este órgano contralor considera que en esta materia el ajuste es inminente, y que las decisiones que al respecto puede tomar el Gobierno atañen únicamente a la medida en que habrá de influir en la magnitud y distribución de tal ajuste, lo cual está a su vez estrechamente relacionado con la oportunidad con que se diseñen y ejecuten acciones efectivas para atender esta problemática.

³⁵ Respecto al Proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo, el presupuesto aprobado mediante Ley N° 9514 incorpora adicionalmente ₡34 millones por concepto de donación de la República de Corea, y ₡63.046 millones por concepto de: 1) ajustes por diferencial cambiario del crédito externo BIRF N° 8194 "Proyecto de mejoramiento de la educación superior" y 2) crédito externo BID N° 3488 "Programa de Integración Transfronteriza".

³⁶ En el período 2009-2017 la carga tributaria se mantuvo cercana al 13%, con un promedio del 13,08% (para el año 2017, según datos al 5 de febrero de 2018).

³⁷ Mediante Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) N° 0959-E10-2017 del 31 de enero de 2017, se fija la contribución Estatal a los partidos políticos en 0,11% del PIB de 2016. El 15% de estos recursos fueron anticipados en el presupuesto de 2017 (₡3.754 millones) consecuente con los artículos 96 y 97 del Código Electoral, el restante corresponde a los ₡21.275 millones incluidos en el presupuesto de 2018.

³⁸ Banco Central de Costa Rica. Programa Macroeconómico 2018-2019.

El restante 1,7% de los ingresos provenientes del endeudamiento (¢69.328 millones) corresponden a recursos de préstamos directos del exterior.

Este tipo de recursos, por financiar proyectos de mediano o largo plazo, siguen un tratamiento diferenciado en materia de incorporación al presupuesto, a saber: se incorporan una primera vez por un monto equivalente al total del monto del crédito disponible y luego se van trasladando o "revalidando" en forma automática en presupuestos subsiguientes, a principios del año respectivo, los saldos no utilizados³⁹.

En consonancia con lo anterior, en el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) el presupuesto del Gobierno Central para el ejercicio económico del 2018 contiene, al cierre de edición del presente documento, ¢663.111 millones adicionales por concepto de ingresos provenientes de préstamos directos del exterior adicionales a los ¢69.328 millones incluidos en la ley que aprobó el presupuesto inicial, producto de la mencionada revalidación automática de saldos. El cuadro a continuación amplía esta información.

CUADRO 11
GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS PRESUPUESTADOS POR CRÉDITOS EXTERNOS, 2018
-MILLONES DE COLONES-

Acreedor	Presupuesto inicial	Revalidación automática	Total ^{1/}
TOTAL	69.328	663.111	732.439
Banco Centroamericano de Integración Económica	-	24.382	24.382
Banco Interamericano de Desarrollo	63.927	243.976	307.903
Banco Mundial	5.401	214.176	219.577
Otros organismos internacionales de desarrollo	-	13.437	13.437
Gobiernos extranjeros	-	167.140	167.140

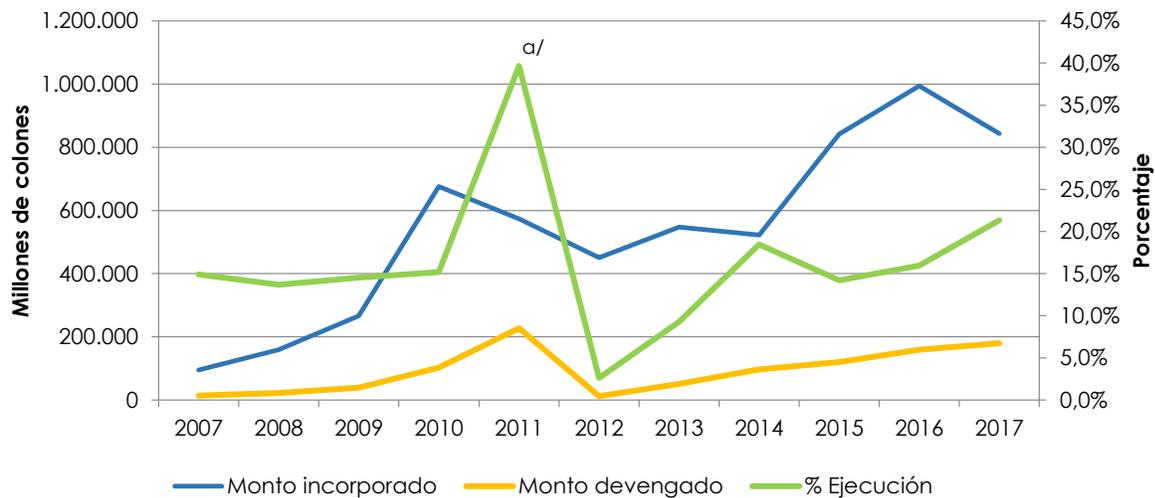
1/ Al 06 de febrero de 2018.

Fuente: Elaboración CGR a partir de la Ley de Presupuesto y la publicación sobre revalidación automática en el sitio web del Ministerio de Hacienda.

El siguiente gráfico muestra cómo ha evolucionado el monto incorporado al presupuesto de la República y el monto devengado (utilizado) por concepto de recursos provenientes de préstamos directos del exterior en el período 2007-2017, así como los respectivos porcentajes de ejecución. Para el período 2014-2017, el porcentaje de ejecución promedio es del 17,5%.

³⁹ Este mecanismo encuentra sustento en el artículo 46 de la LAFRPP y en el Decreto N° 39183-H de 22 de julio de 2015.

GRÁFICO 4
GOBIERNO CENTRAL: MONTOS INCORPORADOS Y DEVENGADOS
CORRESPONDIENTES A PRÉSTAMOS DIRECTOS DEL EXTERIOR, 2007-2017



a/ El marcado incremento en el porcentaje de ejecución en 2011 se explica por la acelerada ejecución de los recursos del crédito BIRF N° 7686-CR por US\$500 millones, denominado «Apoyo de Políticas de Desarrollo de las Finanzas Públicas y la Competitividad con Opción de Desembolso Diferido», aprobado mediante Ley N° 8843.

Fuente: Elaboración CGR con información de SIGAF

Dentro de los elementos favorables para el ejercicio económico 2018 cabe destacar la recaudación del Impuesto a las Personas Jurídicas aprobado mediante Ley N° 9428 de 21 de marzo de 2017 y que entró en vigencia en setiembre de 2017, del cual se espera recaudar ₡21.000 millones, frente a una recaudación de ₡10.092 millones en 2017⁴⁰. Adicionalmente, destaca la mejora esperada en la recaudación como producto de la implementación obligatoria de la factura electrónica⁴¹.

No obstante, a pesar de dichos avances, el país enfrenta serios retos en materia de gestión tributaria y aduanera⁴², exenciones tributarias y simplificación del sistema tributario, necesarios para la adecuada gestión de los ingresos internos y minimizar la evasión tributaria, estimada en 8,2%⁴³ del PIB por el Ministerio de Hacienda.

Por ejemplo, esta Contraloría General determinó⁴⁴ que en materia de servicio al contribuyente persiste un desconocimiento de los canales de servicio para la elaboración y declaración tributaria, lo que puede contribuir de manera negativa en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

⁴⁰ Según datos de cierre de este año al 5 de febrero de 2018.

⁴¹ Ley N° 9416 de 14 de diciembre de 2016 "Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal" y Resolución N° DGT-R-51-2016.

⁴² Ver, por ejemplo, Informe N° DFOE-SAF-IF-14-2016 sobre el impuesto a las utilidades de las personas físicas y jurídicas con actividad económica lucrativa que prestan servicios profesionales, e Informe N° DFOE-SAF-IF-06-2016 sobre la eficacia de la gestión tributaria aduanera.

⁴³ Ministerio de Hacienda (2015) Dirección general de Hacienda. División de Política Fiscal. Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2013. Disponible en: [http://www.hacienda.go.cr/docs/56b3c9b1e7428_Estudio%20Incumplimiento%20IGV%20e%20ISR%202010-2013%20\(3\).pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/56b3c9b1e7428_Estudio%20Incumplimiento%20IGV%20e%20ISR%202010-2013%20(3).pdf)

⁴⁴ Mediante DFOE-SAF-IF-00009-2017 "Informe de auditoría operativa sobre la eficacia de la gestión de la Dirección de Servicio al Contribuyente de la Dirección General de Tributación"

Adicionalmente, en materia de exenciones tributarias, el Ministerio de Hacienda evaluó que en 6 regímenes de exenciones a sujetos privados entre el año 2010 y 2017 el país ha incurrido en un gasto tributario aproximado de \$62.545 millones, y a la fecha persisten dificultades en materia de seguimiento y control de dichos regímenes⁴⁵, con lo cual se desaprovechan valiosas oportunidades para racionalizar el gasto tributario en momentos de apremio de las finanzas públicas.

Sobre la discusión del Presupuesto de la República 2018

En el presente acápite se señalan algunos aspectos destacados dentro del proceso de discusión legislativa del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para 2018⁴⁶, particularmente: el concepto de "estado de necesidad" (introducido por el Ministerio de Hacienda), la transferencia al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y la deuda política.

En su exposición de motivos, el Ministro de Hacienda hizo referencia a una situación que, en términos históricos no es novedosa: la rigidez de los recursos que por Constitución o por ley ordinaria deben asignarse se confronta con la escasez actual de recursos no provenientes de endeudamiento, escenario ante el cual el proyecto de Presupuesto debe priorizar y decidir cómo asignar los recursos de que dispone.

En concreto, se decidió "...atender en forma parcial las obligaciones correspondientes a la asignación para la Educación Pública, al Patronato Nacional de la Infancia, y al incremento en la cuota estatal para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte decretada por la Caja Costarricense de Seguro Social, entre otros" (Exposición de motivos, p. 8) en virtud de la situación explicada previamente, delimitada bajo el concepto de **estado de necesidad**, generando diversos cuestionamientos entre los legisladores ante la ausencia de claridad jurídica sobre su génesis e implicaciones.

Al respecto, este órgano contralor, mediante oficio DFOE-SAF-0533 de 28 de setiembre de 2017⁴⁷, sostuvo que:

" (...) En suma, la Constitución Política no vincula de forma expresa problemas fiscales con estados de necesidad, lo que no significa que ante situaciones excepcionales, de estrechez y vulnerabilidad fiscal, no puedan proponerse medidas consecuentes con las posibilidades reales con que se cuente, siempre bajo el recaudo de la justificación que se brinde y esté acreditada (artículos 7, 13, 14, 15 de la Ley general de la Administración Pública) y sin perjuicio que se trata de un tema susceptible de control jurisdiccional. (...) /Bajo esta tesitura, la posibilidad de adoptar decisiones presupuestarias que supongan recortes a destinos específicos son aspectos propios de política presupuestaria del país y depende en gran medida de la coyuntura es decir, de la realidad financiera del Estado que se valora de frente a los elementos objetivos que se puedan presentar, de la realidad que los circunde, de los argumentos que se expongan, de la normativa que se invoque, del cumplimiento de los principios presupuestarios, más que de ampararse a un concepto jurídico indeterminado de estado de necesidad. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la formulación del presupuesto bajo estas condiciones debe conllevar la inmediata propuesta y adopción de medidas correctivas, debido a que la situación fiscal no se reduce a la formulación del presupuesto para el año entrante."

⁴⁵ DFOE-SAF-IF-00013-2017 "Informe de auditoría de carácter especial sobre la evaluación de exenciones tributarias a sujetos privados, por parte de la Dirección General de Hacienda".

⁴⁶ Elementos coyunturales, capturaron la atención mediática frente al cumplimiento del proceso de discusión presupuestario.

⁴⁷ En respuesta a consulta planteada por el diputado Rolando González Ulloa, mediante oficio N° DRGU-280-2017 de 18 de setiembre de 2017.

Pese a la poca claridad del concepto de estado de necesidad, y del tiempo destinado a su discusión, este aspecto no cobró mucha trascendencia, pero deja planteado un precedente de cara a discusiones presupuestarias futuras.

Con respecto a la **transferencia al PANI**, esta tiene como antecedente la asignación en el presupuesto 2017. En esa oportunidad, el Ministerio de Hacienda incorporó en el Proyecto de Ley 2017 la totalidad de los recursos que por ley le corresponden a la institución, no obstante esta partida se rebajó durante el proceso de discusión, por lo que el Ministerio de Hacienda incluyó la diferencia en el Presupuesto Extraordinario de 2017, aprobado por el Plenario. Al respecto la Sala Constitucional emitió el voto 2016018351, en el cual reiteró la inconstitucionalidad de no incorporar la totalidad de los recursos que corresponden al Patronato. Este voto es consecuente con el fallo de la Sala I, Resolución 000357-F-S1-16.

Para 2018 el Ministerio de Hacienda incorporó los recursos de ley, aun cuando la ejecución presupuestaria de la institución en 2017 también poco satisfactoria (76,3%) sobre todo en el contexto de poca liquidez y de las necesidades de la población que esta Institución atiende. Pese a la discusión, se rechazaron las mociones presentadas para rebajar esta asignación.

Lo anterior es de suma relevancia, toda vez que ajustar los destinos específicos a las posibilidades reales de la Hacienda Pública y a la capacidad ejecutora de las instituciones –sin que ello implique aumentos permanentes en el gasto corriente, que originen un mayor crecimiento vegetativo del mismo–, así como desvincularlos de parámetros como el PIB o la recaudación, necesariamente implica realizar cambios en la legislación.

En la última sesión de la Comisión de Asuntos Hacendarios se discutió una moción para recortar la mitad de los recursos destinados a la "**deuda política**" (dentro del presupuesto del Tribunal Supremo de Elecciones) y destinarlo a la Comisión Nacional de Emergencias para la atención de las afectaciones provocadas por la tormenta tropical Nate.

En un primer momento la moción fue aprobada; no obstante, posteriormente se planteó lo improcedente de este recorte en virtud de que los recursos en cuestión devienen de un mandato establecido en el artículo 96 Constitucional.

Finalmente, el Plenario Legislativo revirtió la decisión tomada por la Comisión, al rechazar el Dictámen Afirmativo de Mayoría, que contenía el traslado de recursos, y en su lugar acoger el Dictámen Negativo de Minoría, que sugería descartar dicho movimiento. Así fue votado mayoritariamente por el Plenario Legislativo, y los recursos del TSE fueron aprobados en su totalidad.

Financiamiento del Gobierno Central

El clasificador de los ingresos del sector público establece tres grandes categorías: Ingresos corrientes, Ingresos de capital y Financiamiento. En esta última (Financiamiento) se incluyen los rubros destinados a registrar los recursos que ingresan por concepto de endeudamiento, tanto interno como externo, y que, entre otras modalidades, puede darse en forma de préstamos directos o mediante colocación de títulos valores (títulos de la deuda).

El cuadro a continuación muestra cómo han evolucionado los ingresos del Gobierno Central en el período 2012-2018; en particular, cómo han evolucionado los ingresos por concepto de Financiamiento.

CUADRO 12
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2010-2018
-MILLONES DE COLONES ^{1/-}

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL	6.076.201	6.231.298	7.356.873	7.725.862	8.121.229	9.377.013
Ingresos corrientes	3.536.202	3.797.520	4.180.153	4.561.223	4.738.744	5.184.333
Ingresos de capital	1.113	2.460	743	6.846	7.054	3.018
Financiamiento	2.538.885	2.431.318	3.175.977	3.157.792	3.375.431	4.189.662
Títulos valores deuda	2.487.300	2.319.291	3.015.962	2.995.726	3.192.679	4.120.334
<i>Títulos valores deuda interna</i>	<i>1.551.778</i>	<i>1.767.201</i>	<i>2.481.612</i>	<i>2.995.726</i>	<i>3.192.679</i>	<i>4.120.334</i>
<i>Títulos valores deuda externa</i>	<i>935.522</i>	<i>552.090</i>	<i>534.350</i>	-	-	-
Préstamos directos del exterior	50.752	96.478	119.545	158.677	179.944	69.328
Recursos de vigencias anteriores	833	15.548	40.471	3.390	2.808	-

1/ Para 2012-2016, ingresos ejecutados según liquidación al 1 de marzo del año siguiente; para 2017, ingresos ejecutados según liquidación al 6 de febrero de 2018; para 2018, ingresos del presupuesto inicial.

Fuente: Elaboración CGR con base en liquidaciones de presupuesto y datos del SIGAF.

Dentro del rubro financiamiento, destaca el componente correspondiente a la colocación de títulos valores de la deuda, que en todos los años del período mencionado alcanza el 90% o más del total de ese rubro, y entre el 36% y el 44% del total de los ingresos del Gobierno. Este fenómeno, en sí mismo, no significaría un asunto cuestionable; el inconveniente estriba en que los recursos provenientes de esta fuente (títulos de la deuda) se han utilizado repetidamente para financiar una parte importante de los gastos corrientes del Gobierno, contribuyendo a un déficit fiscal recurrente no asociable a inversión y generador de una deuda que ha alcanzado y se proyecta alcanzar niveles incontrolables.

Ante esta situación, compañías calificadoras de riesgo han modificado a la baja la calificación de la deuda soberana del país. Por ejemplo, Fitch Ratings⁴⁸ mantuvo la calificación en BB y la perspectiva pasó de estable a negativa, señalando al respecto que: "*la Perspectiva Negativa refleja la menor flexibilidad de Costa Rica para financiar sus crecientes déficits presupuestarios y la carga de la deuda pública, así como también el estancamiento institucional persistente que impide el progreso de las reformas para corregir el desequilibrio fiscal*"⁴⁹. Esta modificación envía señales al mercado, de que para adquirir deuda soberana costarricense, es necesario que el Gobierno pague mayores rendimientos por sus títulos.

Las tasas de interés pagadas por los títulos valores se han ido incrementado en los últimos períodos, donde por ejemplo, las tasas pagadas por títulos valores a un año, pasaron de 4,5% en la última semana de enero de 2017 a 7,9% en la última semana de enero de 2018. Las tasas en colones a 6 meses, 1 año y dos años se encuentran por debajo de la curva soberana⁵⁰ estimada,

⁴⁸ Consultado en el Informe de Prensa del 18 de Enero de 2018 en <https://www.fitchratings.com/site/pr/1035235>

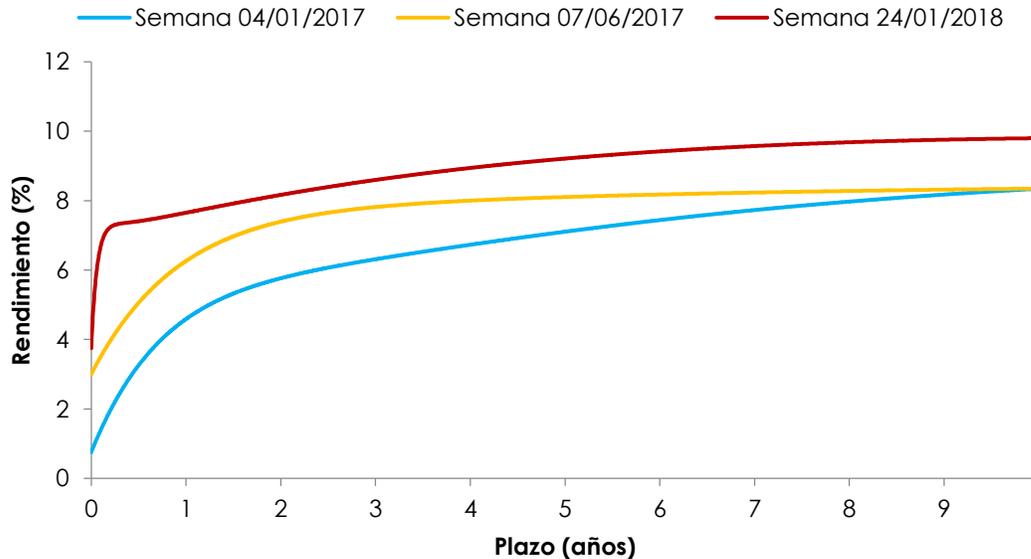
⁴⁹ Traducción libre.

⁵⁰ "Una curva de rendimiento o estructura temporal de tasas de interés es una representación de la relación entre las tasas de rendimiento y el plazo al vencimiento de instrumentos de deuda, que poseen riesgos de crédito y liquidez similares, y que se transan en un mercado y período de tiempo determinado. Su comportamiento refleja en alguna medida las expectativas futuras del mercado sobre diversas variables económicas y sirve como una herramienta para la valoración de instrumentos financieros" Tomado de BCCR, Nota metodológica, Curva de Rendimiento Soberana de Costa Rica consultado el 02/02/2018 en:

<http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Documentos/DocumentosMetodologiasNotasTecnicas/Nota%20Metodol%C3%B3gica%20Curva%20de%20Rendimiento%20Soberana%20de%20Costa%20Rica.pdf>

lo que indica señales de ajuste al alza para esos períodos, los cuales el mercado está esperando se evidencien, lo que complicaría la colocación a estos plazos en los próximos días, considerando que el 40,1% del financiamiento interno presupuestado inicialmente para el 2018, corresponde a la colocación de títulos de corto plazo. El siguiente gráfico muestra la situación de la curva soberana a enero 2017, junio 2017 y enero 2018.

GRÁFICO 5
CURVAS SOBERANAS EN COLONES, 2016-ENERO 2017
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del BCCR.

Las situaciones de corto plazo descritas anteriormente son solo parte de una problemática fiscal más compleja, donde seguir el camino del financiamiento no solo no ayuda a solventar la problemática estructural de las finanzas públicas, sino que introduce factores de riesgo sobre la liquidez futura, el bienestar y el crecimiento del país. En el mes de diciembre de 2017, ya el Ministerio de Hacienda presentó problemas en el depósito a tiempo del salario de los empleados de Gobierno, dada la baja colocación en el mercado de los bonos estatales.

De esta manera se hace, reiteradamente, un llamado al acuerdo político que contemple esta situación apremiante de desequilibrio fiscal, y a evitar tener que llegar a afrontar ajustes drásticos, como los que ya han experimentado países de otras latitudes.

3.2 Objetivos de Desarrollo Sostenible



En setiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁵¹ como un plan de acción en pro de las personas, el planeta y la prosperidad.

Esta Agenda 2030 se presenta como una oportunidad de desarrollo, con una visión transformadora en busca de la sostenibilidad económica, social y ambiental; colocando además, “la igualdad y dignidad de las personas en el centro” y haciendo un llamado a “cambiar nuestro estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente”⁵².

La Agenda 2030 está compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas asociadas, y tiene como fin “hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas”⁵³. Los ODS abarcan temas prioritarios como la reducción de la desigualdad, la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todas las personas, las ciudades sostenibles y el cambio climático, entre otros aspectos.

Los ODS condensan más de 50 años de esfuerzos de la comunidad internacional de Naciones Unidas en materia de desarrollo sostenible, siendo su antecedente directo los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), considerado el primer marco global de resultados para políticas de desarrollo. Los ODM estuvieron vigentes hasta el año 2015, y sus metas y objetivos se enfocaron en la reducción de la pobreza y otros aspectos del desarrollo social, tales como la salud, la educación y el empoderamiento femenino.

La propuesta actual de los ODS va más allá de los ODM, promoviendo un enfoque integrado del desarrollo sostenible. Los ODS amplían el alcance de sus predecesores, concibiendo el desarrollo como un reto global que debe ser abordado por medio de alianzas globales, en torno a una agenda universal y holística para la promoción del desarrollo sostenible, sustentada en principios como la apropiación nacional, bajo el lema de: “No dejar a nadie atrás”, y en

función de 5 ejes centrales (o 5 Ps) como lo son: las Personas, la Prosperidad, la Paz, las Alianzas (del inglés *partnership*) y el Planeta.



⁵¹ Resolución N° A/RES/70/1 del 25 de setiembre de 2015, “Transformar Nuestro Mundo: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

⁵² CEPAL, Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe. <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>

⁵³ Ídem.



Por su naturaleza universal, integral, indivisible e interdependiente, y al basarse en enfoques participativos e inclusivos, el logro de la Agenda 2030 significa un gran reto para cualquier país, sobrepasando inclusive el rango de acción de sus gobiernos y las instituciones del sector público.

Los ODS plantean de antemano la necesidad de optimizar los mecanismos de gobernanza existentes, así como concretar la formación de nuevas alianzas y sinergias más allá del alcance del Estado y lo público.



Sobre el particular, en setiembre de 2016 Costa Rica se convirtió en el primer país del mundo en firmar un Pacto Nacional por el Avance de los ODS⁵⁴, avalado por los Presidentes de los tres Poderes de la República, del Tribunal Supremo de Elecciones, representantes de las universidades públicas, el sector empresarial privado, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones basadas en la fe, las organizaciones sociales, los Gobiernos Locales; y con la representación de las jerarcas de la Defensoría de los Habitantes y del Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica en calidad de testigos de honor.



Posteriormente, mediante la publicación del Decreto Ejecutivo N° 40203-PLAN-RE-MINAE⁵⁵ se definió de interés público nacional la gobernanza e implementación de los ODS en el país, con el objetivo de establecer una estructura organizacional para planificar, implementar y dar seguimiento a los 17 ODS, y sus 169 metas conexas y a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Mediante este Decreto también se creó el Consejo de Alto Nivel de los ODS y la Secretaría Técnica.



Además de la formalización de una visión común del desarrollo sostenible, la implementación de la Agenda 2030 ofrecerá a las próximas tres administraciones de la República, la oportunidad de contar con un marco de referencia mundial para el fortalecimiento de la gestión de políticas y presupuestos públicos para el desarrollo. Su transversalidad, interdependencia y visión holística requieren de la resolución a nivel país de una serie de desafíos estructurales que deben atenderse, tales como la efectividad, la articulación y la coordinación de la gestión pública costarricense, la modernización del Estado, la promoción de los mecanismos de participación ciudadana y la acción colectiva; así como la transparencia y la rendición de cuentas.



En un Informe de auditoría realizado por la Contraloría General sobre el seguimiento de la gestión del Centro de Gobierno para la implementación de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible⁵⁶, el ente contralor determinó que al 30 de septiembre de 2017, en las funciones de Centro de Gobierno participan una diversidad de actores, y se observan oportunidades de mejora en cuanto a la definición específica de los responsables y las atribuciones de algunos de los órganos que ejercen funciones de Centro de Gobierno.



Aunado a lo anterior, en cuanto a la gestión estratégica que ejerce el Centro de Gobierno, se determinaron oportunidades de mejora en materia de la planificación estratégica de largo plazo y la gestión de riesgos, debido a la necesidad de una implementación efectiva del plan estratégico nacional (PEN); mediante el cual se ordene la visión

⁵⁴ Mayor detalle puede observarse en el sitio web: <http://www.ods.cr/pacto-nacional>

⁵⁵ Decreto Ejecutivo N° 40203-PLAN-RE-MINAE del 15/02/2017. Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica. Alcance N° 46 de la Gaceta N° 43 del 01/03/2017.

⁵⁶ Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-EC-SGP-00001-2018 del 21 de febrero de 2018.

y prioridades nacionales y multisectoriales, para orientar la gestión gubernamental y la rendición de cuentas con un enfoque integrado de gobierno a largo plazo.

El proceso de implementación de los ODS en el país se encuentra en una fase inicial de institucionalización y estrategia, ya que se ha avanzado en temas regulatorios internos, con acciones como la emisión del citado Decreto Ejecutivo N° 40203-PLAN-RE-MINAE para la Gobernanza de los ODS. Además, se han logrado avances en materia de la disposición de los órganos de coordinación, la definición de indicadores y otros elementos.

En la auditoría realizada por la CGR también se observaron oportunidades de mejora en cuanto a la adaptación de las metas de los ODS al contexto nacional y su incorporación en los instrumentos de planificación nacional, el inventario de políticas públicas por cada una de estas y el estado definitivo de indicadores nacionales. En cuanto al componente de supervisión, la definición de una estrategia para el monitoreo y evaluación de los ODS es una tarea pendiente; además, se identificó la necesidad de disponer de una política nacional de implementación y seguimiento de los ODS con enfoque prospectivo así como de un plan para su implementación.

Quizás el valor agregado de la implementación de los ODS en el país es que conlleva a que las entidades públicas trabajen con políticas públicas articuladas, las cuales requieren esfuerzos de coordinación interinstitucional.

3.3 Remuneraciones

- La suma presupuestada por el sector público para atender el pago de las remuneraciones asciende a **¢6.229.280 millones**, suma que comprende el **24,3%** de los presupuestos iniciales de 2018 y presenta una variación del **5,7%** respecto al presupuesto definitivo de 2017.
- La mayor asignación se realiza en el Gobierno Central, por **¢2.638.802 millones**, siguen en importancia las IDNE (**¢1.993.557 millones**); las EPNF (**¢708.543 millones**), y por último, los Gobiernos Locales (**¢217.140 millones**) y los Órganos Desconcentrados (**¢153.974 millones**)
- En lo que respecta a la composición de las remuneraciones, los incentivos salariales corresponden a la subpartida de mayor peso relativo, como ha sido usual desde el año 2011. Es pertinente destacar que año con año el crecimiento de los incentivos es mucho más dinámico que el de las remuneraciones básicas (salarios base), consecuencia directa del diseño del sistema compensatorio, el cual crece de forma vegetativa, sin necesariamente una medible asociación directa con el desempeño laboral y el contexto macroeconómico.
- Por institución, las que destinan proporcionalmente más recurso al pago de incentivos son la JPS, el ICT y RECOPE. En 2018, por cada **¢100.000 colones** de remuneraciones básicas estos entes presupuestaron más del doble en incentivos salariales para 2018, a saber: **¢251.618, ¢231.887 y ¢227.260**.

Para 2018 se asignan **¢6.229.280 millones** en remuneraciones en el sector público, **17,8%** de la producción estimada para el ejercicio. Dicho monto representa una variación del **5,7%** respecto al presupuesto definitivo de 2017, superior a la meta de inflación (**3% ± 1 punto**).

CUADRO 13
SECTOR PÚBLICO: GASTO EN REMUNERACIONES SEGÚN GRUPO, 2014-2018
-MILLONES DE COLONES-

Grupo institucional	Egresos Ejecutados			Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial	Part. %	Var. % vrs definitivo	Var. % vrs inicial
	2014	2015	2016	2017	2018			
TOTAL	4.855.250	5.135.510	5.259.658	5.892.582	6.229.280	100,0%	5,7%	5,5%
Gobierno Central	1.979.969	2.124.633	2.188.574	2.469.259	2.638.802	42,4%	6,9%	6,3%
IDNE	1.498.487	1.615.205	1.691.809	1.892.498	1.993.557	32,0%	5,3%	5,4%
Empresas Públicas No Financieras	676.196	664.119	624.276	677.119	708.543	11,4%	4,6%	4,4%
Instituciones Públicas Financieras	450.069	461.185	470.748	511.009	517.264	8,3%	1,2%	-1,3%
Gobiernos Locales	147.514	162.097	174.797	207.875	217.140	3,5%	4,5%	6,7%
Órganos Desconcentrados	103.017	108.271	109.454	134.823	153.974	2,5%	14,2%	25,2%

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

La mayor asignación se realiza en el **Gobierno Central**, por **¢2.638.802 millones**, de los cuales el MEP (**¢1.571.917 millones**), Poder Judicial (**¢384.126 millones**) y Ministerio de Seguridad Pública (**¢190.354 millones**), representan en conjunto el **81,3%** del monto presupuestado. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el presupuesto 2018 del Gobierno Central incorpora la creación de **4.117 plazas nuevas**, de las cuales **2.638** corresponden al MEP, **1.000** al Ministerio de Seguridad Pública y **337** al Poder Judicial, **119** al Ministerio de Justicia y Paz, y **3** a la Presidencia de la República.

Siguen en importancia las **IDNE**, con un presupuesto de **¢1.993.557 millones** y una variación del **5,3%** respecto al presupuesto ajustado de 2017. En este grupo la Caja Costarricense del Seguro

Social (¢1.366.261 millones) y las entidades de educación superior (UCR, ¢203.188 millones; UNA, ¢86.603 millones; TEC, ¢49.530 millones; UNED, ¢43.857 millones; y UTN, ¢30.712 millones) junto al INA (¢59.435 millones) comprenden el 92,3% de la partida. Sobresale el crecimiento en la UNA, del 8,1%, de acuerdo con el presupuesto de la institución, para 2018 los "tiempos completos" pasan de 2.970,4 a 2.991,9, donde el mayor aumento se da en la categoría administrativa, con un 2,2%; aunado a esto, el monto presupuestado considera un aumento salarial del 2% a partir del 01 de enero, sobre la base salarial vigente a diciembre de 2017 y un 1% a partir del 01 de julio, sobre la base a diciembre 2017.

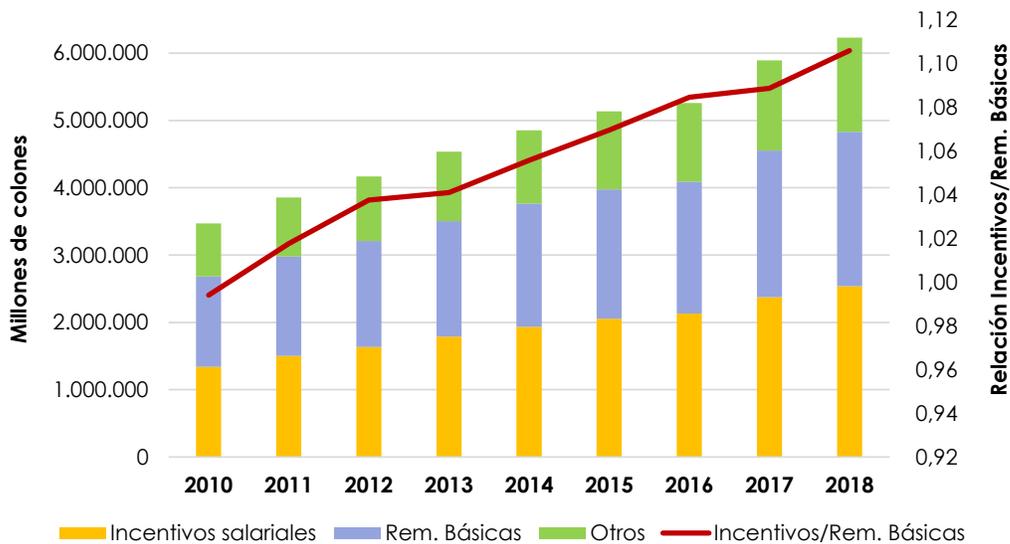
En las **EPNF**, se presupuestan ¢708.543 millones en remuneraciones, dentro de este grupo el ICE, AyA, CNFL y RECOPE concentran el 80,8% del total. Siguen en importancia las **Instituciones Públicas Financieras**, las cuales asignan ¢517.264 millones, 8,3% del total para el sector público; al igual que en los otros grupos, el gasto se concentra en pocas instituciones, propiamente el BNCR, el BCR, el BPDC y el INS absorben el 77,4%.

Por último, los **Gobiernos Locales** y los **Órganos Desconcentrados (OD)** representan, respectivamente, el 3,5% y el 2,5% de las remuneraciones del sector público. Los OD son el grupo con mayor variación, tanto en relación al presupuesto ajustado (14,2%) como al inicial de 2017 (25,2%), lo cual se explica por la desconcentración de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y Centros de Atención Integral (CEN-CINAI). Para 2018 esta Dirección tiene un presupuesto de ¢25.425 millones en la partida.

En lo que respecta a la composición de las remuneraciones, los incentivos salariales corresponden a la subpartida de mayor peso relativo, como ha sido usual desde el año 2011. Es pertinente destacar que año con año el crecimiento de los incentivos es mucho más dinámico que el de las remuneraciones básicas (salarios base), consecuencia directa del diseño del sistema compensatorio, el cual crece de forma vegetativa sin necesariamente una medible asociación directa con el desempeño laboral y el contexto macroeconómico (estrechez fiscal). Ello es parte de la dinámica rígida que caracteriza al gasto corriente del sector público, situación ampliamente señalada por el Órgano Contralor en diferentes informes.

Como se refleja en el gráfico siguiente, en 2010 por cada ¢100.000 de salario base, se pagaron ¢99.396 colones en incentivos, mientras que en 2018 por cada ¢100.000 de salarios base se tiene presupuestada una erogación de ¢110.575 en incentivos. Ante la ausencia de un abordaje de política en el tema de empleo público y particularmente de los esquemas remunerativos, el crecimiento inercial en los incentivos tenderá a profundizarse. En total, ambas subpartidas comprenden el 77,6% del rubro.

GRÁFICO 6
SECTOR PÚBLICO: EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LAS REMUNERACIONES, 2011-2018
-MILLONES DE COLONES-



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

Por su parte, las contribuciones sociales al seguro de salud y de pensiones absorben el 17,4% de la partida. El restante 5% se distribuye en las remuneraciones eventuales (¢295.996 millones, principalmente tiempo extraordinario) y remuneraciones diversas (¢18.057 millones).

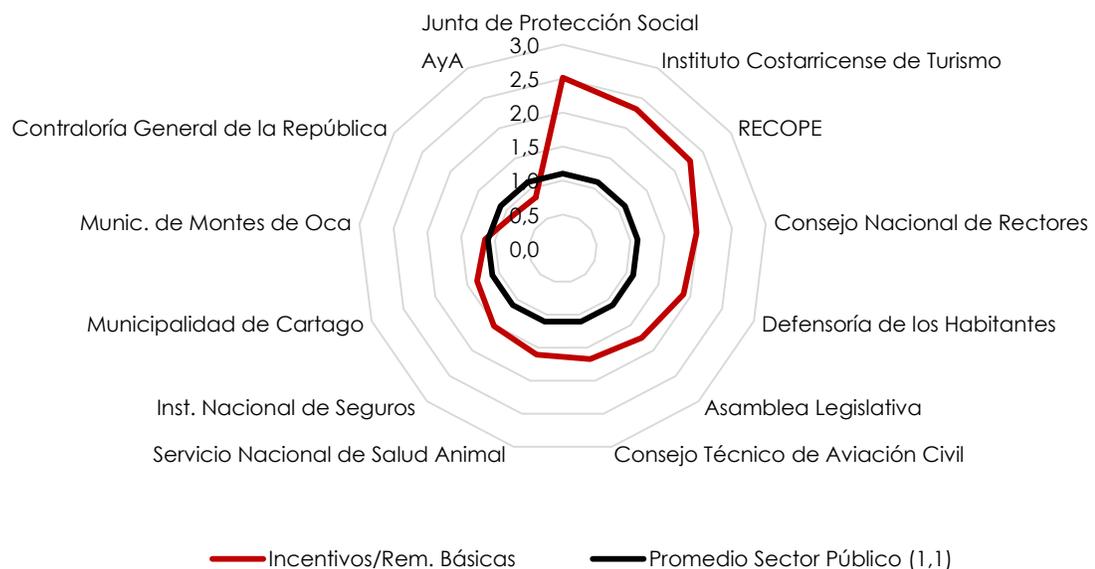
CUADRO 14
SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LAS REMUNERACIONES, 2014-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Subpartida	Egresos Ejecutados			Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial	Part. %	Var. % vrs definitivo	Var. % vrs inicial
	2014	2015	2016	2017	2018			
TOTAL	4.855.250	5.135.510	5.259.658	5.892.582	6.229.280	100,0%	5,7%	5,5%
Incentivos salariales	1.934.773	2.054.252	2.129.492	2.373.850	2.537.792	40,7%	6,9%	5,5%
Retribución por años servidos	679.699	726.148	745.739	833.251	877.351	14,1%	5,3%	2,0%
Otros incentivos salariales	415.861	439.160	458.093	525.402	574.392	9,2%	9,3%	9,5%
Decimotercer mes	305.592	321.342	329.536	373.184	392.567	6,3%	5,2%	5,2%
Restricción al ejercicio liberal de la profesión	286.540	303.238	310.656	341.849	359.836	5,8%	5,3%	5,2%
Salario escolar	247.081	264.364	285.469	300.164	333.646	5,4%	11,2%	9,5%
Remuneraciones básicas	1.832.853	1.920.798	1.963.668	2.180.771	2.295.088	36,8%	5,2%	4,7%
Contribuciones patronales a fondos de pensiones y otros fondos de capitalización	460.187	514.511	514.553	589.038	625.607	10,0%	6,2%	7,7%
Contribuciones patronales al desarrollo y seguridad social	368.512	376.583	379.070	430.141	456.740	7,3%	6,2%	7,2%
Remuneraciones eventuales	232.433	246.192	252.274	297.633	295.996	4,8%	-0,6%	5,9%
Remuneraciones diversas	26.493	23.174	20.601	21.149	18.057	0,3%	-14,6%	-8,2%

Fuente: Elaboración CGR a partir del SIPP y SIGAF.

Tanto por grupo como por institución, se aprecian diferencias importantes: proporcionalmente los OD y las IDNE son los grupos que más recursos destinan a los incentivos salariales, con una asignación que representa –en ese orden– el 44,5% y el 43,8% del total de la partida; mientras que en las IPF esta asignación es del 26,8% y 33,7% en los Gobiernos Locales. Por institución, las que destinan proporcionalmente más recurso al pago de incentivos son la JPS, el ICT y RECOPE. En 2018, por cada ₡100.000 colones de remuneraciones básicas estos entes presupuestaron más del doble en incentivos salariales para 2018, a saber: ₡251.618, ₡231.887 y ₡227.260.

GRÁFICO 7
INSTITUCIONES SELECCIONADAS: RELACIÓN INCENTIVOS SALARIALES-REMUNERACIONES BÁSICAS, 2018



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y SIGAF

En síntesis, los presupuestos aprobados para 2018 no presentan diferencias significativas en relación con lo observado en periodos anteriores en materia de remuneraciones. Persiste la tendencia creciente en este rubro, particularmente lo relativo a los incentivos salariales, así como las diferencias interinstitucionales y por grupo. Este crecimiento vegetativo forma parte importante en la dinámica inercial que tiene el gasto corriente en general. Dada la magnitud e importancia que tienen las remuneraciones dentro del gasto público y en la operativa propia de las instituciones, la CGR reitera su llamado a tomar acciones normativas que permitan hacer este gasto más eficiente.

La atención de la política remunerativa del sector público en general forma parte trascendental dentro de la discusión fiscal que debe realizar el país. En reiteradas ocasiones la CGR ha indicado que bajo las estructuras actuales, eventuales incrementos en los ingresos serían absorbidos de forma casi automática por la dinámica del gasto corriente, dentro del cual las remuneraciones, transferencias e intereses absorben gran parte; por tanto, la toma de decisiones en materia de empleo es parte inherente de la agenda pública hacia un gasto más eficiente.

3.4 Transferencias

- Los montos asignados para transferencias en 2018 ascienden a **¢6.673.399 millones (sin consolidar)**, lo que representa el **26,0%** de los presupuestos iniciales del ejercicio.
- El sector que otorga más transferencias es el Gobierno Central, el cual traslada **¢3.345.955 millones** hacia otras instituciones, sector privado o personas (becas, prestaciones); le siguen las IDNE, con **¢1.672.261 millones**; los Órganos Desconcentrados, **¢862.027 millones**, las EPNF (**¢432.190 millones**); y en menor medida las IPF (**¢306.688 millones**) y los Gobiernos Locales (**¢54.279 millones**).
- Del total presupuestado –tanto en transferencias corrientes como de capital– el **53,7%** tiene como destinatarios otras instituciones del sector público. Sobresalen el Gobierno Central, que para 2018 transferirá **¢2.427.398 millones** a otras entidades públicas y los Órganos Desconcentrados, que transferirán **¢711.900 millones**.
- La Contraloría General de la República insiste en la necesidad de revisar la normativa que regula las transferencias a cargo del presupuesto del Gobierno Central a favor de instituciones públicas, considerando tanto los intereses sociales del Estado como la realidad económico-financiera del Gobierno y el contexto histórico en el que tales transferencias se han gestado y evolucionado.

Los montos asignados para transferencias en 2018 ascienden a **¢6.673.399 millones**⁵⁷, lo que representa el **26,0%** de los presupuestos iniciales del ejercicio. Por grupo institucional, el sector que otorga más transferencias es el Gobierno Central, el cual traslada **¢3.345.955 millones** hacia otras instituciones, sector privado o personas (becas, prestaciones); le siguen las IDNE, con **¢1.672.261 millones**; los Órganos Desconcentrados (**¢862.027 millones**), las EPNF (**¢432.190 millones**); y en menor medida las IPF (**¢306.688 millones**) y los Gobiernos Locales (**¢54.279 millones**).

Cabe destacar que en tan solo 9 años, la asignación en transferencias se ha incrementado en 1,8 puntos respecto al PIB. En 2010 se ejecutaron **¢3.382.340 millones**, **17,3%** del PIB en ese año, mientras que en 2018 el monto presupuestado representa **19,1%** del producto estimado para el presente ejercicio, cifras sin consolidar.

Un aspecto medular en materia de transferencias tiene que ver con la cantidad de operaciones que se realizan dentro del mismo sector público. Del total presupuestado –tanto en transferencias corrientes como de capital– el **53,7%** tiene como destinatarios otras instituciones del sector público. Sobresalen el Gobierno Central, que para 2018 transferirá **¢2.427.398 millones** a otras entidades públicas y los Órganos Desconcentrados, que transferirán **¢711.900 millones**.

El presupuesto de FODESAF ejemplifica estas transacciones intra sector público. Para 2018 se tiene previsto que el Fondo reciba **¢252.737 millones** del Gobierno Central, propiamente desde el presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Esta transferencia tiene su fundamento en el artículo 15 de la Ley N° 8783⁵⁸, el cual estipula que el Ministerio de Hacienda asignará al Fondo una suma equivalente a 593.000 salarios base utilizados por Poder Judicial para fijar multas, provenientes de la recaudación del impuesto general sobre las ventas. Por otra parte, el Fondo traslada al Gobierno Central la suma de **¢201.623 millones** en transferencias corrientes (esta transferencia se sustenta en el artículo 17 de la Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, que autoriza al Fondo a trasladar hasta un **0,5%** de los ingresos ordinarios

⁵⁷ Cifras sin consolidar.

⁵⁸ Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N° 7636, Ley Creación del ICODER, N° 7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N° 7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas.

y extraordinarios del Fondo para gastos administrativos de la DESAF⁵⁹), y ¢1.000 millones en transferencias de capital.

Este presupuesto también indica que *“De las transferencias para el año 2018, el 22,94% se asignará al Régimen No Contributivo de la CCSS (incluye la partida del MTSS), el 21,81% al IMAS (incluye la partida del MTSS y programa de AVANCEMOS y Red de Cuido), 18,07% se asignará al BANHVI, 8,09% MEP, programa Comedores Escolares, 6,02% CCSS Asegurados por Cuenta del Estado, 5,65% Dirección de CEN CINAI, 2,59% al PANI, 3,05% a FONABE y un 11,78% otros programas sociales.”* Como se aprecia, gran parte de las transferencias del Fondo van al propio Gobierno Central (como queda reflejado en el presupuesto de ingresos de este último), programas o instituciones públicas.

Un segundo ejemplo viene dado por el IMAS, entidad que recibe recursos del Gobierno Central ¢76.177 millones, que considera los recursos para Avancemos (89,3%), ¢7.177 millones para programa de seguridad alimentaria (ayuda a familias) y ¢1.000 millones para programa de entrega de útiles escolares –paralelo a otras ayudas a estudiantes, como las becas otorgadas por FONABE, por ejemplo– y recibe también aportes del FODESAF (¢78.558 millones), que corresponden principalmente al aporte del 4% del Fondo al IMAS (Ley N° 8783) y recursos para la red de cuido.

Por su parte, la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición-CEN CINAI se financia en un 98% con transferencias del sector público: ¢27.846 millones del Gobierno Central, y ¢34.500 millones del FODESAF; recursos con los que financiará ¢22.927 millones en transferencias a comités de CEN-CINAI.

Como se aprecia, gran parte de las transferencias se dan dentro del propio sector público. Si bien esta situación se origina en normativa diversa, es sujeto de análisis, en particular para las instituciones del sector social, toda vez que existe una gran cantidad de instituciones para atender la lucha contra la pobreza, y el traslado de recursos entre diversas instancia puede devenir en pérdidas de eficiencia en la gestión de los mismos, aspecto ya señalado en otras oportunidades por la CGR.⁶⁰

Mención aparte merecen las transferencias del Gobierno Central, instancia que traslada la mayor cantidad de recursos a terceros, tanto públicos como privados. Los principales rubros en el primer caso obedecen a disposiciones legales y constitucionales, tal es el caso de los montos asignados a los regímenes de pensiones (¢953.556 millones), al FEES (¢496.267 millones), a la CCSS (¢459.894 millones), a las Juntas de Educación y Administrativas (¢305.265 millones), a FODESAF (¢252.737 millones) y al CONAVI (¢217.231 millones). En un horizonte de doce años, las transferencias del Gobierno pasaron de representar el 5,7% del PIB en 2007 (¢783.739 millones) al 9,6% en 2018 (¢3.345.955 millones), es decir, 3,9 puntos porcentuales más. Lo anterior refleja la carga financiera de las transferencias dentro del presupuesto del Gobierno Central, cuya disminución implicaría necesariamente realizar cambios a nivel normativo.

Muchas de estas asignaciones tienen como parámetro de referencia la producción, la recaudación de un impuesto determinado (por ejemplo, las que pesan sobre los impuestos de

⁵⁹ El artículo 19 de la citada Ley N° 5662 crea la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, DESAF, como una dependencia técnica permanente del MTSS. La DESAF es la encargada de administrar el FODESAF.

⁶⁰ Al respecto puede consultarse la Opinión del Órgano Contralor, Diseño, ejecución y evaluación de las políticas de superación de la pobreza: ¿qué mejorar a partir de la experiencia del período 1998-2008? Publicada en la Memoria Anual 2008 de la CGR, el Informe DFOE-SOC-IF-2016, auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo para la reducción de la pobreza 2015-2018, en relación con el cumplimiento de sus objetivos; y el DFOE-SOC-IF-08-2016, Informe de auditoría de carácter especial sobre la interrelación de los Programas de Transferencias dirigidos a la población Adulta Mayor, en este último se señalan la fragmentación y duplicidades en el financiamiento estatal a programas dirigidos hacia las personas adultas mayores.

renta y ventas), o bien en términos de salarios base del Poder Judicial, entre otros. En otros casos, se sustentan en aportes solidarios del Estado a diferentes sectores, tal es el caso de los aportes estatales a los seguros del SEM y el IVM, los cuales paulatinamente han cubierto a mayor población, siendo las servidoras domésticas el caso más reciente. Dado el peso que representan, en muchos casos el Gobierno no da total cumplimiento a la asignación estipulada normativamente.

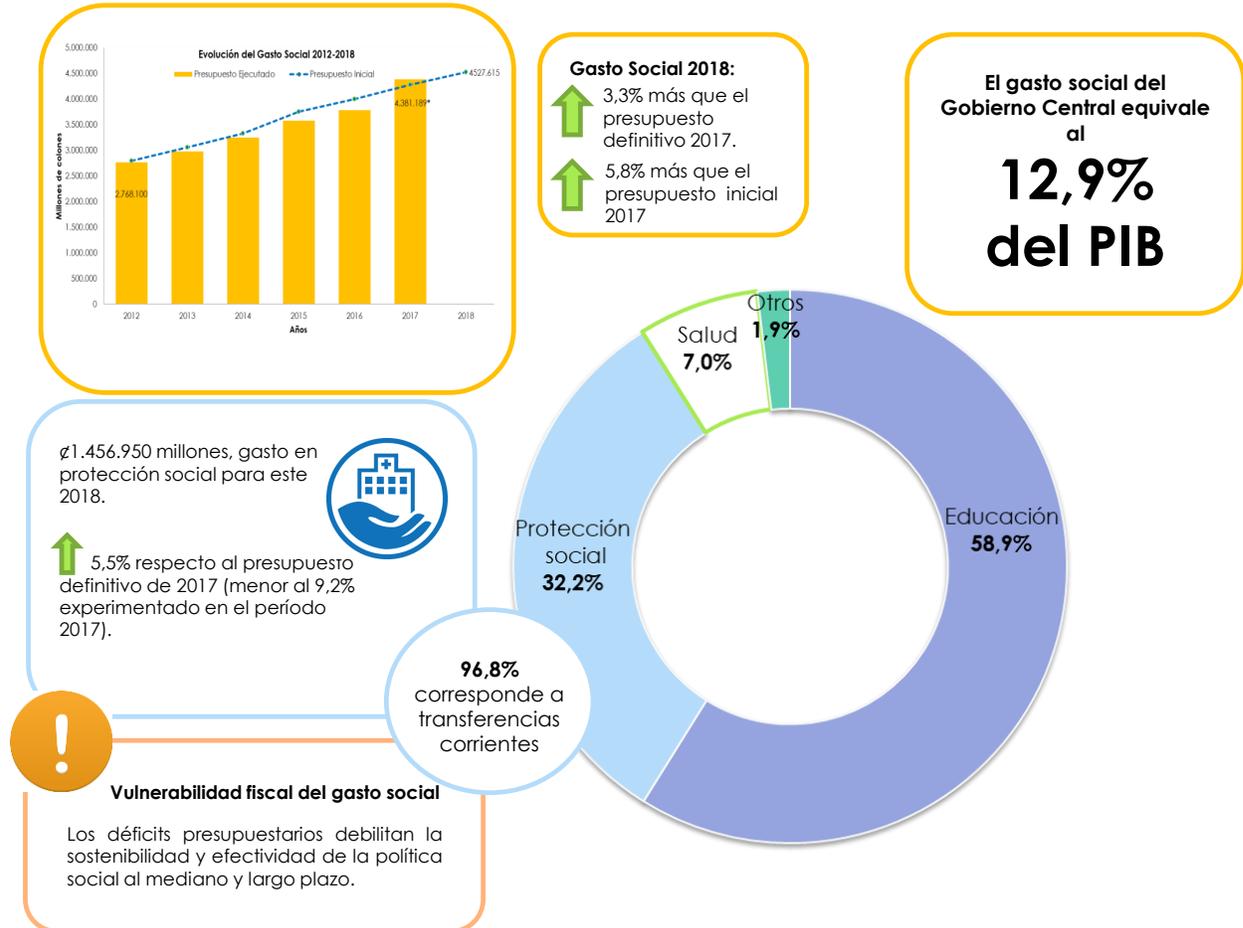
Un caso muy notorio en años recientes tiene que ver con los recursos al PANI, los cuales se incluyeron tanto en el presupuesto de 2017 como de 2018, para dar cumplimiento a sentencia judicial. Si bien se presentaron mociones en el proceso de aprobación del Presupuesto Nacional de 2018, estas no fueron aprobadas y la asignación se mantuvo pese a los cuestionamientos respecto a la capacidad ejecutora de la institución.

Más allá del resultado fiscal deficitario, la dependencia hacia los recursos del Gobierno Central pone en una situación de riesgo a las instituciones receptoras de transferencias dentro del Presupuesto Nacional. Hasta cierto punto, este riesgo se materializó en 2017, cuando Tesorería Nacional tuvo dificultades para acceder al financiamiento requerido por parte del Gobierno. Ante esta situación se emitió el Decreto N° 40540-H de 01 de agosto de 2017, Contingencia Fiscal, el cual en su artículo 6 expresa que *"Se autoriza a las instituciones que reciben transferencias del Presupuesto Nacional para que en lo que resta del 2017 puedan financiar gastos operativos con recursos de superávit libre."* Mediante Decreto N° 40808-H de 04 de diciembre de 2017, el alcance de esta disposición se amplió para todo el año 2018.

En la praxis, esta disposición se concreta como un cambio en la fuente de financiamiento de las instituciones, al utilizar recursos del superávit libre en lugar de las transferencias del Gobierno. Sin embargo, ya en 2018 el Gobierno incorporó menos recursos para gastos operativos, tal es el caso del Consejo Nacional de Concesiones. Para dicha institución se incorporó una transferencia por $\$1.285$ millones por ese concepto, cifra insuficiente para cubrir los requerimientos del Consejo durante todo el ejercicio e inferior a lo solicitado inicialmente por la entidad. A manera de ejemplo, en 2017 y 2016 los recursos transferidos por este concepto ascendieron a $\$4.964$ millones y $\$7.079$ millones, respectivamente. De acuerdo con la institución, la transferencia incorporada en el presupuesto del MOPT le permitirá operar hasta el mes de abril.

La crisis de liquidez experimentada en 2017 constituye un llamado de atención respecto a la situación fiscal del Gobierno Central, explicada en parte por el aumento sostenido de las transferencias para dar cumplimiento a obligaciones legales que en muchos casos se encuentran desfasadas de la realidad nacional y las posibilidades reales de la Hacienda Pública. En muchos sentidos configuran una situación de vulnerabilidad, pues: 1) Muchas se definen a partir de parámetros no fiscales, como el PIB; 2) Por su naturaleza muchas instituciones dependen de los recursos del Gobierno Central para financiar su operativa; 3) En el caso del sector social, gran parte de las ayudas asistenciales dependen de los ingresos del Gobierno directa o indirectamente, por lo que programas como Avancemos, subsidios del IMAS, pagos a proveedores que prestan servicios a población vulnerable, pueden verse afectados ante eventuales crisis de liquidez más profundas; 4) Los recursos que se trasladan dentro de diferentes entidades públicas pueden devenir en ineficiencias en la gestión y duplicidades estructurales. Por lo anterior, esta Contraloría reitera el llamado a la revisión de la normativa que sustenta gran parte de las transferencias del Gobierno Central.

3.5 Gasto social en el Gobierno Central



- El Gobierno Central presupuesta para el ejercicio económico de 2018 un total de ₡4.527.615 millones (12,9% del PIB) en gasto social, lo que implica un incremento de 3,3% respecto al presupuesto definitivo de 2017 (₡4.381.189 millones, 13,4% del PIB).
- Los principales rubros del gasto social son: educación, con una participación de 58,9%, protección social con un 32,2% y el gasto en salud que representa el 7,0%.
- Es necesario tomar medidas que permitan equilibrar las finanzas públicas, con el fin de garantizar la sostenibilidad y efectividad de la política en materia social, y seguir contribuyendo a la construcción de un país más próspero y solidario.

En el presupuesto inicial del Gobierno Central para el ejercicio económico 2018 se destinan **₡4.527.615 millones** a gasto social (12,9% del PIB y 48,3% del total del presupuesto) lo que implica un incremento de **3,3%** respecto al presupuesto definitivo de 2017 (₡4.381.189 millones).

El gasto social del Gobierno Central presenta históricamente altos niveles de ejecución, (en promedio, un 95,2% para el período 2014-2017⁶¹), aunque una proporción importante de dichos recursos corresponde a transferencias corrientes y de capital al sector público (41,8% del gasto

⁶¹ Cifras preliminares para el año 2017.

social ejecutado en 2017), lo que significa que su ejecución depende en última instancia de la gestión realizada por el destinatario final.

Estos gastos están dirigidos principalmente a satisfacer necesidades de educación, salud, vivienda y recreación, así como protección social, entendiendo esta última como un conjunto de mecanismos que buscan asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a los miembros de la sociedad más vulnerables, en diversas materias como enfermedad, maternidad y pensiones⁶².

CUADRO 15
GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Gasto social	Presupuesto ejecutado		Presupuesto definitivo	Presupuesto inicial	Part. %	Var. %	Var. %
	2015	2016	2017	2018		vs Definitivo	vs Inicial
TOTAL	3.577.154	3.782.368	4.381.189	4.527.615	100%	3,3%	5,8%
Educación	2.073.579	2.210.208	2.611.988	2.665.921	58,9%	2,1%	3,9%
Protección social	1.179.558	1.230.409	1.380.954	1.456.950	32,2%	5,5%	9,6%
Salud	246.720	263.420	298.077	318.667	7,0%	6,9%	6,9%
Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	50.173	47.952	60.594	58.521	1,3%	-3,4%	1,2%
Vivienda y otros servicios comunitarios	27.123	30.379	29.576	27.555	0,6%	-6,8%	-0,3%

Fuente: Elaboración CGR con información de SIGAF.

La composición del gasto social para 2018 es la siguiente: educación con 58,9%, protección social con un 32,2%, el gasto en salud representa el 7,0%, mientras que los servicios deportivos y recreativos, de cultura y religión, así como vivienda y otros servicios comunitarios representan el 1,9%.

Para **educación**, se presupuestan $\$2.665.921$ millones, con un crecimiento respecto al presupuesto definitivo de 2017 de 2,1%. Cabe destacar la contracción que sufren las transferencias de capital destinadas a infraestructura y equipamiento del sistema educativo ($\$63.302$ millones menos que en el presupuesto definitivo 2017).

En lo concerniente a **salud**, se presupuestan $\$318.667$ millones, con un 6,9% de crecimiento respecto al presupuesto definitivo 2017. Esta variación obedece fundamentalmente al incremento en las transferencias a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) por concepto de seguro de salud para regímenes cubiertos bajo leyes especiales como asegurados voluntarios, asegurados independientes, privados de libertad, entre otros ($\$21.801$ millones de incremento).

En materia de **servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión**, así como **vivienda y otros servicios comunitarios**, se presupuesta $\$58.521$ millones y $\$27.555$ millones respectivamente, siendo estos rubros los que presentan recortes respecto al presupuesto definitivo 2017 (-3,4% y -6,8%).

⁶² Para ampliar sobre el concepto de protección social, puede consultarse: Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Una perspectiva comparada. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/publicaciones>.

En **protección social**, se presupuesta **₡1.456.950 millones** con un crecimiento de 5,5% respecto al presupuesto definitivo de 2017 (₡1.380.954 millones). De esta suma, un 74,0% corresponde a gastos asociados a pensiones (₡1.077.697 millones) y un 24,4% (₡354.844 millones) al concepto de “ayuda a familias”, suma esta última que incluye la transferencia a FODESAF por ₡252.737 millones para el financiamiento de los programas de desarrollo social según Ley N° 8783 de 13 de octubre de 2009.

Esta Contraloría General ha subrayado reiteradamente la necesidad de tomar medidas para reducir el déficit fiscal, y garantizar una vía de desarrollo socialmente responsable y fiscalmente sostenible, por el bienestar de la población costarricense.

VULNERABILIDAD FISCAL DEL GASTO SOCIAL

Pese a la importancia del gasto social en la promoción y consolidación del desarrollo equitativo de un país, en Costa Rica este se ha realizado en un contexto de desequilibrio creciente y sostenido de las finanzas públicas, donde dicho gasto da muestras de desaceleración en la asignación para el período 2018.

Financiar gasto social en contextos de déficits presupuestarios recurrentes, debilita la sostenibilidad y efectividad de la política social al mediano y largo plazo, en la medida en que los ajustes macroeconómicos y fiscales resultantes de períodos de crisis o contracción económica traen usualmente aparejados recortes en este tipo de gasto⁶³, desprotegiendo precisamente a aquellas poblaciones más vulnerables para enfrentar el contexto económico y social adverso.

Por ejemplo, se ha demostrado que en América Latina⁶⁴, a diferencia del resto del mundo, existe un efecto desplazamiento sobre el gasto social al incrementarse el pago de intereses de deuda (lo que ocurre inercialmente en períodos de crisis fiscal), poniendo en una situación de vulnerabilidad a diversos sectores, usualmente desprotegidos.

Según el Vigesimoprimer Informe del Estado de la Nación, al país le tomó cerca de 34 años recuperar los niveles de inversión social por persona que poseía en 1980, donde se destaca que esta recuperación actualmente es precaria y muestra síntomas de comenzar a desacelerarse⁶⁵.

En respuesta a este tipo de disyuntiva, existen iniciativas como el “Balance Cíclicamente Ajustado” desarrollado en Chile, el cual consiste en una regla fiscal que estima los ingresos de Gobierno Central ajustándolos por el ciclo económico, y consecuentemente, autorizando un gasto público consistente con dichos ingresos⁶⁶. El objetivo de esta metodología es precisamente atenuar el carácter tradicionalmente procíclico de la política fiscal, reduciendo la vulnerabilidad del gasto social.

Es imperativo tomar medidas que permitan equilibrar las finanzas públicas, con el fin de garantizar la sostenibilidad y efectividad de la política en materia social, y seguir contribuyendo a la construcción de un país más próspero y solidario.

⁶³ Ver Tromben (2016) “Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe”, CEPAL, sobre el sesgo histórico contracíclico del gasto social en América Latina. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40725/1/S1600791_es.pdf

⁶⁴ Ver Lora Eduardo “La vulnerabilidad fiscal del gasto social ¿es diferente América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2009. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rae/v24n1/art01.pdf>

⁶⁵ La Inversión Social Pública en el 2014: se desacelera la expansión dentro del marco del desequilibrio fiscal”. Vigésimo primer informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2015, Disponible en: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/021/social/TrejosJD_2015b.pdf

⁶⁶ Ver “Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile” Estudios de Finanzas Públicas, Gobierno de Chile, 2011. Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-16156.html>

3.6 Inversión Pública

- El gasto de capital del Gobierno Central para 2018 asciende a **₡635.987 millones**, para una disminución del 17,0% respecto al presupuesto definitivo y 5,6% respecto al presupuesto inicial de 2017. Como porcentaje del PIB representa el 1,82%.
- El gasto de capital del Sector Público No Financiero suma **₡1.406.297 millones** (datos consolidados), lo que representa 9,5% menos que el presupuesto inicial consolidado de 2017 y 9,1% más que el presupuesto ejecutado consolidado de 2016. Este monto alcanza el 4,0% del PIB.
- La CEPAL señala que el país se está rezagando en materia de inversión pública, ya que mientras América Latina pasó de invertir en promedio un 4,7% del PIB en el año 2000 a un 6,5% del PIB en 2014, Costa Rica se quedó estancada en un 4%
- La inversión pública es un eje transversal que impacta en mayor o menor medida a los 17 ODS. Particularmente el objetivo 9 “Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación” es específico al tema de la inversión pública.

De acuerdo con el clasificador económico del egreso, el **gasto de capital** “comprende las erogaciones no recuperables para la adquisición o producción de **bienes duraderos**, destinados a un uso intensivo en el proceso de producción durante un largo período de tiempo. Estos gastos implican aumentos en los activos, mejoras en los ya existentes y la prolongación de su vida útil, a fin de incrementar la capacidad productiva o de servicio de las instituciones públicas. Incluye los gastos por concepto de remuneraciones, compra de bienes y servicios asociados a la formación de capital, así como las transferencias de capital”⁶⁷.

Esta definición es un indicativo de la inversión del Estado, la cual en el caso del **Sector Público No Financiero** para el ejercicio 2018, suma **₡1.406.297 millones** (datos consolidados), lo que representa 9,5% menos que el presupuesto inicial consolidado de 2017 y 9,1% más que el presupuesto ejecutado consolidado de 2016. Este monto alcanza el 4,0% del PIB.

Por su parte, para el 2018 el gasto de capital del **Gobierno Central** se proyecta a **₡635.987 millones**. Esta suma es menor que la del presupuesto del 2017 (5,6% menos si se compara con el presupuesto inicial de ese año y 17,0% menos si se compara con el presupuesto definitivo) y representa el 6,8% del presupuesto total del 2018 (frente a un 7,5% en el caso del presupuesto inicial del 2017). Lo anterior refleja, que en un contexto de estrechez fiscal, es en este rubro donde usualmente se realizan los principales ajustes. De esta forma, el gasto de capital en el Gobierno Central representa el 1,82% del PIB, al cual si se le eliminan las transferencias de capital -cuya efectividad y ejecución depende de terceros - dicho porcentaje alcanzaría tan solo el 0,32%.

La magnitud de la inversión pública respecto a la producción, tanto a nivel de Sector Público No Financiero como del Gobierno Central, refleja lo indicado en 2016 por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), al señalar que el país se está rezagando en materia de inversión pública, ya que mientras América Latina pasó de invertir en promedio un 4,7% del PIB en el año 2000 a un 6,5% del PIB en 2014, **Costa Rica se quedó estancada** en un 4%, situación que se mantiene este año, como se señaló en los párrafos iniciales.

⁶⁷ Clasificador económico del Gasto del Ministerio de Hacienda.



Esta situación, ante un **déficit fiscal apremiante**, complica el panorama de la inversión pública en Costa Rica. Destaca lo relacionado a la atención y mantenimiento de la red vial, según datos del VII Informe de la Evaluación de la Red Vial Nacional (RVN)⁶⁸ se analizaron cerca de 5.054 km de la RVN, comparables con datos del informe anterior, y se determinó que cerca de $\$14.000$ millones (11,5% del total invertido) de los contratos de conservación vial no logran los efectos deseados en cuanto a la recuperación de la RVN y que los tramos que calificaron para "Mantenimiento de Preservación" incrementaron en un 10,40%, lo cual constituye una oportunidad de exigir el uso de tratamientos de preservación de menor costo y mayor efectividad. A esto debe añadirse el impacto que los desastres

naturales en múltiples vías y edificaciones en el último año, lo que representa un reto adicional en materia de inversión.

El estancamiento de la inversión ha repercutido en un bajo stock de infraestructura a lo largo de los años, limitando de esta manera el crecimiento económico, lo cual repercute a su vez en las posibilidades de financiar infraestructura.

INVERSIÓN PÚBLICA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La inversión pública es un eje transversal que impacta en mayor o menor medida a los 17 ODS (Ver acápite 3.2).

Particularmente el objetivo 9 **Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación** es específico al tema de la inversión pública.

Este objetivo⁶⁹ tiene como 1era. meta: "*Desarrollar **infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad**, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos*" (el destacado no es del original).

Y en su 4ta. meta: "*De aquí a 2030, modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas*".

De igual manera, los objetivos 6 "**Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos**", 7 "**Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos**" y 11 "**Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles**" se vinculan de manera directa con el desarrollo de distintas infraestructuras, de modo que las políticas públicas deberán ser direccionadas al cumplimiento en materia de inversión pública y hacia lo que la Agenda 2030 y Costa Rica se han comprometido a cumplir.

⁶⁸ Consultado en: http://www.lanamme.ucr.ac.cr/images/noticias/fotos/ERVN2016-2017_Firmado.pdf

⁶⁹ Tomado de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/>

3.7 Adquisiciones y compras públicas en el Sector Público

- Para el ejercicio económico de 2018 se asignan **₡5.652.417 millones** a compras en el Sector Público (16,2% del PIB), lo que implica una disminución de 1,9% respecto al presupuesto definitivo de 2017 (₡5.762.975 millones).
- El 92,8% del presupuesto para compras públicas corresponde al sector descentralizado, donde destacan: 30,7% para Empresas Públicas no Financieras (EPNF), 23,5% de Instituciones Públicas Financieras (IPF) y un 22,3% de las Instituciones Descentralizadas no Empresariales (IDNE).
- Gobierno Central presupuesta el 7,2% de las compras públicas, con una débil ejecución presupuestaria: 70,7% en 2017 (7,7 p.p. menos que 2016) consecuente con el Decreto Ejecutivo N° 40540-H.
- La unificación y digitalización de las compras públicas a través de una sola plataforma avanza lentamente, generando desahorros y pérdida de transparencia y eficiencia, entre otros beneficios potenciales.

Las compras públicas son un componente central para la provisión de servicios públicos, la gobernanza y el crecimiento económico del país. Se aproximan presupuestariamente mediante la suma de los montos ejecutados de tres partidas presupuestarias, a saber: bienes duraderos, materiales y suministros, y servicios, en cada uno de los grupos institucionales que conforman el sector público, restando a dicho monto la factura petrolera.

CUADRO 16
SECTOR PÚBLICO: EVOLUCIÓN DEL GASTO EN COMPRAS PÚBLICAS SEGÚN GRUPO, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Gasto Compras Públicas	Presupuesto ejecutado		Presupuesto definitivo	Presupuesto inicial	Part %	Var. % vs Definitivo	Var. % vs inicial
	2015	2016	2017	2018			
TOTAL SECTOR PUBLICO	3.742.423	4.061.488	5.762.975	5.652.417	100,0%	-1,9%	6,2%
Empresas públicas no financieras	1.404.116	1.433.892	1.721.117	1.732.935	30,7%	0,7%	6,5%
Instituciones Públicas Financieras	887.412	968.171	1.146.604	1.325.747	23,5%	15,6%	5,7%
Instituciones Descentralizadas no Empresariales	688.611	776.053	1.322.119	1.257.816	22,3%	-4,9%	10,0%
Órganos Desconcentrados	316.714	410.904	746.028	644.839	11,4%	-13,6%	1,4%
Gobierno Central	277.440	278.166	427.408	405.329	7,2%	-5,2%	-1,8%
Gobiernos Locales	168.130	194.303	399.699	285.752	5,1%	-28,5%	15,7%

Fuente: Elaboración CGR con datos de SIPP y SIGAF

Para 2018, en el Sector Público se asignan **₡5.652.417 millones** a compras públicas (16,2% del PIB), lo que implica una disminución de 1,9% respecto al presupuesto definitivo de 2017 (₡5.762.975 millones).

Para los casos de Instituciones Descentralizadas no Empresariales, Gobierno Central y Gobiernos Locales las principales disminuciones se presentarían en bienes duraderos (21,3%, 39,9% y 40,6% respectivamente), por ejemplo, construcciones y mejoras físicas de edificios, compra de equipo, entre otros. En el caso de los Órganos Desconcentrados, la mayor reducción se presentaría en la contratación de servicios (21,3%), donde destaca la reducción en mantenimiento de vías de comunicación (35,2%) por parte del CONAVI.

Un 92,8% del presupuesto para compras públicas corresponde al sector descentralizado, donde destacan: 30,7% para Empresas Públicas no Financieras (EPNF), 23,5% de Instituciones Públicas Financieras (IPF) y un 22,3% de las Instituciones Descentralizadas no Empresariales (IDNE). Por su parte, Gobierno Central presupuesta el 7,2% de las compras públicas.

En lo que respecta a la ejecución, históricamente estos rubros han mostrado una débil ejecución: en promedio un 76,1% para el periodo 2012-2016. Particularmente, la ejecución presupuestaria de Gobierno Central para el período 2017 cerró en 70,7% (7,7 p.p. menos que 2016) resultado coherente con la publicación del Decreto Ejecutivo N° 40540-H⁷⁰, el cual estableció que no se iniciarían procesos de contratación que conlleven nuevas obligaciones para el Gobierno Central, ante los faltantes de liquidez en el flujo de caja de la Tesorería Nacional.

Como parte de las medidas que buscan fortalecer el sistema de compras públicas, se emitió la Ley N° 9395 de 31 de agosto de 2016 (Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la ley N° 7494, Contratación Administrativa) vigente desde el 13 de setiembre de 2016, la cual establece la obligación para todo el sector público de realizar los procedimientos de contratación administrativa a través de la plataforma electrónica SICOP, con el objetivo de incrementar la transparencia, generar ahorros, aumentar eficiencia y promover una sana competencia, beneficios cruciales en un contexto de apremio de las finanzas públicas.

Esta Contraloría General determinó mediante el informe DFOE-SAF-IF-00014-201771 (Ver recuadro *Bajo avance en el uso único y centralizado de la plataforma de compras públicas SICOP por parte del sector público*) que este proceso de implementación de SICOP avanza lentamente y con algunas debilidades, generando desahorros, pérdida de transparencia y eficiencia, entre otros beneficios potenciales.

⁷⁰ Publicado en el Alcance Digital N° 191 a la Gaceta N°148 de 07 de agosto de 2017.

⁷¹ Auditoría de carácter especial sobre las acciones realizadas por el Ministerio de Hacienda para garantizarse que toda actividad de contratación se realice por medio del sistema digital unificado de compras públicas.

BAJO AVANCE EN EL USO ÚNICO Y CENTRALIZADO DE LA PLATAFORMA DE COMPRAS PÚBLICAS SICOP POR PARTE DEL SECTOR PÚBLICO

A partir de la publicación de la Ley N° 9395 de 31 de agosto de 2016⁷², se establece la obligatoriedad de que toda actividad de contratación regulada en la ley N° 7494, así como cualquier otra actividad regulada bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas (SICOP). La ley N° 9395 otorgó un plazo de un año (y seis meses adicionales en casos debidamente justificados) para cumplir con las obligaciones allí detalladas.

No obstante, al 13 de setiembre de 2017, fecha impuesta por la Ley N° 9395 para la incorporación de toda la actividad contractual al SICOP, un 35,8% de las entidades públicas se encontraban utilizando el SICOP completa o parcialmente, (118 entidades -la Administración Central y 49 instituciones fuera de esta-), quedando pendiente un 64,2%. Adicionalmente se determinó, a partir de una consulta realizada a instituciones del sector público que indicaron utilizar el sistema SICOP, que un 82% aún realiza compras por otros medios o plataformas, en el periodo de enero a agosto de 2017.

También se identifica que pese a haberse declarado el cierre de la plataforma CompraRed, esta se utilizó en 115 procesos de contratación entre enero 2017 y el 20 de junio de 2017, en la medida en que no se había cumplido con su cierre operativo para nuevos procedimientos.

A partir de consultas a instituciones públicas, se logran identificar algunos factores que afectan negativamente la implementación del SICOP: problemas con los requerimientos técnicos, incertidumbre por desarrollos informáticos internos, desarrollo de interfaces requeridas, lenta negociación de costos con el proveedor, seguimiento inconstante, tardanza en capacitaciones y problemas con acceso a firma digital.

Adicionalmente, se logra identificar que la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), rector en el uso de medios electrónicos aplicados en materia de contratación administrativa, no cuenta con un plan de trabajo detallado⁷³ para la implementación del SICOP en todo el sector público en los plazos que había determinado la Ley N° 9395, existen incongruencias normativas entre los decretos ejecutivos N° 40270-H y N° 40538-H y la ley N° 9395 y no se cuenta con un monitoreo de eventuales riesgos que pueda enfrentar la implementación del sistema y su gestión de riesgos institucional apegada a los parámetros normativos.

Todos estos elementos permiten dilucidar que el proceso de implementación de SICOP avanza lentamente, imposibilitando aprovechar beneficios en términos de eficiencia y transparencia para la gestión pública, en un contexto de apremio de las finanzas públicas.

⁷² "Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la ley N° 7494, Contratación Administrativa"

⁷³ La DGABCA indica la falta de respuesta de las instituciones del Sector Público a las distintas intimaciones y solicitudes de información hechas por dicha Dirección, como uno de los factores principales que dificultan el diseño de un plan de trabajo detallado.

3.8 Otros Gastos

En el presente acápite se compila la evolución de partidas seleccionadas de gasto, correspondientes a entidades del sector público, a saber: Dietas, Alquiler de edificios, locales y terrenos, Publicidad y propaganda, Servicios en ciencias económicas y sociales, Transporte en el exterior, Viáticos en el exterior y Actividades protocolarias y sociales, además se detallan las principales variaciones. Dichas partidas ascienden a ₡258.345 millones en su conjunto, y presentan un crecimiento de 4,4% en comparación con el presupuesto definitivo del año 2017. En su conjunto estos rubros representan el 1,0% de los presupuestos iniciales del sector público. El cuadro a continuación resume la información correspondiente a este acápite.

CUADRO 17
SECTOR PÚBLICO: GASTO EN SUBPARTIDAS SELECCIONADAS: 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida/Institución ^{1/}	Egresos Ejecutados 2015	Egresos Ejecutados 2016	Presupuesto Definitivo 2017	Presupuesto Inicial 2018	Part. %	Var. %
TOTAL	169.755	181.437	247.355	258.345		4,4%
0.02.05-Dietas	8.706	9.345	10.910	11.338	100,0%	3,9%
Asamblea Legislativa	1.866	1.858	1.901	2.030	17,9%	6,8%
Municipalidad de Alajuela	405	452	506	534	4,7%	5,7%
Municipalidad de San José	316	351	389	410	3,6%	5,5%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	229	295	295	341	3,0%	15,5%
Municipalidad de Desamparados	202	251	251	253	2,2%	1,0%
Resto	5.688	6.138	7.569	7.769	68,5%	2,7%
1.01.01-Alquiler de edificios, locales y terrenos	77.688	82.502	98.016	109.281	100,0%	11,5%
Poder Judicial	4.276	4.836	8.114	12.243	11,2%	50,9%
Caja Costarricense del Seguro Social	7.988	8.514	10.315	10.941	10,0%	6,1%
Ministerio de Hacienda	7.721	8.112	8.723	8.460	7,7%	-3,0%
Banco Nacional de Costa Rica	6.515	6.779	7.338	8.236	7,5%	12,2%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	5.353	6.057	6.677	7.617	7,0%	14,1%
Otros	45.835	48.204	56.850	61.782	56,5%	8,7%
1.03.02-Publicidad y propaganda	47.641	48.624	62.762	62.618	100,0%	-0,2%
Instituto Costarricense de Turismo	7.314	9.128	11.967	11.554	18,5%	-3,5%
Banco Nacional de Costa Rica	5.192	4.457	5.101	5.500	8,8%	7,8%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	5.888	5.288	5.317	5.432	8,7%	2,1%
Instituto Nacional de Seguros	2.203	3.052	3.987	4.495	7,2%	12,7%
Banco de Costa Rica	3.662	2.970	4.719	3.880	6,2%	-17,8%
Otros	23.381	23.729	31.670	31.757	50,7%	0,3%
1.04.04-Servicios en ciencias económicas y sociales	23.548	28.743	54.659	54.542	100,0%	-0,2%
Instituto Nacional de Aprendizaje	104	109	7.497	7.501	13,8%	0,1%
Superintendencia General de Entidades Financieras	1.476	2.705	2.854	3.227	5,9%	13,1%
Patronato Nacional de la Infancia	849	994	2.353	2.677	4,9%	13,8%
Caja Costarricense del Seguro Social	125	325	1.452	2.286	4,2%	57,5%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	546	767	1.260	1.723	3,2%	36,8%
Otros	20.448	23.843	39.244	37.127	68,1%	-5,4%
1.05.03-Transporte en el exterior	2.593	2.688	4.947	5.136	100,0%	3,8%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	252	231	304	567	11,0%	86,6%
Instituto Costarricense de Turismo	243	272	308	331	6,4%	7,7%
Universidad de Costa Rica	226	199	305	322	6,3%	5,7%
Ministerio de Cultura y Juventud	16	19	235	229	4,4%	-2,6%
Banco Central de Costa Rica	73	84	196	181	3,5%	-7,9%
Otros	1.782	1.884	3.599	3.506	68,3%	-2,6%

Partida/Institución ^{1/}	Egresos Ejecutados 2015	Egresos Ejecutados 2016	Presupuesto Definitivo 2017	Presupuesto Inicial 2018	Part. %	Var.%
1.05.04-Viáticos en el exterior	2.660	2.941	4.960	4.993	100,0%	0,7%
Universidad de Costa Rica	185	196	317	331	6,6%	4,7%
Consejo Técnico de Aviación Civil	189	254	340	310	6,2%	-8,9%
Banco Central de Costa Rica	88	109	251	237	4,8%	-5,7%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	189	125	216	219	4,4%	1,5%
Ministerio de Comercio Exterior	156	223	223	143	2,9%	-36,0%
Otros	1.853	2.033	3.613	3.753	75,2%	3,9%
1.07.02-Actividades protocolarias y sociales	6.920	6.595	11.101	10.438	100,0%	-6,0%
Patronato Nacional de la Infancia	546	604	1.088	1.456	13,9%	33,8%
Instituto Costarricense del Deporte y la	555	357	806	703	6,7%	-12,7%
Instituto Nacional de Aprendizaje	610	325	874	699	6,7%	-20,0%
Universidad Nacional	394	509	587	561	5,4%	-4,4%
Instituto Costarricense de Turismo	384	426	561	514	4,9%	-8,4%
Otros	4.430	4.374	7.185	6.505	62,3%	-9,5%

1/ Para cada subpartida seleccionada se incluyen las instituciones que ocupan los primeros cinco lugares de la participación relativa en el presupuesto inicial del 2018, salvo que dentro de esos cinco primeros lugares se encuentre el ICE, en cuyo caso esta institución se agrupa en la categoría "Resto" y se añade al detalle la institución que ocupa el sexto lugar. En el caso del ICE, el Consejo Directivo declaró confidencial la información presupuestaria del ICE, excepto la correspondiente al programa Electricidad, ello con sustento en la potestad que le otorga a ese Instituto el artículo 35 de la Ley N° 8660; situación que obliga a la Contraloría General a resguardar del conocimiento de terceros tal información, en atención al imperativo expuesto en el artículo 11 de la Ley contra la corrupción y enriquecimiento ilícito en la función pública N° 8422.

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

La partida de **Alquiler de edificios, locales y terrenos** (¢109.281 millones) presenta el mayor crecimiento, con un 11,5% respecto al presupuesto definitivo 2017, en especial resalta el caso del **Poder Judicial** que, con una participación relativa del 8,3% en el total del presupuesto definitivo 2017, presenta un aumento en este rubro del 50,9%, para ubicarse en ¢12.243 millones en el 2018, explicado por el pago de contratos de los edificios y locales en los cuales se llevan a cabo operaciones propias de la entidad, es decir despachos judiciales, oficinas judiciales, fiscalías, defensas públicas y oficinas administrativas; también, las pertenecientes a diversos proyectos como los de la Plataforma Integral de Servicios de Atención a la Víctima (PSAV) y los de la oficina de Atención a víctimas de delitos y sus sedes regionales.

La partida de **dietas** (¢11.338 millones) presenta un aumento del 3,9%. La **Asamblea Legislativa** es la entidad que mayor proporción abarca del total, tanto en 2017 (17,4%) como en 2018 (17,9%); su presupuesto en dietas se incrementó en un 6,8% para ubicarse en ¢2.030 millones en 2018. Sin embargo, dentro de las entidades destacadas, el **BPDC** es la que presenta mayor crecimiento respecto al presupuesto definitivo 2017 (15,5%), explicado por la estimación que se realiza basada en el número de sesiones, el pago por sesión y la asignación para suplentes, incluyendo el gasto de la Junta Directiva Nacional y de las Juntas de Crédito Local.

El presupuesto inicial 2018 en el caso del **Transporte en el exterior** (¢5.136 millones) muestra un aumento del 3,8% respecto al presupuesto definitivo 2017, particularmente cabe resaltar el caso del **Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto**, que aumenta un 86,6% su presupuesto inicial con respecto al definitivo 2017, comportamiento que está asociado a los programas de rotaciones y traslados de funcionarios acreditados en el Servicio Exterior de la República.

La partida de **Viáticos en el exterior** (¢4.993 millones) presenta un leve aumento de 0,7% con respecto al presupuesto definitivo del año 2017. La **UCR** comprende el 6,6% del total de este gasto y en el grupo de entidades destacadas presenta el mayor crecimiento con respecto al presupuesto definitivo 2017 (4,7%). Cabe resaltar, además, el comportamiento decreciente del

Ministerio de Comercio Exterior en este rubro con respecto al presupuesto tanto definitivo como inicial del 2017, con una caída del 36,0% y un 22,8% respectivamente.

Las partidas de **Publicidad y Propaganda** (¢62.618 millones) y **Servicios en ciencias económicas y sociales** (¢54.542 millones), presentan de manera similar un decrecimiento de un 0,2% en el presupuesto inicial 2018 con respecto al definitivo 2017. El **ICT** comprende el 18,5% de la subpartida de **Publicidad y Propaganda**, siendo así la entidad con mayor importancia relativa dentro de las que se han destacado; sin embargo, la de mayor crecimiento respecto al presupuesto definitivo 2017 es el **INS** con un 12,7%, justificado por la creación de una unidad de Innovación, pago de patrocinios y apoyo al Museo de Jade, entre otros. Por otro lado, en la partida de **Servicios en ciencias económicas y sociales** el **INA** abarca el 13,8%, y el crecimiento más elevado corresponde a la **CCSS** (57,5%) explicado en parte por la contratación de auditoría externa del Informe de Liquidación Presupuestaria a diciembre 2016, los estados financieros y de riesgos.

La partida que presentó el mayor decrecimiento corresponde a **Actividades Protocolarias y Sociales** (¢10.438 millones) con una caída del 6,0% del presupuesto inicial 2018 respecto al presupuesto definitivo 2017. Entre los casos relevantes se presenta el **PANI** con un 13,9% del presupuesto correspondiente a esta subpartida, además de contar con el crecimiento más acelerado en comparación con el definitivo 2017 (33,8%). Es notable resaltar, que de las 5 entidades con mayor peso presupuestario relativo, solo el presupuesto inicial 2018 del PANI aumenta debido a la implementación de proyectos dirigidos especialmente a la promoción de los derechos de los niños y las niñas, además de gastos varios de la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, Gerencia de Administración y Gerencia Técnica, entre otros.

3.9 Proceso de aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República

- Se recibió un total de 283 presupuestos, de los cuales 167 recibieron aprobación, 103 aprobación parcial y 13 son improbadas totalmente.
- El monto aprobado para 2018 es de ¢15.864.850 millones.
- Dentro de las principales razones de improbación destacan elementos comunes, como la morosidad con la CCSS e incumplimiento en el monto asignado al Fondo de Capitalización Laboral (FCL), entre otros.

La Contraloría General de la República es el ente encargado de la aprobación de los presupuestos de diferentes instituciones del sector público, tal y como le confiere el artículo 184 de la Constitución Política el deber y la atribución de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, así como fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos públicos. Además en el artículo 18 de la Ley N° 7428, se establece que la Contraloría General examinará para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como del resto de la administración descentralizada, las instituciones semiautónomas, las empresas públicas, entes públicos no estatales que por ley están sometidos a esa aprobación y los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administran recursos de forma independiente⁷⁴.

⁷⁴ Asimismo, en el mismo artículo 18 se dispone que la Contraloría General de la República puede determinar de manera razonada los presupuestos de los órganos, unidades ejecutoras, fondos, programas y cuentas que administren recursos de manera independiente, que por su monto se excluyan de su aprobación o improbación, total o parcial.

El monto aprobado total asciende a $\text{¢}15.864.850$ millones⁷⁵, $\text{¢}181.923$ millones menos que lo que fue propuesto inicialmente por las instituciones.

CUADRO 18
CGR: RESUMEN DE LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA, 2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Grupo Institucional	Monto Propuesto	Monto Aprobado	Diferencia	Monto Aprobado (%)	Cantidad			Monto Improbado totalmente	Total General
					Aprobados	Aprobados Parcialmente	Improbados		
TOTAL	16.046.773	15.864.850	-181.923	100,0%	167	103	13	52.225	283
Instituciones Descentralizadas No Empresariales ^{1/}	5.338.049	5.283.986	-54.063	33,3%	10	19	3	9.041	32
Empresas Públicas No Financieras	4.766.981	4.731.519	-35.461	29,8%	8	11	0	0	19
Instituciones Públicas Financieras	3.588.702	3.530.934	-57.768	22,3%	25	9	1	5.950	35
Órganos Desconcentrados	1.387.487	1.380.311	-7.177	8,7%	14	10	3	27.975	27
Gobiernos Locales ^{2/}	574.122	564.228	-9.893	3,6%	44	34	3	8.932	81
Otras instituciones de Gobiernos Locales ^{3/ 4/}	2.027	1.899	-128	0,0%	1	7	3	327	11
Fideicomisos	357.384	340.381	-17.003	2,1%	11	7	0	0	18
Sector Privado	32.021	31.591	-429	0,2%	54	6	0	0	60

1/ A la Universidad Nacional le fue aprobado parcialmente el presupuesto inicial por $\text{¢}168.192$ millones, $\text{¢}1.079$ millones menos que lo enviado en primera instancia; sobre lo cual solicitó una reconsideración, la cual fue atendida mediante oficio N° DFOE-SOC-0253 (02704) del 21 de febrero de 2018, donde se indica que el acto adquirió firmeza con la aprobación parcial. Dicho ajuste no se materializó en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) al cierre de edición de este documento por lo que en este se incorpora el monto presupuestado inicialmente por $\text{¢}169.271$ millones.

2/ No se incluyen los montos de las municipalidades de Coto Brus, Matina y San Mateo por no presentación de ajustes en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) a tiempo.

3/ Incluye Federaciones de Municipalidades, la Liga de municipalidades de Heredia y la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

4/ No se incluyen los montos de la Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua, Federación de Municipalidades Cantones Productores de Banano (CAPROBA), Federación de Municipalidades de la región sur de la Provincia de Puntarenas (FEDEMSUR) por no presentación de ajustes en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) a tiempo.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP al 30 de enero de 2018.

Para el ejercicio económico 2018 **se improbaron totalmente los presupuestos de 13 entidades**, por un monto de $\text{¢}52.225$ millones. El artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República⁷⁶ y las Normas Técnicas de Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE, establecen que en caso de que un presupuesto sea improbado, regirá el del año inmediato anterior, eliminando todos aquellos ingresos y gastos que por su naturaleza solo tengan fundamento o eficacia para el período anterior, de este modo el presupuesto ajustado debe contener los elementos y criterios necesarios para medir los resultados relacionados con su ejecución, para lo cual debe basarse en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de su planificación anual, la incidencia y el impacto económico y financiero de la ejecución de ese plan a la luz de la realidad institucional, con el fin de que sea utilizado como instrumento para la medición de resultados. Dentro de los motivos de improbación, destacan elementos comunes, como la morosidad con la CCSS, incumplimiento en el monto asignado al Fondo de Capitalización Laboral (FCL), entre otros. A continuación se detallan las principales causas de **improbación** del presupuesto inicial:

⁷⁵ 8,8% más en el monto aprobado (19 presupuestos iniciales más presentados y tramitados) consignado en la versión de este informe de 2017 ($\text{¢}14.587.237$ millones).

⁷⁶ Ley N° 7428 de 07 de setiembre de 1994 y sus reformas.

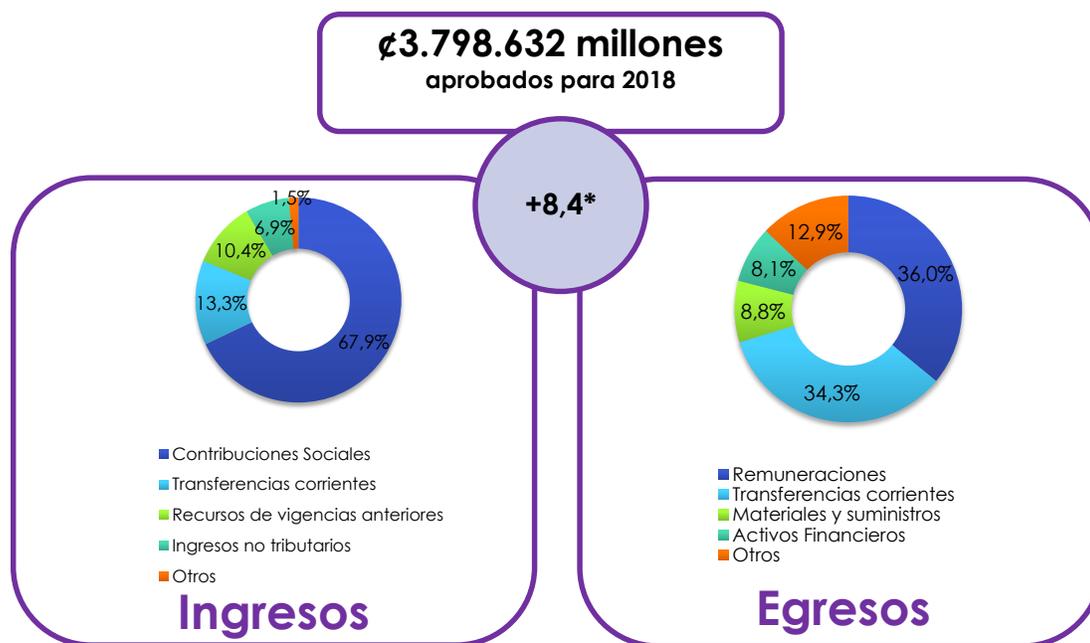
- Al **Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), Sistema de Emergencias 911, Municipalidad de San Mateo y Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano de Costa Rica (FECAPROBA)**, se les imprueba su presupuesto inicial de ₡14.694, ₡4.101, ₡1.321 y ₡285 millones respectivamente, por realizar un aporte menor al determinado por ley para el FCL. SENASA incorporó un 11% menos que el establecido, el Sistema de Emergencias 9-1-1 omitió un 42,3% de los fondos correspondientes, la Municipalidad de San Mateo excluyó el 11,4% y FECAPROBA presupuestó únicamente un 50,3% del total.
- Respecto al **Instituto Costarricense de Investigación, Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)** y al **Consejo Nacional de Concesiones (CNC)**, la improbación de su presupuesto inicial de ₡6.671 y ₡6.610 millones respectivamente, se fundamenta en el incumplimiento del decreto que especifica la responsabilidad de detallar los ingresos y egresos anuales; para ambas entidades los ingresos estimados no son suficientes para finiquitar las actividades del año.
- El presupuesto inicial del **Banco Crédito Agrícola de Cartago** por un monto de ₡5.950 millones; fue improbadado dado que un 47,9% del total de ingresos proyectados corresponden a rendimientos netos sobre títulos valores que serán incorporados en el Fideicomiso de Administración de la Cartera de Activos del BCAC, sin embargo este no ha sido adjudicado y carece de base legal para ser incorporado como parte de los ingresos presupuestados; además, se imprueban las transferencias, dado que el cálculo de estas es metodológicamente incorrecto.
- La improbación del presupuesto del **Colegio Universitario de Cartago** por ₡4.686 millones se debió a que la institución no suministró la información requerida por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y el Banco Central, en el tiempo correspondiente para realizar dicho trámite.
- Para la **Municipalidad de Matina** el motivo de la improbación de su presupuesto de ₡3.875 millones se fundamenta en que la entidad no presupuesta los salarios de los últimos dos meses para los trabajadores que desempeñan labores administrativas, como resultado de la escasez de los ingresos proyectados por la institución.
- El presupuesto de la **Municipalidad de Coto Brus** por ₡3.736 millones se imprueba, por cuanto el presupuesto presentado ante el Órgano Contralor difiere al aprobado anteriormente por el Concejo Municipal.
- El presupuesto del **Patronato Nacional de Ciegos** por ₡196 millones se imprueba por cuanto el Plan Anual Operativo carece de firmeza al no contar con el visto bueno de la Junta Administrativa.
- El presupuesto inicial tanto de la **Federación de Municipalidades de la Región del Sur de la Provincia de Puntarenas (FEDEMSUR)** como de la **Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua** reciben la improbación de su presupuesto inicial de ₡30 millones y ₡13 millones respectivamente, como resultado de su estado moratorio en lo que respecta a las cuotas patronales y obreras con la Caja Costarricense del Seguro Social, la primera adeudando ₡3,5 millones al 1° de noviembre de 2017 y la segunda ₡314.007 al 27 de octubre del mismo año.

Con respecto a las **aprobaciones parciales** realizadas por la Contraloría General, se imprueban montos debido a excesos en el límite de gasto, inclusiones de créditos o préstamos aún no otorgados y falta de racionalidad en la estimación. A continuación se detallan las principales causas en algunas entidades seleccionadas.

- Por sobrepasar el monto del gasto máximo autorizado por la STAP, se le imprueba el excedente al **INCOFER** por ¢13.879 millones (65,6% del presupuesto solicitado) y a JAPDEVA por ¢10.783 millones (16,3% del presupuesto solicitado).
- Al **Instituto Nacional de Seguros** se le imprueba un monto de ¢51.274 millones por la inclusión de revaluaciones de activos y pasivos, las cuales se refieren a movimientos contables y no presupuestarios, además, ¢6,6 millones adicionales por donaciones a realizar que no cuentan con sustento legal.
- A la **Superintendencia de Telecomunicaciones** se le imprueban cerca del 50% del presupuesto, ¢25.524 millones de los ingresos por la ausencia de un contrato de concesión por parte del Poder Ejecutivo para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de telecomunicaciones.
- Por su parte, al **Fideicomiso 1099 Banco Nacional Ministerio de Educación** se le imprueba ¢24.405 millones en total, de los cuales ¢24.371 millones corresponden a que en diciembre de 2017, el desembolso esperado del BID fue de \$35 millones y no de \$76,3 como se tenía planeado.
- En el caso de las **Entidades de Educación Superior**, ¢6.336 millones no les fueron aprobados, principalmente a la UCR se le improbaron ¢4.524 millones ya que ciertos gastos consignados no se ajustan a lo establecido en el artículo 7° del Decreto Ejecutivo N° 32452-H de 29 de junio de 2005 y sus reformas.
- Particularmente al **Teatro Mélico Salazar** se le imprueba un monto de ¢1.368 millones correspondientes a la subpartida de Cuentas Especiales, dado que esta fracción del presupuesto no está explicada por objetivos, metas o productos a desarrollar por dicha entidad.

4 Análisis de instituciones seleccionadas y sector de gobiernos locales

4.1 Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)



*Porcentaje de crecimiento con respecto al presupuesto definitivo 2017

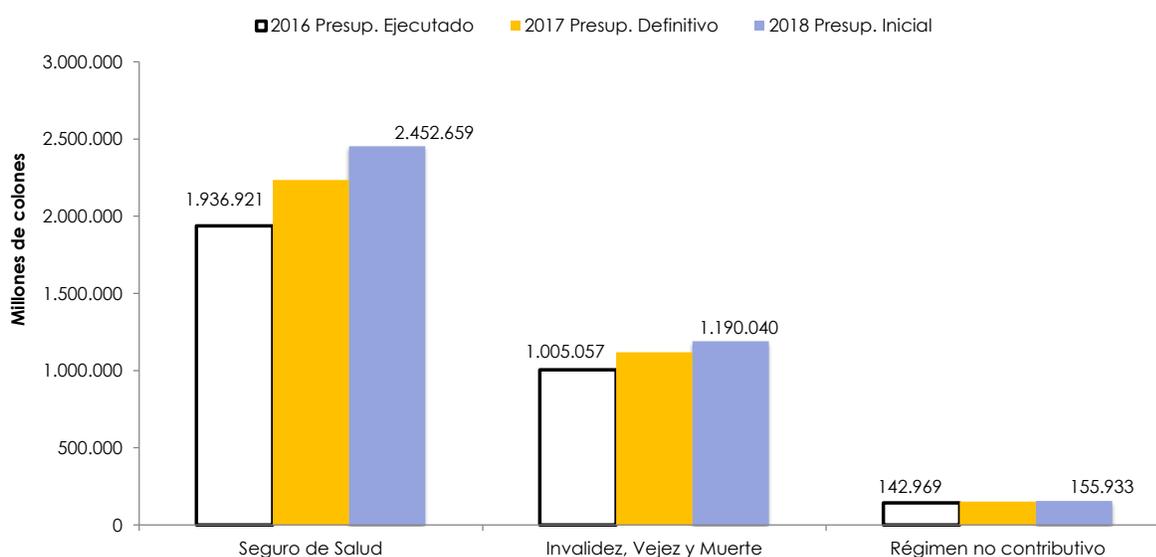
- El presupuesto inicial 2018 de la CCSS ascendió a ₡3.798.632 millones, correspondientes al Seguro de Salud (SEM) ₡2.452.659 millones (64,5%), al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM) ₡1.190.040 millones (31,4%) y al Régimen No Contributivo de Pensiones ₡155.933 millones (4,1%).
- Para el 2018 los ingresos incluidos en el presupuesto inicial del SEM, se incrementan en un 9,8% con respecto al presupuesto definitivo 2017, originado en el incremento del superávit específico, cuyos recursos se han estado invirtiendo en depósitos a plazo por la política de reservas que posee la CCSS.
- Se requiere contar con información precisa de los costos de la prestación de los servicios de salud, detalle de las necesidades de inversión así como mecanismos de control de la generación de los ingresos que financian la prestación de los servicios de salud.
- Con respecto al IVM, se destaca el efecto positivo en los ingresos estimados para el 2018, producto del incremento de las contribuciones de los trabajadores aprobado en junio 2017 (cuota obrera de 0,5% a partir de julio 2017 y 0,5% a partir de enero 2018), en cuyo caso los ingresos por contribuciones sociales pasaron de un monto de ₡730.144 millones en el 2017 a un monto estimado para el 2018 de ₡780.311,5 millones.
- Si bien los incrementos en las contribuciones obrera y estatal corresponden a medidas de corto plazo tomadas por la CCSS para proveer el régimen de recursos adicionales, del estudio actuarial realizado por la UCR se desprende que son medidas insuficientes para dotarlo de sostenibilidad financiera.

i. Aspectos generales

La CCSS es una entidad autónoma a la que le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales obligatorios, 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 del régimen de pensiones. La CCSS también administra el Régimen No Contributivo de Pensiones.

El Presupuesto Inicial de la CCSS para el 2018, de acuerdo con la aprobación otorgada por la Contraloría General, asciende a ₡3.798.632 millones, correspondientes al Seguro de Salud (SEM) ₡2.452.659 millones (64,5%), al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM) ₡1.190.040 millones (31,4%) y al Régimen No Contributivo de Pensiones ₡155.933 millones (4,1%).

GRÁFICO 8
CCSS: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA SEGÚN RÉGIMEN, 2016-2018
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP e informes de la CCSS

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

ii. Seguro de Salud

En la propuesta presupuestaria para el año 2018 del Seguro de Salud de la CCSS, se muestran crecimientos respecto al año 2017, tanto para el programa presupuestario como un todo así como para su principal fuente de ingreso, las Contribuciones Sociales, lo cual se detallará más adelante.

No obstante dichos crecimientos para el 2018 y los superávits presupuestarios que se han tendido a generar en este seguro, existen factores, tales como la naturaleza universal del seguro, el aseguramiento por cuenta del Estado, trabajadores asalariados e independientes, modalidades de empleo⁷⁷, así como temas como empleo y finanzas públicas del país, que han puesto en agenda pública a discusión sobre la necesidad de que la CCSS consolide su gestión con el fin de

⁷⁷ Caja Costarricense de Seguro Social. Metamorfosis 2014: Hacia una CCSS centenaria. Sauma Fiatt, Pablo. Artículo "Sostenibilidad financiera del seguro de salud frente a las nuevas modalidades de empleo". Págs. 121 a 126.

que cuente con información precisa de los costos de la prestación de los servicios de salud, detalle de las necesidades de inversión así como mecanismos de control de la generación de los ingresos que financian la prestación de los servicios de salud sin perjuicio de su calidad.

- **Presupuesto de ingresos**

Para el 2018 los ingresos incluidos en el presupuesto inicial de este régimen, se incrementan en un 9,8% con respecto al presupuesto definitivo 2017, situación contraria a lo que sucedió en el 2017 en referencia al 2016, en donde dichos ingresos disminuyeron en un 4,4%. El incremento citado se origina principalmente, en el incremento del superávit específico, cuyos recursos se han estado invirtiendo en depósitos a plazo.

El principal rubro del SEM es el de Contribuciones sociales (73,3%), seguido del Superávit específico (11,4%) y las Transferencias corrientes (10,3%).

El crecimiento de la partida de Contribuciones Sociales presenta un incremento con respecto al definitivo del año anterior de un 6,7%. Los ingresos provenientes de este concepto se sustentan en el sistema de contribución tripartito (estado, patronos y trabajadores) establecido para el SEM en la Ley Constitutiva de la CCSS. Para estimar el 2018 dichas contribuciones sociales, la CCSS consideró factores tales como: los posibles incrementos salariales del año 2018, tanto para el sector privado como el público, el crecimiento de los últimos años y el esperado para el período 2017, el comportamiento de la economía nacional y sus perspectivas para los años 2017-2018 así como la estabilidad del empleo y la estrategia de extensión de cobertura contributiva.

El Superávit para el 2018 incluye un rubro por ₡30.000 millones correspondiente a una "reserva de contingencia", asimismo se incluyen recursos por ₡25.118 millones para atender el primer año de operación del Fideicomiso inmobiliario de la CCSS, cuyo contrato fue refrendado en el mes de octubre del 2017. En cuanto a dicha contratación, cabe destacar que, al 31 de agosto del 2017, la CCSS mantiene reservas por ₡228.800 millones.

Por su parte, las Transferencias Corrientes corresponden en su mayoría a los aportes que realiza el Estado, los cuales han sido incorporados en la Ley de Presupuesto de la República para el año 2018, siendo los rubros más importantes la cuota estatal a la CCSS por ₡39.403 millones; transferencia del Gobierno Central de Leyes Especiales por ₡26.522 millones y la transferencia de la Ley General de Control Tabaco por ₡18.781 millones, así como la cuota complementaria de los Trabajadores Independiente por ₡116.139 millones.

Asimismo, se incluyen las cifras comunicadas por el Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), para el programa de pacientes en fase terminal y para el programa de atención de la población indigente por un monto total de ₡36.715 millones.

- **Presupuesto de egresos**

En lo que respecta a los gastos propuestos para el 2018, éstos aumentan un 9,8% respecto del presupuesto definitivo del año 2017. En cuyo caso, la partida presupuestaria que presenta mayor crecimiento porcentual es la de Activos Financieros (97,6%).

No obstante, la partida más importante en el SEM, sigue siendo la de Remuneraciones, representando un 55,4% del presupuesto total de gastos, porcentaje menor al 59,3% en el presupuesto inicial de egresos del año 2017, esto debido al incremento en el 2018 de las partidas Activos Financieros y Bienes Duraderos. La partida de remuneraciones tuvo un aumento en términos absolutos de ₡72.645 millones, para el año 2018, con respecto al presupuesto definitivo 2017.

El aumento de la partida de remuneraciones, es producto básicamente de la inclusión de la previsión de aumento de salarios para el 2018 de un 4% (previsión que coincide con el límite superior de la inflación estimada por el programa monetario del BCCR) así como el impacto de la creación de 548 plazas en el 2017 (médicos residentes, médicos especialistas, enfermera general, auxiliar de enfermería, médico asistente especialista en anestesiología y recuperación así como otros profesionales en ciencias médicas y de apoyo).

Según la relación de puestos para el año 2018 se presenta un total de plazas en este régimen de 46.530, de las cuales 94 son por Servicios Especiales y 46.436 son por Sueldos para Cargos Fijos.

En la partida de Activos Financieros se contempla la adquisición de títulos valores a largo plazo. Al respecto se tiene que, la CCSS garantiza el financiamiento de esta cuenta con recursos del Superávit, originado por el ingreso en Contribuciones Sociales y Transferencias (recursos CCSS). Según lo indicado por las autoridades de la CCSS, las inversiones se realizan acorde con los objetivos de los proyectos plurianuales, tales como la construcción de los Hospitales Max Peralta de Cartago, William Allen de Turrialba y Golfito, así como la torre quirúrgica del Hospital México, Hospital San Juan de Dios y otros.

La partida de Bienes Duraderos tiene un crecimiento de un 5,5% con respecto al presupuesto definitivo 2017. Destacan las subpartidas de Equipo Sanitario Laboratorio e Investigación por \$47.992 millones, subpartidas que contemplan la compra de diversos equipos utilizados en laboratorios y mobiliario médico quirúrgico, exámenes y diagnósticos, y la subpartida de Equipo y Programas de Computo por \$19.029 millones, recursos que se utilizarán, entre otros, para la compra de equipo de cómputo y servidores.

En la subpartida Construcciones Adiciones y Mejoras se incluyeron \$58.186 millones, dividiéndose en \$26.926 para Edificios y \$31.260 millones para Otras Construcciones Adiciones y Mejoras, específicamente para financiar proyectos de la Gerencia de Infraestructura y Tecnología. En este sentido, destacan obras en el Hospital Calderón Guardia II etapa Torre Este y el Hospital de Anexión. Asimismo, el fortalecimiento del primer nivel de atención con la construcción de las sedes de área, entre otras, Naranjo, Santa Bárbara, Santa Cruz, San Rafael de Heredia.

El fortalecimiento de esta temática, a nivel del SEM, resulta de relevancia, puesto que, ello impacta directamente en una mejor atención de los usuarios de los servicios, y puede generar efectos positivos en las lista de espera.

Finalmente, en cuanto a este régimen, cabe indicar que, si bien es cierto, sus ingresos han mostrado un crecimiento en los últimos tres años, explicado principalmente por el incremento en el número de trabajadores registrados y las transferencias realizadas por el Gobierno, incluyendo los convenios de deuda suscritos con el Ministerio de Hacienda, dichos generadores de ingresos podrían desacelerarse, producto el nivel de crecimiento de la actividad económica y de la situación fiscal que presenta el Gobierno Central.

CUADRO 19
CCSS: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DEL SEGURO DE SALUD, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado		Presupuesto Definitivo 2017	Presupuesto	Part. %	Var. %
	2015	2016		Inicial 2018		
TOTAL INGRESOS	1.993.624	2.259.480	2.233.921	2.452.659	100,0%	9,8%
Ingresos corrientes	1.763.268	1.937.426	1.996.813	2.142.284	100,0%	7,3%
Contribuciones Sociales	1.491.457	1.587.421	1.686.061	1.798.862	84,0%	6,7%
Ingresos no tributarios	105.987	103.857	78.102	90.774	4,2%	16,2%
Transferencias corrientes	165.825	246.148	232.650	252.648	11,8%	8,6%
Ingresos de capital	513	1.261	968	750	100,0%	-22,5%
Financiamiento	229.842	320.794	236.139	309.624	100,0%	31,1%
TOTAL EGRESOS	1.679.510	1.936.921	2.233.921	2.452.659	100,0%	9,8%
Remuneraciones	1.106.276	1.146.507	1.285.165	1.357.810	55,4%	5,7%
Servicios	134.099	140.451	217.848	238.266	9,7%	9,4%
Materiales y suministros	253.474	280.758	312.875	333.117	13,6%	6,5%
Intereses y comisiones	1.515	5.272	5.845	6.500	0,3%	11,2%
Activos financieros	30	159.906	89.841	177.566	7,2%	97,6%
Bienes duraderos	61.630	72.869	152.027	160.391	6,5%	5,5%
Transferencias corrientes	118.900	127.583	152.612	144.112	5,9%	-5,6%
Transferencias de capital	3.585	3.576	-	-	0,0%	n.a.
Amortización	-	-	3.973	4.519	0,2%	13,7%
Cuentas especiales	-	-	13.734	30.378	1,2%	121,2%
SUPERÁVIT/DÉFICIT (-)	314.114	322.559	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
PRESUPUESTARIO	314.114	322.559	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP e informes de la CCSS.

iii. Régimen Invalidez Vejez y Muerte (IVM)

En la propuesta presupuestaria para el año 2018 del IVM, se muestra crecimiento de los ingresos por Contribuciones Sociales en donde se refleja el efecto, entre otros aspectos, del incremento en la contribución obrera, lo cual se detallará más adelante.

Esta Contraloría General señaló al respecto, en el Informe Técnico del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2018 que: *“Si bien los incrementos en las contribuciones obrera y estatal corresponden a medidas de corto plazo tomadas por la CCSS para proveer el régimen de recursos adicionales, del estudio actuarial realizado por la UCR se desprende que son medidas insuficientes para dotarlo de sostenibilidad financiera. De acuerdo con este informe, de no tomarse acciones, los ingresos por aportes e inversiones serían insuficientes en 2022-2028, lo que exigiría utilizar la reserva del régimen, que se agotaría hacia 2027-2034, es decir en 10-17 años”*. Además se indicó que: *“El panorama se resume en que tanto la presión financiera propia del régimen y la dinámica demográfica del país (transición demográfica avanzada y el consecuente envejecimiento poblacional) se unen a la presión fiscal del Gobierno Central, por lo que resulta pertinente tomar medidas oportunas en pro del bienestar común”*.

Vale manifestar adicionalmente, que los miembros de la Mesa de Diálogo de los Sectores Sociales para la Sostenibilidad del Seguro de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social emitieron el informe final de resultados en noviembre del año 2017 recién finalizado, con recomendaciones en cuatro dimensiones: las Estratégicas Metodológicas, las relacionadas con

la gestión, otras respecto de la normativa externa que involucran otras entidades e instituciones y las últimas recomendaciones paramétricas.

- **Presupuesto de ingresos**

Los ingresos propuestos para el 2018 del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) suman ¢1.190.040 millones, de los cuales, los Ingresos corrientes son la principal fuente de recursos representando el 89,1 % (87,6% en el presupuesto inicial 2017) de los ingresos totales, seguido del Financiamiento, con un 7,1% (8,5% en el presupuesto inicial 2017), y los Ingresos de Capital con un 3,8%. El porcentaje de crecimiento de los ingresos del IVM con respecto al presupuesto definitivo del 2017, fue de un 6%.

Las Contribuciones Sociales representan para el IVM, el 65,6% del total de sus ingresos para el 2018. Dichas Contribuciones Sociales presentan una tendencia creciente, pasando de un monto de ¢730.143,5 millones en el 2017 a ¢780.311,5 millones en el 2018, donde destaca el efecto en los ingresos por contribuciones de los trabajadores según lo aprobado por la Junta Directiva de esa entidad en el mes de junio de 2017, donde se acordó incrementar la contribución obrera en 1 punto porcentual (0,5% a partir de julio 2017 y 0,5% a partir de enero 2018)⁷⁸.

En lo referente a los ingresos por transferencias corrientes por un monto de ¢108.401,9 millones, además de la cuota Estado como tal y la cuota de trabajadores independientes, se incorporan los recursos originados en el artículo 78⁷⁹ de la Ley de Protección al Trabajador, N° 7983, para el fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (por un monto de ¢8.410,2 millones).

En cuanto al superávit específico, se presupuestó una cifra de ¢85.000,0 millones, similar a la del año 2017. Señalar que, parte importante de dicho superávit, se destina a la adquisición de títulos valores a largo plazo, como parte de la dinámica de operación del IVM.

- **Presupuesto de egresos**

El crecimiento de los gastos con respecto al presupuesto definitivo 2017 es de un 6,3%, lo anterior producto básicamente del crecimiento de la cuenta de Transferencias Corrientes, por un monto de ¢1.009.955 millones, que es el principal egreso presupuestado con un 84,9% del presupuesto total de 2018. Esta partida refleja un crecimiento de un 8,9% con respecto al presupuesto inicial del año anterior. Dentro de esta partida sobresale el pago de Prestaciones por un monto de ¢1.009.492 millones, en cuyo caso la principal erogación la constituye el pago a los pensionados del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte registrados en el rubro "Pensiones y jubilaciones contributivas", por un monto total de ¢826.892 millones. A su vez, en dicha cuenta se incorpora lo correspondiente al aguinaldo de las pensiones por un monto de ¢67.867 millones. En cuanto a esta temática, cabe destacar que la CCSS proyecta otorgar para el 2018, un total de 23.171 nuevas pensiones, desglosadas de la siguiente forma: 14.251 por Vejez, 2.885 por Invalidez y 6.035 por muerte.

En cuanto a la cuenta de Activos Financieros, se incluyen ¢128.974 millones, previstos principalmente para la Adquisición de Títulos Valores del Gobierno Central por un monto de ¢102.810, y para el rubro "Adquisición de Valores Sector Privado", por ¢13.164 millones.

Finalmente, teniendo en consideración que el IVM, es el régimen de pensiones más importante que tiene el país, esta Contraloría General, señala la importancia de que las autoridades de la

⁷⁸ Según lo aprobado por la Junta Directiva de la CCSS, en el artículo 18 de la sesión N° 8908, celebrada el 01 de junio del año 2017.

⁷⁹ Establece una contribución hasta del quince por ciento (15%) de las utilidades de las empresas públicas del Estado, con el propósito de fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, en cuanto a su financiamiento y para universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza.

CCSS responsables de esta temática, tengan la claridad necesaria de su situación financiera, de cara a tomar decisiones oportunas que coadyuven a su sostenibilidad en el mediano y largo plazo, y por ende, garantizarle a sus beneficiarios su pensión.

AUDITORÍA DE CARACTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DE COBRO EN LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

En el informe N° DFOE-SOC-IF-14-2017 de noviembre, 2017, recientemente emitido por esta Contraloría General y denominado "Auditoría de carácter especial sobre la gestión de cobro en la Caja Costarricense de Seguro Social", se determinaron los siguientes hallazgos:

- Las Estrategias de Control de la Morosidad de los periodos 2011-2016, y 2016-2020, y los Planes Presupuesto de los años 2014-2015 y 2016-2017 de la Dirección de Cobros y de las Direcciones Regionales de la CCSS, no incluyen metas e indicadores para procesos, productos intermedios y finales y de impacto relacionados con la gestión de cobro. Situación que no permite realizar un seguimiento adecuado de los resultados obtenidos por las unidades intervinientes en esa gestión, y no genera información útil para la toma de decisiones en lo que a esta materia se refiere.
- La CCSS, no dispone de criterios estándar a efecto de priorizar y seleccionar los patronos o trabajadores independientes a los cuáles se les realizará la gestión de cobro correspondiente.
- Respecto de las notificaciones de los avisos de cobro de patronos y trabajadores independientes realizadas durante el año 2016, se constató que en el caso de patronos, de un monto de ₡50.866,1 millones, solo se notificó ₡22.016 millones (43,3%), y en el caso de los trabajadores independientes de ₡20.402 millones, se logró notificar únicamente ₡3.803,6 millones (18,6%).

También, se encontró que el Centro de Llamadas de dicha institución realizó durante el año 2016, 146.048 llamadas, en donde logró contacto directo con el cliente solo en aproximadamente el 20% de los casos, en el 80% restantes, no se contestó la llamada, se dejó mensaje en una grabadora, o el número no correspondía. Ambas situaciones se presentaron debido a que la información personal de los morosos se encuentra desactualizada en el sistema SICERE de la CCSS.

- Además, se encontró que un 83% de la cartera morosa a diciembre de 2016, fue remitida a cobro judicial, sin que se estableciera previamente algún tipo de filtro, como por ejemplo, las comprobaciones que se realizan para clasificarlos como de difícil recuperación, siendo que durante el año 2016 la CCSS incurrió en un gasto de ₡70,4 millones por concepto de honorarios profesionales a abogados externos por la atención de casos que una vez trasladados a cobro judicial fueron declarados de difícil recuperación.

- Asimismo, en una muestra de 220 expedientes de la gestión de cobro de cada deudor, 107 (49%) no se encontraban actualizados y completos, y en el 90% de las sucursales visitadas pertenecientes a las Direcciones Regionales Huetar Norte y Central no se llevaban expedientes contentivos de esa gestión, sino que se custodian los documentos en forma individual, de acuerdo con el tipo de trámite que se realiza; todo ello limita el seguimiento de los casos en su gestión de cobro.

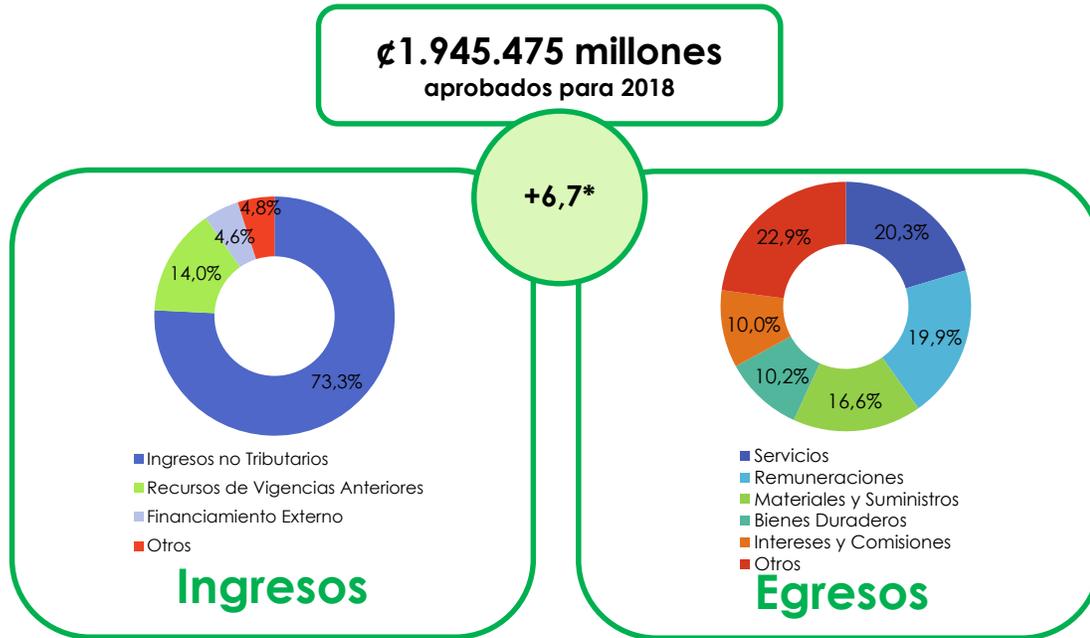
En conclusión, es criterio de esta Contraloría General, que en el tanto las autoridades de la CCSS tomen acciones que subsanen los aspectos aquí señalados, ello repercutirá positivamente en la recuperación de los adeudos que tiene esa entidad en la actualidad, y por ende, en un fortalecimiento de su situación financiera.

CUADRO 20
CCSS: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DEL SEGURO DE PENSIONES, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado		Presupuesto Definitivo 2017	Presupuesto Inicial 2018	Part. %	Var. %
	2015	2016				
TOTAL INGRESOS	3.113.682	3.509.104	3.505.290	3.798.632	100,0%	8,4%
Ingresos corrientes	2.777.890	3.020.595	3.126.350	3.347.675	88,1%	7,1%
Contribuciones Sociales	2.141.345	2.279.623	2.417.849	2.579.173	77,0%	6,7%
Ingresos no tributarios	256.291	270.271	244.036	262.281	7,8%	7,5%
Transferencias corrientes	380.254	470.701	464.465	506.221	15,1%	9,0%
Ingresos de capital	13.914	54.543	44.642	45.832	1,2%	2,7%
Recuperación de préstamos	13.495	54.116	43.736	45.145	98,5%	3,2%
Transferencias de capital	399	399	906	687	1,5%	-24,1%
Venta de activos	20	28	-	-	0,0%	n.a.
Financiamiento	321.877	433.966	334.297	405.124	10,7%	21,2%
Financiamiento externo	14.036	6.678	7.772	11.080	2,7%	42,6%
Recursos de vigencias anteriores	307.842	427.287	326.525	394.044	97,3%	20,7%
TOTAL EGRESOS	2.686.394	3.084.948	3.505.290	3.798.632	100,0%	8,4%
Remuneraciones	1.113.422	1.153.656	1.293.508	1.366.261	36,0%	5,6%
Servicios	156.219	164.401	243.958	265.259	7,0%	8,7%
Materiales y suministros	253.531	280.823	313.036	333.290	8,8%	6,5%
Intereses y comisiones	6.277	10.416	14.291	17.005	0,4%	19,0%
Activos financieros	79.960	301.963	239.985	306.540	8,1%	27,7%
Bienes duraderos	61.891	73.175	153.113	161.254	4,2%	5,3%
Transferencias corrientes	1.011.510	1.096.939	1.224.934	1.302.146	34,3%	6,3%
Amortización	3.585	3.576	3.973	4.519	0,1%	13,7%
Cuentas especiales	-	-	18.491	42.357	1,1%	129,1%
SUPERÁVIT/DÉFICIT (-)	427.287	424.156	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
PRESUPUESTARIO						

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

4.2 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)



- El presupuesto del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) para el periodo 2018 asciende a ₡1.945.475 millones, suma que representa un 6,7% más que el presupuesto definitivo de 2017 y un 5,9% con respecto al presupuesto inicial 2017.
- Los egresos están compuestos en un 20,3% (₡395.155 millones) por Servicios, un 19,9% (₡386.508 millones) por Remuneraciones y un 16,6% (₡323.753 millones) por Materiales y Suministros, entre otras.
- El presupuesto se financia en un 75,8% (₡1.474.247 millones) por ingresos corrientes, un 20,9% (₡405.722 millones) por financiamiento y un 3,4% (₡65.506 millones) por ingresos de capital.

i. Aspectos Generales

El Consejo Directivo declaró confidencial la información presupuestaria del ICE, excepto la correspondiente al programa Electricidad, ello con sustento en la potestad que le otorga a ese Instituto el artículo 35 de la Ley N° 8660; situación que obliga a la Contraloría General a resguardar del conocimiento de terceros tal información, en atención al imperativo expuesto en el artículo 11 de la Ley contra la corrupción y enriquecimiento ilícito en la función pública N° 8422. En razón de lo anterior, los siguientes comentarios se refieren únicamente a información que resulta factible revelar.

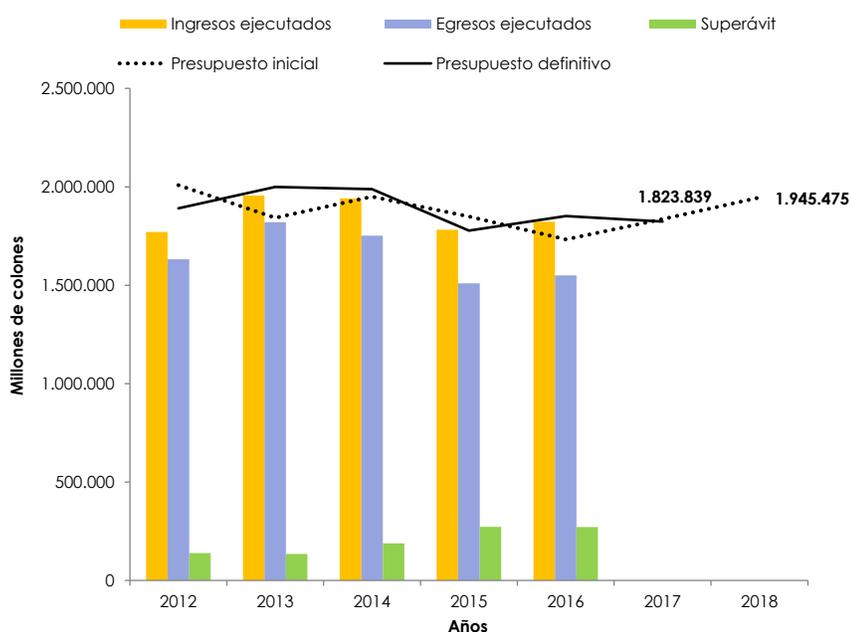
El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) es la institución responsable de brindar los servicios de electricidad y telecomunicaciones de acuerdo con lo establecido en su Ley de Creación y en la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las entidades públicas del sector de Telecomunicaciones.

Respecto al suministro eléctrico presente y futuro a nivel nacional, al ICE le corresponde el desarrollo de fuentes productoras de energía limpias y renovables, así como el desarrollo de fuentes alternativas; y en lo que se refiere a la prestación de servicios de telecomunicaciones

tiene la responsabilidad de promover su establecimiento, mejora, extensión y operación en un mercado abierto y en competencia.

De acuerdo con los resultados logrados en el periodo 2012 – 2017 se nota cierta estabilidad, en virtud de que el promedio de recaudación de ingresos en ese periodo ha sido de un 97,2%, mientras que la ejecución de los gastos ha sido de un 86,7%; lo cual se ilustra en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 9
ICE: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2012-2018
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

En lo que concierne al comportamiento de la ejecución presupuestaria del periodo 2017 con respecto al año 2016, esta refleja una disminución en la recaudación de ingresos de un 4,4%, mientras que los gastos del Instituto experimentaron un leve incremento de un 1,1%. Cabe agregar que entre el presupuesto definitivo del 2017 y el inicial del 2018 se refleja un incremento de un 6,7%; lo cual se ilustra en el Cuadro 21.

ii. Presupuesto de ingresos

En materia de ingresos la principal fuente para el ICE la conforma los ingresos corrientes con un 75,8%, y en segunda instancia el financiamiento con un 20,9%. Precisamente, los ingresos por financiamiento experimentan un aumento de un 7,3% en virtud de un incremento en la colocación de títulos valores de largo plazo.

iii. Presupuesto de egresos

En cuanto a los egresos, éstos están conformados en tres programas, a saber: Alta Administración y Gestión Administrativa, Electricidad y Telecomunicaciones; y las partidas más relevantes son Servicios y Remuneraciones que representan, en su conjunto un 40,2% del total de egresos, seguidas de Materiales y Suministros con un 16,6% y Bienes Duraderos con un 10,2%. Para el 2018

las transferencias corrientes concentran la mayoría de los recursos en el Programa de Telecomunicaciones, lo cual ha sido constante en los últimos tres años. Entre los gastos que se incluyen están: impuesto de ventas a transferir al Gobierno Central, participación en organismos internacionales, transferencia al servicio 911, a proveedores por el servicio 900 y de contenido, así como prestaciones legales e indemnizaciones.

La planificación operativa del ICE es formulada considerando su planificación estratégica para el periodo 2014-2018 y los lineamientos dictados en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, observando el debido cumplimiento de las responsabilidades que legalmente le han sido asignadas.

De conformidad con esa planificación el ICE tiene como propósito fundamental, en lo que corresponde al programa Electricidad, garantizar el suministro eléctrico en condiciones de calidad, oportunidad y continuidad para satisfacer las necesidades de los clientes, expandir los sistemas a través de una matriz energética sostenida en fuentes renovables de energía, y con ello optimizar la generación, transmisión y distribución, incrementar el valor agregado a los clientes, generar nuevos negocios a nivel nacional e internacional y potenciar la presencia del Grupo ICE en el Mercado Eléctrico Regional.

Para ello, incluye en el presupuesto de inversiones 2018 del programa Electricidad recursos presupuestarios para los proyectos:

- Generación de electricidad por la suma de ¢90.413 millones.
- Transmisión de electricidad por un monto de ¢34.223 millones.
- Distribución de electricidad por ¢68.242 millones.
- Operación integrada del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) por un monto de ¢2.354,3 millones.
- Alumbrado Público y otros proyectos por la suma de ¢150.616,0 millones.

INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE LA CGR

En lo que corresponde al programa Electricidad, la Contraloría General ha emitido informes recientes relacionados con:

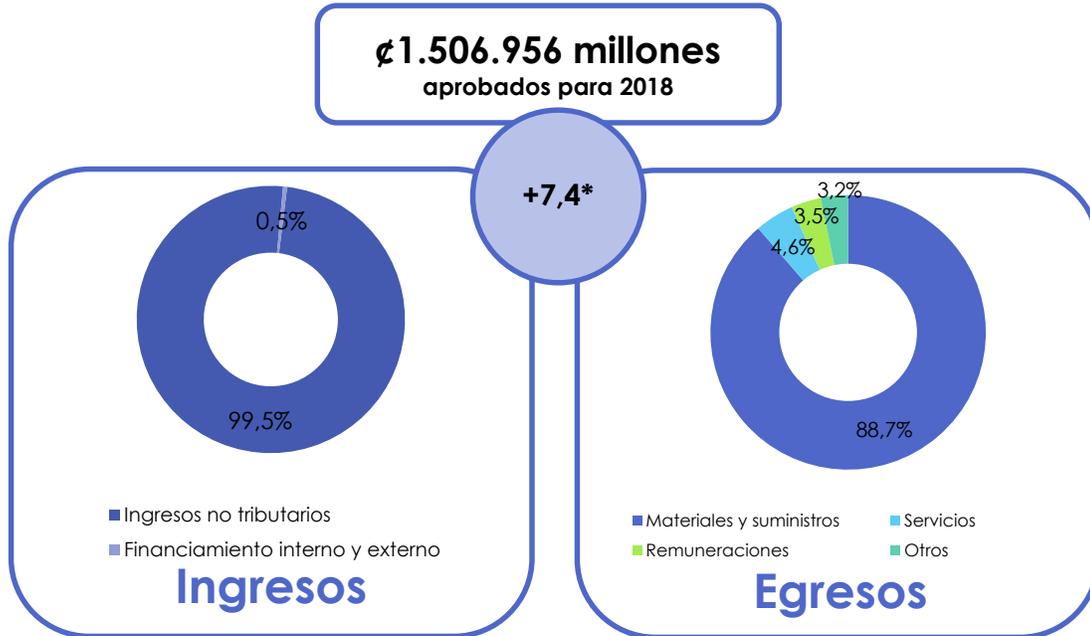
- La gestión financiera del **Fideicomiso de la Planta Térmica Garabito** (entre otros hallazgos se determinó un saldo de caja libre sin la debida sustanciación y la retención del 2,0% del impuesto sobre la renta no realizada).
- El costo de la **Planta Hidroeléctrica Toro 3** (en el estudio se determinaron debilidades en la evaluación financiera y económica de la Planta debido a la no sujeción a buenas prácticas de evaluación de proyectos para la elaboración de los flujos de caja del proyecto, ausencia de liquidación de gastos y costos incurridos ni de beneficios de energía generada previo a la entrada en operación y registro del arrendamiento de la planta como operativo siendo financiero).
- La **eficacia y eficiencia en la asignación de fuentes de energía para la generación eléctrica** (en el estudio se determinó sobreestimación del consumo respecto a la demanda real, falta de análisis de la conveniencia de incluir en la planificación proyectos de generación de empresas distribuidoras públicas y cooperativas que, a su vez, conllevan costos de energía por encima de promedios internacionales, y exceso de capacidad de generación según el consumo máximo).

CUADRO 21
ICE: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado		Presupuesto	Presupuesto	Part. %	Var. %
	2015	2016	Definitivo 2017	Inicial 2018		
TOTAL INGRESOS	1.782.233	1.821.906	1.823.839	1.945.475	100,0%	6,7%
Ingresos corrientes	1.400.146	1.382.812	1.421.299	1.474.247	75,8%	3,7%
Ingresos no tributarios	1.400.146	1.382.812	1.421.299	1.474.247	100,0%	3,7%
Ingresos de capital	28.719	49.698	24.257	65.506	3,4%	170,1%
Venta de activos	0	304	0	0	0,0%	n.a.
Recuperación y anticipos por obra de utilidad pública	67	20	120	81	0,1%	-32,5%
Recuperación de préstamos	28.652	49.374	24.137	65.425	99,9%	171,1%
Financiamiento	353.368	389.396	378.283	405.722	20,9%	7,3%
Financiamiento interno	30.249	46.570	15.020	31.040	7,7%	106,7%
Financiamiento externo	134.323	70.268	91.582	92.210	22,7%	0,7%
Recursos de vigencias anteriores	188.795	272.559	271.681	282.472	69,6%	4,0%
TOTAL EGRESOS	1.509.674	1.550.225	1.823.839	1.945.475	100,0%	6,7%
Remuneraciones	395.909	356.495	374.744	386.508	19,9%	3,1%
Servicios	316.771	312.097	350.067	395.155	20,3%	12,9%
Materiales y suministros	267.425	267.614	307.274	323.753	16,6%	5,4%
Intereses y comisiones	121.816	124.471	180.236	195.464	10,0%	8,4%
Activos financieros	33.282	84.881	192.366	168.116	8,6%	-12,6%
Bienes duraderos	151.638	149.964	185.605	199.143	10,2%	7,3%
Transferencias corrientes	115.179	146.890	119.383	152.596	7,8%	27,8%
Amortización	107.655	107.813	114.165	124.740	6,4%	9,3%
SUPERÁVIT/DÉFICIT (-) PRESUPUESTARIO	272.559	271.681	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

4.3 Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE S.A.)



*Porcentaje de crecimiento con respecto al presupuesto definitivo 2017

- El presupuesto aprobado a RECOPE S.A. para el periodo 2018 asciende a ₡1.506.956 millones.
- Este aumentó en un 7,4% con respecto al presupuesto definitivo de 2017 y un 15,9% con respecto al presupuesto inicial 2017.
- Los egresos están compuestos en un 88,7% (₡1.336.370 millones) por Materiales y Suministros, un 4,6% (₡69.338 millones) por Servicios y un 3,5% (₡52.966 millones) por Remuneraciones.
- El presupuesto se financia en un 99,5% (₡1.499.676 millones) por Ingresos corrientes y en un 0,5% (₡7.280 millones) por Financiamiento.

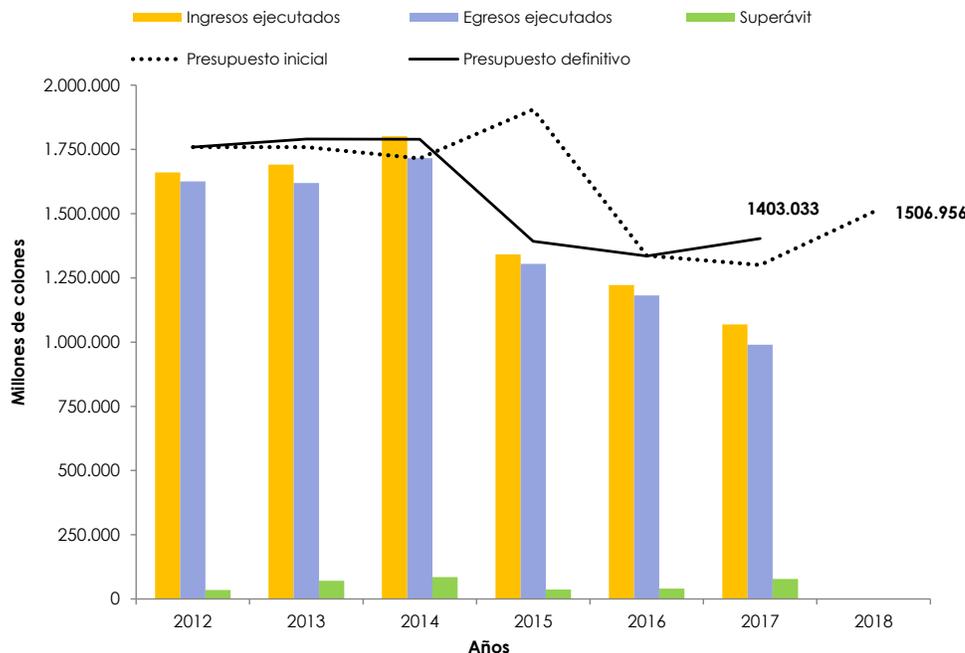
i. Aspectos Generales

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 6588 de 30 de julio de 1981, le corresponde a RECOPE S.A. la refinación, transporte y comercialización a granel del petróleo y sus derivados.

Para el 2018, la Contraloría General de la República aprobó el presupuesto inicial de RECOPE S.A. por la suma de ₡1.506.956 millones. En términos nominales, el presupuesto inicial de este período creció en ₡103.923 millones con respecto al presupuesto definitivo 2017, y ₡206.461 millones con respecto al presupuesto inicial 2017, sea un incremento del 7,4% y 15,9%, respectivamente.

Para el cumplimiento de los fines que le son conferidos por ley, RECOPE S.A. cuenta con dos programas presupuestarios: Operaciones e Inversiones. El programa de Operaciones está asociado a los procesos empresariales de refinación, almacenamiento, trasiego y distribución a granel, así como, al apoyo empresarial. El de Inversiones tiene como propósito proveer a RECOPE S.A. de los bienes de capital necesarios para garantizar la operación y el suministro presente y futuro de combustibles requeridos en el mercado nacional.

GRÁFICO 10
RECOPE: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2012-2018
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

ii. Presupuesto de ingresos

El ingreso más relevante es por venta de productos derivados del petróleo, el cual representa el 99,5% del presupuesto de ingresos para el 2018 y constituye la actividad principal de RECOPE S.A. Los ingresos por concepto de Financiamiento representan el 0,5% del presupuesto, y ascienden a la suma de ¢7.280 millones que se destinan al programa de Inversiones.

Para el 2018 se presupuestaron ventas de hidrocarburos por la suma de ¢1.497.153 millones⁸⁰ de colones, con un volumen de 21.755 miles de barriles. Además, la empresa incorporó en el presupuesto inicial 2018 la suma de ¢7.280 millones por concepto de Financiamiento, que corresponde al 0,5% del total del ingreso y tiene su origen en la colocación de títulos valores y el préstamo crediticio para financiar parte de los proyectos denominados: Ampliación y Modernización del Plantel de GLP en Moín, Terminal Atlántico, Construcción de 4 tanques para producto negro en el Plantel Moín - 2 de 15.000 barriles para bunker y 2 de 15.000 barriles para asfalto-, y Construcción e interconexión de tres tanques para gasolina súper, bunker y diésel en el Plantel Moín.

Históricamente la composición de los ingresos de RECOPE S.A. se ha basado en la venta de combustibles, la cual ha estado sujeta a variaciones muy importantes en los precios del petróleo en la última década. Estas variaciones tienen su origen en factores geopolíticos, económicos,

⁸⁰ Los precios corresponden a los indicados en la Resolución RIE-095-2017 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, publicada en el Alcance Digital N° 210 de La Gaceta N° 164 del 30 de agosto del 2017.

tecnológicos y de consumo, que ocasionan exceso de oferta sobre la demanda petrolera mundial.

En los últimos años se han observado cambios importantes en la estructura del mercado de petróleo, debido a las transformaciones experimentadas por la industria petrolera en Estados Unidos de América y las acciones tomadas por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que han traído como consecuencia una reducción sustancial del precio de esta materia prima. Sin embargo, existe una tendencia reciente al auge en los precios del mercado petrolero⁸¹.

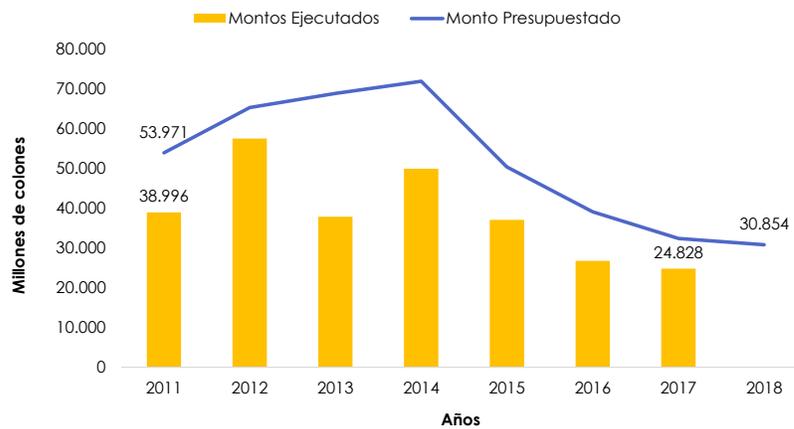
iii. Presupuesto de egresos

En relación con los gastos, la partida más importante del presupuesto 2018 es Materiales y Suministros (88,7% del presupuesto), pues comprende la compra de hidrocarburos. Para el 2018, la compra de bienes para la producción y comercialización alcanzó la suma de ₡1.330.236 millones. Además, el precio coctel CIF con arancel se calculó en US\$104,82/barril, el precio del coctel CIF sin arancel en US\$65,07/barril y el precio coctel FOB en US\$62,52/barril; así como, los seguros y fletes de importación en \$2,54/barril y otras materias primas en ₡851,2 millones.

La segunda partida en importancia es Servicios, la cual representa un 4,6% del presupuesto (₡69.338 millones), así como en tercer lugar Remuneraciones, que representa un 3,5% del total (₡52.966 millones).

En relación con el contenido presupuestario asignado por programa para el 2018, el Programa de Inversión cuenta con la suma de ₡31.851 millones, que representa un 2,0% del presupuesto total. El gasto más importante se encuentra en la Partida Bienes Duraderos, en la cual se presupuestó la suma de ₡29.185 millones, un 9,2% menos con respecto al presupuesto definitivo 2017.

GRÁFICO 11
RECOPE: MONTO PRESUPUESTADO Y EJECUTADO DEL PROGRAMA DE INVERSIONES 2011-2018
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

⁸¹ De acuerdo con el Informe Anual de Evaluación del Plan Operativo Institucional (POI) 2017, emitido por la Dirección de Planificación de RECOPE, el 2017 concluyó con una tendencia al alza en los precios de los crudos y productos terminados. Es así como, el precio del petróleo WTI alcanzó los US\$60,50 por barril, estableciendo un nuevo récord, y el precio del petróleo Brent alcanzó los US\$66,83 por barril, pues los inventarios de crudo disminuyeron en 6,5 millones de barriles, no en 3,8 millones de barriles como se esperaba, y las reservas de gasolina se incrementaron en 1,2 millones de barriles.

El programa de inversiones tiene como propósito asegurar la sostenibilidad y apoyar el funcionamiento del Sistema Nacional de Combustibles. Para el 2018 se presupuestó contenido para el desarrollo de proyectos de infraestructura relativos a ampliación de capacidad de almacenamiento, obras de mejoramiento en facilidades portuarias, oleoducto y planteles, entre otros. Este programa presenta una ejecución baja, que a criterio de la administración obedece a atrasos en algunos proyectos debido a factores climáticos y contractuales. El comportamiento de este programa se muestra en el gráfico anterior.

Al 31 de diciembre de 2017 se registra una ejecución física del 77% en el Proyecto de almacenamiento, con una ejecución presupuestaria de ¢7.806 millones. Además, los proyectos denominados Facilidades portuarias y Oleoducto y planteles, registran ejecución física del 74% y 90% y ejecución presupuestaria de ¢5.550 millones y ¢5.028 millones, respectivamente.⁸²

En cuanto al Programa de Operaciones, se asignó la suma de ¢1.476.102 millones, que corresponde al 98,0% del presupuesto total. El gasto se encuentra concentrado en la partida Materiales y Suministros, la cual representa un 90,5% de este programa y los principales productos son: Gasolina mezclada con etanol, Gasolina, Diésel, Gas licuado de petróleo (GLP), Jet fuel, y Combustibles. Los resultados de las ventas estimadas y reales correspondientes a los meses de enero a diciembre del 2017 se muestran seguidamente.

De acuerdo con lo anterior, y conforme se señala en el Informe anual de Evaluación del Plan Operativo Institucional 2017, durante ese período se presentó una desviación de un 0,1% en la estimación de ventas, lo que permitió a la institución cumplir eficazmente con la programación de importaciones y la logística en el trasiego entre planteles.

CUADRO 22
RECOPE: VENTAS ESTIMADAS Y VENTAS REALES, 2017
-METROS CÚBICOS Y PORCENTAJES-

Productos	Ventas Estimadas	Ventas reales	Variación absoluta	Var. %
TOTAL	3.314.403	3.318.472	4.069	0,1%
Gasolina Plus 91	631.185	629.864	-1.321	-0,2%
Gasolina Super	649.445	655.493	6.048	0,9%
Diesel	1.223.658	1.230.332	6.674	0,5%
Diesel ICE	0	0	0	0,0%
Bunker	111.839	109.752	-2.087	-1,9%
Bunker ICE	0	0	0	0,0%
Jet Fuel	250.196	245.028	-5.168	-2,1%
L.P.G.	308.858	310.684	1.826	0,6%
Asfalto	107.285	104.397	-2.888	-2,8%
IFO-380	0	0	0	0,0%
Otros Productos	31.937	32.922	985	3,0%

Fuente: Elaboración CGR con datos del Informe anual de Evaluación del Plan Operativo Institucional 2017.

⁸² Informe Anual de Evaluación del Plan Operativo Institucional 2017 emitido por RECOPE S.A.

INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EFECTUADOS POR RECOPE S.A.

Se examinaron los procesos de contratación administrativa en RECOPE S.A. El Informe DFOE-AE-IF-07-2017 presenta el resultado del análisis acerca de la vulnerabilidad institucional en relación con el proceso de adquisición de bienes, servicios y obras de infraestructura, mediante la identificación de señales de alerta en los procedimientos de contratación administrativa.

Como parte de los resultados se determinaron debilidades en los procedimientos de compra adjudicados mediante la modalidad de escasa cuantía, pues en 21 de 73 de estos no fueron agrupados bienes y servicios de igual o similar naturaleza, desaprovechando economías de escala; y en 6 casos al agruparse las compras, el monto adjudicado superó el límite de contratación directa fijado por la Contraloría General.

También, se determinaron diferencias significativas entre el costo estimado de los objetos contractuales y el precio de los bienes y servicios adjudicados, incluso un 50% mayor o por debajo de ese costo; y en la mayoría de las contrataciones no fue riguroso el estudio de precio de mercado para estimar el costo del objeto contractual.

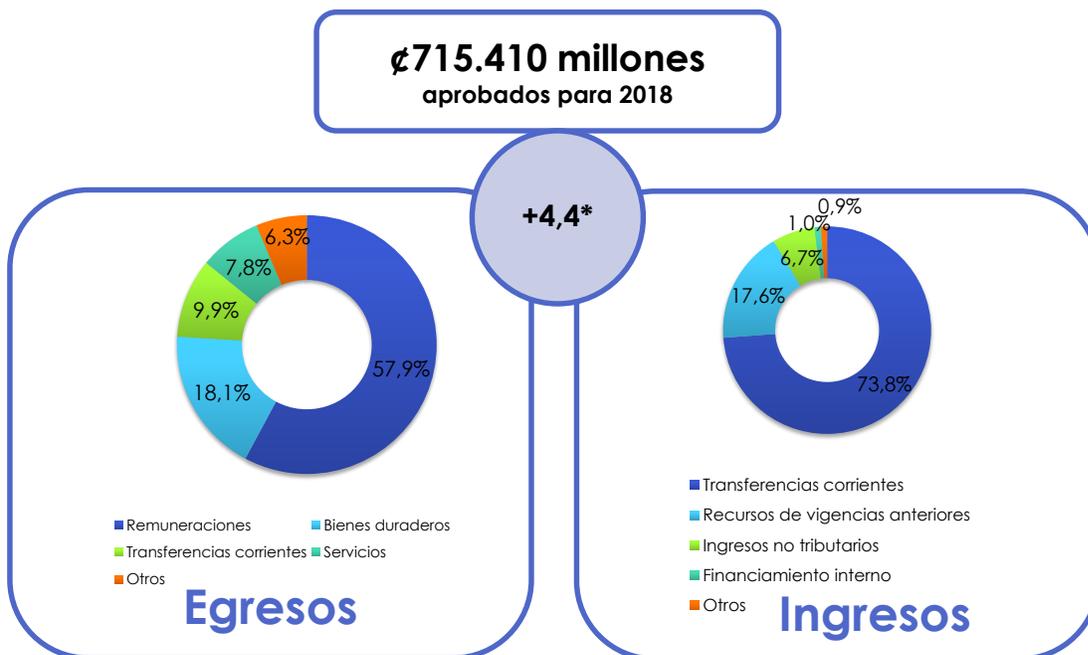
Al respecto, se dispuso a las autoridades de RECOPE fortalecer con mecanismos de control y procedimientos la adquisición de bienes y servicios, así como ajustar la normativa interna en contratación administrativa para la actividad no ordinaria de la institución, para incluir procedimientos fundamentados en parámetros técnicos, que permitan verificar la razonabilidad de los precios ofertados. Además, asegurar el cumplimiento de plazos de entrega del objeto contractual y activar procedimientos administrativos cuando correspondan, así como, establecer e implementar un mecanismo que garantice integrar las necesidades de compra de igual o similar naturaleza.

CUADRO 23
RECOPE: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado		Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial	Part. %	Var. %
	2015	2016	2017	2018		
TOTAL INGRESOS	1.340.983	1.222.116	1.403.033	1.506.956	100,0%	7,4%
Ingresos corrientes	1.234.130	1.176.736	1.393.879	1.499.676	99,5%	7,6%
Ingresos no tributarios	1.234.130	1.176.736	1.393.879	1.499.676	100,0%	7,6%
Ingresos de capital	10	0	0	0	0,0%	0,0%
Venta de activos	10	0	0	0	0,0%	n.a.
Financiamiento	106.843	45.380	9.154	7.280	0,5%	-20,5%
Financiamiento interno	20.490	5.667	1.957	5.826	80,0%	197,7%
Financiamiento externo	1.095	3.060	5.051	1.454	20,0%	-71,2%
Recursos de vigencias anteriores	85.258	36.654	2.146	0	0,0%	-100,0%
TOTAL EGRESOS	1.304.330	1.181.584	1.403.033	1.506.956	100,0%	7,4%
Remuneraciones	47.966	43.349	50.333	52.966	3,5%	5,2%
Servicios	71.171	61.051	65.239	69.338	4,6%	6,3%
Materiales y suministros	1.136.535	1.036.877	1.233.820	1.336.370	88,7%	8,3%
Intereses y comisiones	7.320	8.457	8.966	9.865	0,7%	10,0%
Amortización	3.379	3.431	4.023	4.795	0,3%	19,2%
Bienes duraderos	34.943	25.522	31.042	28.195	1,9%	-9,2%
Transferencias corrientes	3.016	2.896	9.427	5.024	0,3%	-46,7%
Cuentas especiales	0	0	182	403	0,0%	121,2%
SUPERÁVIT/DÉFICIT (-) PRESUPUESTARIO	36.654	40.533	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

4.4 Entidades de Educación Superior Estatal



*Porcentaje de crecimiento con respecto al presupuesto definitivo 2017

- Para el periodo 2018 el presupuesto de las Universidades Estatales ascendió a ₡715.410 millones⁸³.
- Presenta un incremento del 4,4% con respecto al presupuesto inicial de 2017 y un 7,5% menos en relación con el presupuesto definitivo del año anterior.
- Los egresos están compuestos en un 57,9% (₡413.889 millones) por remuneraciones, un 18,1% (₡129.793 millones) por bienes duraderos y un 9,9% (₡70.784 millones) por transferencias corrientes.
- El presupuesto de ingresos está constituido en un 80,6% (₡576.887 millones) por ingresos corrientes y un 18,6% (₡132.897 millones) por financiamiento.
- Las transferencias corrientes constituyen el ingreso más representativo de las entidades de educación superior, específicamente el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES), cifra que asciende a ₡496.267 millones⁸⁴ y que se traduce, en promedio, en el 72% de los ingresos totales para el 2018. Dicha transferencia creció con respecto al año 2017, en un 3,7%.
- La asignación de recursos por parte del Gobierno para la educación superior, por motivo del FEES y considerando el aporte a la Universidad Técnica Nacional (UTN), equivale al 1,52% del Producto Interno Bruto (PIB) para el periodo 2018, por lo que se sobrepasa la meta del 1,5%.

⁸³Esta cifra considera el Presupuesto Inicial propuesto de la Universidad Nacional y no el presupuesto aprobado, dado que esa Universidad solicitó una reconsideración, la cual fue atendida mediante oficio N° DFOE-SOC-0253 (02704) del 21 de febrero de 2018, donde se indica que el acto adquirió firmeza con la aprobación parcial. Dicho ajuste no se materializó en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) al cierre de edición de este documento por lo que en este se incorpora el monto presupuestado inicialmente por ₡169.271 millones.

⁸⁴ El monto incorporado en presupuestos iniciales asciende a la suma de ₡481.650 millones.

i. Aspectos generales

La educación superior estatal de Costa Rica, la conforman la Universidad de Costa Rica, (UCR), Universidad Nacional (UNA), Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC), Universidad Estatal a Distancia (UNED) y Universidad Técnica Nacional (UTN); centros universitarios que tienen como finalidad contribuir al desarrollo económico, social, artístico, tecnológico y científico del país, a través por medio de la formación académica profesional de las personas, la ejecución de programas de acción social y el desarrollo de investigaciones en diferentes campos.

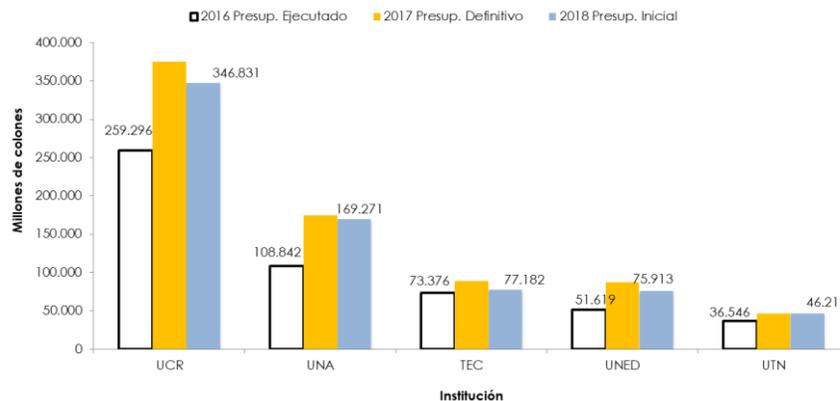
Para el periodo 2018 los centros universitarios estatales cuentan con un presupuesto aprobado total de ₡715.410 millones, es decir, un 7,5% menos que el presupuesto definitivo de 2017, el cual ascendió a ₡773.227 millones (ver Cuadro 26).

Esta situación obedece, al igual que en periodos anteriores, a que los recursos procedentes del préstamo del Banco Mundial para el Proyecto de Mejoramiento Institucional (PMI) se incorporan por medio de Presupuestos Extraordinarios, una vez revalidados los saldos disponibles por parte del Ministerio de Hacienda, por lo que se espera que una vez incorporados los recursos, el presupuesto total de las universidades se incremente.

En materia de nuevas fuentes de financiamiento, se tiene que la UTN⁸⁵ incorpora recursos procedentes de préstamos de instituciones públicas financieras, específicamente del Banco Popular y Desarrollo Comunal (BPDC), por la suma de ₡4.000 millones, para la construcción de dos proyectos específicos en la Sede de San Carlos: el "Módulo de aulas" y la "Oficina de la Torre de Laboratorios".

En cuanto al crecimiento del presupuesto ejecutado por las universidades, se tiene que, en promedio, ha sido de un 11,2%, para el periodo 2012-2016. Específicamente para visualizar el crecimiento de los años 2016-2018, se presenta el Gráfico 12. Con respecto al presupuesto inicial 2017, se da un crecimiento de 4,4%; siendo el TEC y la UTN los que muestran niveles de ejecución presupuestaria superior al 80%.

GRÁFICO 12
ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS EGRESOS, 2016-2018
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

⁸⁵ La UTN no forma parte del PMI, por lo que ha recurrido a financiamiento interno para cubrir su déficit de infraestructura.

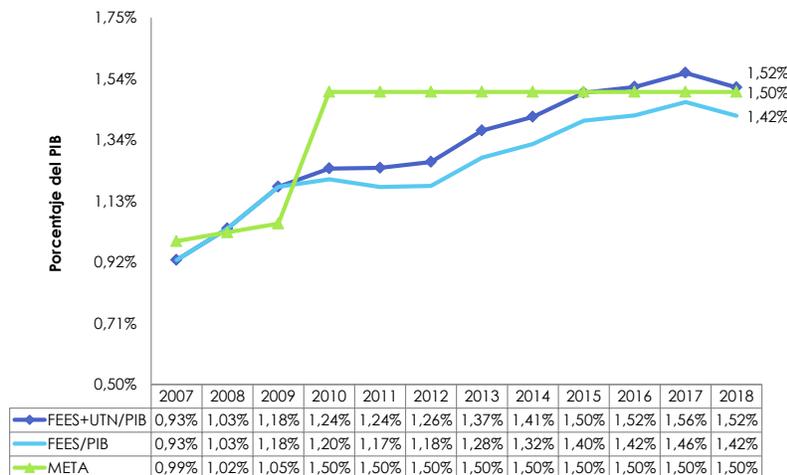
ii. Presupuesto de ingresos

Las transferencias corrientes constituyen el ingreso más representativo de las entidades de educación superior, específicamente el FEES, cifra que asciende a $\$496.266,7$ millones⁸⁶ y que se traduce, en promedio, en el 69,4% de los ingresos totales para el 2018. Dicha transferencia tuvo un crecimiento con respecto a la asignación de 2017 de un 3,7%⁸⁷. En este sentido, cabe mencionar que el crecimiento de dicha transferencia corriente en los últimos tres años, fue del orden del 14% (2015), 7,4% (2016) y 8,6% (2017).

El Gráfico 13 muestra la tendencia del FEES como porcentaje del PIB para el periodo 2007-2018, comparado con la meta establecida del 1,5%⁸⁸. Como se aprecia, si a dicho Fondo se añade la transferencia otorgada a la Universidad Técnica Nacional (UTN), la cual para el 2018 asciende a $\$33.853,3$ millones, la meta para el financiamiento de educación superior ronda el 1,52% del PIB. Ahora bien, si no se considera dicha transferencia a la UTN, el porcentaje se ubica en un 1,42% del PIB.

Al respecto, cabe mencionar que, si bien es cierto la UTN no forma parte de la distribución del FEES, de conformidad con el acuerdo de adhesión de esta Universidad al Consejo Nacional de Rectores (CONARE)⁸⁹, los recursos presupuestarios destinados a la UTN, serán adicionados al FEES y deben crecer en la misma proporción en que lo acuerde la Comisión de Enlace para dicho Fondo. En este sentido dichos recursos resultan parte del financiamiento de la educación superior estatal.

GRÁFICO 13
ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: FEES COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2007-2018
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y datos del Banco Central.

En relación con esta fuente de ingresos (FEES), resulta importante señalar que su financiamiento procede del impuesto sobre los traspasos de bienes inmuebles⁹⁰ y hasta por el 30% de los ingresos

⁸⁶ Según acuerdo de la Comisión de Enlace, creada mediante Decreto Ejecutivo N° 4437 del 23 de diciembre de 1974 y sus reformas, la cual se encuentra conformada por Autoridades de Gobierno y Universidades.

⁸⁷ Acuerdo tomado por la Comisión de Enlace el 29 de agosto de 2017.

⁸⁸ Porcentaje establecido en el Convenio de Financiamiento acordado por la Comisión de Enlace.

⁸⁹ Artículo 3 del acta N°09-2015 del 24 de marzo de 2015.

⁹⁰ Corresponde al 97,5% de ese impuesto, debido a que el 2,5% se asigna a la administración tributaria según art.14 de la Ley del Impuesto sobre Traspasos de Bienes Inmuebles, N° 6999.

del Impuesto sobre la Renta (ISR)⁹¹, límite superior establecido en la Ley N°5909. Al respecto, de acuerdo con información de la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) del Ministerio de Hacienda, para el periodo 2012-2016 se trasladaron ingresos por porcentajes que oscilaron entre un 28,7% y un 30,2% del monto recaudado del ISR para cubrir las obligaciones del FEES. Dicha situación refleja que la fuente de financiamiento de ese fondo está llegando al límite superior establecido en dicha ley, e incluso superó el límite de 30% en 2014 y 2015. Cabe indicar que, para dicho período (2012-2016) el ISR representó en promedio el 92,5% de los recursos del FEES. Situación importante de valorar, de cara a que, como se indicó líneas atrás, el 72,1% de los ingresos de los presupuestos universitarios provienen del FEES.

Por otra parte, en el caso de los recursos de vigencias anteriores, superávit libre y específico, los cuales se originan en su mayoría de recursos del FEES, han mostrado incrementos significativos. Por ejemplo, en el periodo 2012-2018, el superávit total presupuestado aumentó en un 77%, pasando de ¢71.220 millones en el 2012 a ¢125.724 millones en el 2018 (para este año, representa el 17,6% del total de ingresos presupuestados). Este ingreso, por definición, se considera una fuente de financiamiento extraordinaria y por tanto está sujeta a restricciones de uso.

Cabe señalar que, otra fuente de ingresos relevante en las universidades, está constituida por los recursos originados en el Contrato de Préstamo N° 8194-CR⁹², proveniente del Banco Mundial, los cuales se fundamentan en la Ley N° 9144⁹³. Para este año se tiene un saldo revalidado disponible⁹⁴ de ¢27.516,0 millones, de los cuales, solo el TEC incluyó recursos en el Presupuesto Inicial por este concepto para el 2018, tal como en años anteriores. Para dichos proyectos se cuenta también con el superávit específico no ejecutado del año 2017.

Un factor importante a considerar, tal como se manifestó en el informe de *Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público* del primer semestre de 2017, es que la fecha de término para la ejecución de las iniciativas de este proyecto vence en diciembre próximo, producto de la prórroga concedida por las autoridades del Banco Mundial en agosto anterior.

El avance en la ejecución física de los proyectos asociados al Programa de Mejoramiento Institucional (PMI) pasó de un 52,2% en mayo 2017 a un 76,1% en diciembre de ese año y en punto a la ejecución financiera, se pasó de un 41,2% a un 65,4%, en ese mismo periodo. Del total de los proyectos planificados, 17 de ellos, un 31%, muestran una ejecución física menor al 70%. En el Cuadro 24 se muestra el nivel de ejecución física-financiera de los proyectos por Universidad.

⁹¹ Suma que podrá llegar hasta el 30% de tales ingresos como límite superior de acuerdo con la Ley N°5909.

⁹² Contrato de Préstamo N°8194-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), suscrito el 6 de noviembre de 2012, por un monto hasta de doscientos millones de dólares estadounidenses (US\$200.000.000,0), para financiar el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior.

⁹³ Condiciones Generales para Préstamos del Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior Contrato de Préstamo N° 8194-CR), publicada en el Diario Oficial La Gaceta del 22 de julio de 2013.

⁹⁴ Modificación al Artículo 1°, inciso c) de la Ley N° 9514, Ley de Presupuesto Ordinario y extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2018, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 237 del 14 de diciembre del 2017.

CUADRO 24
ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: EJECUCIÓN FÍSICA Y FINANCIERA DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL (PMI), A DICIEMBRE DE 2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Universidad	Ejecución financiera			Número proyectos planificados	Ejecución física						Promedio de ejecución física
	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado	% Ejecución financiera ^{1/}		Número de proyectos ejecutados						
					Al 100%	Entre 90% y 99%	Entre 61% y 90%	Entre 31% y 60%	Entre 1% y 30%	Sin iniciar	
Total	113.002	73.889	65,4%	54	3	14	27	8	2	0	76,1%
UCR	28.628	11.331	39,6%	23	3	3	12	4	1	0	75,0%
UNA	28.144	23.173	82,3%	11	0	1	9	0	1	0	72,5%
TEC	27.900	24.855	89,1%	11	0	9	2	0	0	0	94,1%
UNED	28.330	14.530	51,3%	9	0	1	4	4	0	0	63,0%

^{1/} Se obtuvo de la razón: Monto presupuestado ejecutado total entre monto presupuestado asignado total.

Fuente: Elaboración CGR con base en información aportada por las universidades vía correo electrónico.

Lo anterior se traduce en un reto importante para los centros universitarios, dado que aún se tiene una cartera importante de proyectos por concluir en el 2018, aunado a dos variables importantes: los bajos niveles de ejecución de la partida de bienes duraderos en los últimos años y el hecho de que la mayoría de las universidades, al 31 de enero de 2018, no han incorporado en sus presupuestos los recursos provenientes de este préstamo.

iii. Presupuesto de egresos

En relación con los gastos, el egreso más significativo lo constituye la partida de remuneraciones, la cual, en términos generales, representa el 58% del presupuesto de las universidades y presenta un incremento del 4,7% con respecto al presupuesto inicial 2017.

La segunda partida en importancia es la de bienes duraderos, concentra el 18,1% y muestra una disminución del 37,5% con respecto al presupuesto ajustado 2017, situación ligada al tema de la incorporación de recursos del préstamo del Banco Mundial mediante Presupuestos Extraordinarios que se señaló anteriormente, los cuales son invertidos en obras de infraestructura. Como se indicó anteriormente, esta partida se caracteriza por su baja ejecución anual, situación relacionada, según indican, con aspectos atribuibles a los procesos de contratación administrativa, entre otros; en el período 2013-2017, el promedio, en general, no sobrepasa el 40%; el TEC y la UTN son las instituciones que muestran mayores niveles de ejecución, en promedio, para ese período, dichas cifras rondan el 42%.

Otro aspecto que resalta es el crecimiento en la partida de transferencias corrientes, que en promedio, es de un 13,3% con respecto al presupuesto inicial 2017, las variaciones más significativas se dan en la UNA, las cuales aumentaron en un 34,3% con respecto al presupuesto ajustado, situación que obedece en primera instancia a la transferencia corriente dada a la UCR, producto de la alianza para la utilización de la prueba de aptitud académica de ese Centro de Estudios y además, al aumento en la partida de prestaciones legales, ligado a procesos de jubilaciones y otros; y en el caso de la UTN, cuya partida se incrementa en un 19%, obedece a un crecimiento en la subpartida de becas, asociada al aumento población estudiantil, producto de la apertura de carreras en horarios diurnos.

Finalmente, en lo concerniente al tema de vinculación Plan Anual Operativo (PAO) y presupuesto, a manera de ejemplo, en el Cuadro 25 se visualiza el total de iniciativas del PMI,

categorizadas por afinidad temática⁹⁵, un 41% de los proyectos corresponden a ampliaciones de infraestructura y dotación de equipamiento, y un 26% están destinados al mejoramiento y fortalecimiento de las carreras universitarias a nivel central y regional.

Entre las obras programadas destacan ampliaciones de edificios actuales, construcción de residencias estudiantiles, adquisición de sistemas de información estudiantiles y administrativos, iniciativas para enfrentar el cambio climático, desconcentración de carreras universitarias a nivel regional, creación de redes de investigación, fortalecimiento del modelo de educación a distancia, entre otros.

Considerando todo lo expuesto en los párrafos anteriores, especialmente lo relativo al tope máximo alcanzado del 30% del impuesto de la renta que financia el FEES, así como la coyuntura que enfrenta el país en materia fiscal, resulta importante que las autoridades universidades valoren dicha situación, de cara a que su equilibrio económico-financiero no se vea impactado negativamente en el mediano y largo plazo.

CUADRO 25
ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: INICIATIVAS DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL (PMI) Y SU NIVEL DE EJECUCIÓN FÍSICA- FINANCIERA, A DICIEMBRE DE 2017
-PORCENTAJES-

Tipo de iniciativa	UCR	UNA	TEC	UNED	TOTAL	Promedio ejecución física	Promedio ejecución financiera
TOTAL	23	11	11	9	54	-	-
Ampliación infraestructura y equipamiento	11	0	9	2	22	79%	66%
Mejoramiento de carreras universitarias	8	5	0	1	14	67%	53%
Proyectos para la investigación	3	0	0	2	5	64%	57%
Sistemas de información y de gestión	0	0	1	1	2	69%	62%
Ampliación de cobertura de carreras	1	0	0	1	2	78%	78%
Cambio climático y desarrollo	0	2	0	0	2	73%	73%
Otros	0	4	1	2	7	75%	76%

Fuente: Elaboración CGR con base en información aportada por las universidades.

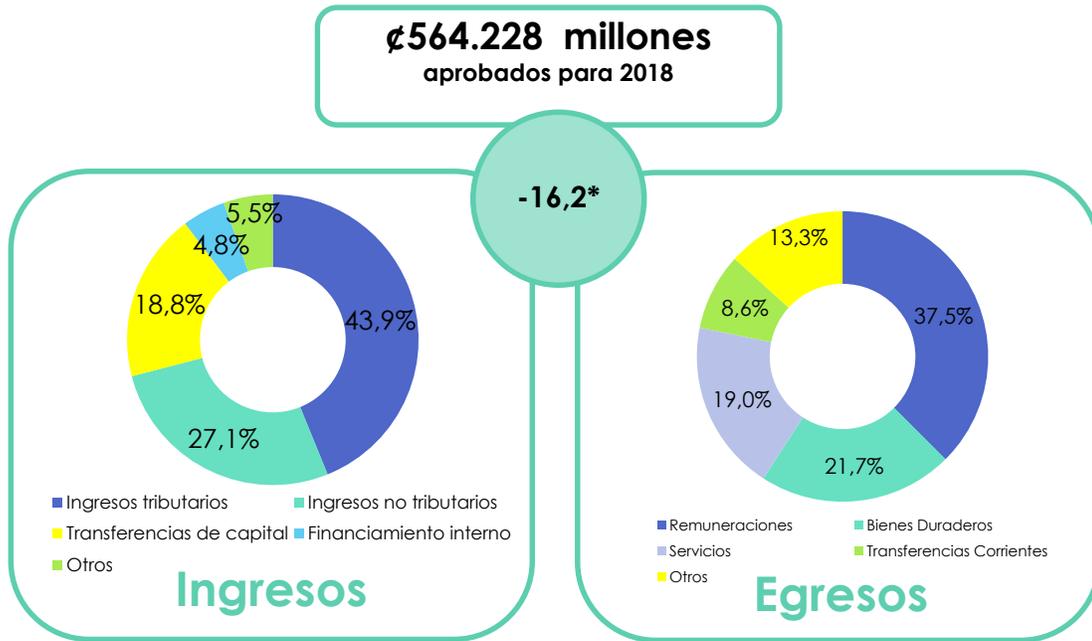
⁹⁵ Categorización realizada por Contraloría para efectos de este informe.

CUADRO 26
ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS 2018
-MILLONES DE COLONES-

	UCR	UNA	TEC	UNED	UTN	TOTAL
TOTAL INGRESOS	346.831	169.271	77.182	75.913	46.212	715.410
Ingresos corrientes	292.833	123.493	65.108	55.499	39.955	576.887
Ingresos tributarios	445	50	532	85	-	1.112
Ingresos no tributarios	19.786	8.768	5.065	7.910	6.089	47.618
Transferencias corrientes	272.601	114.676	59.511	47.503	33.866	528.157
Ingresos de capital	5.381	-	237	-	8	5.626
Transferencias de capital	5.180	-	-	-	8	5.189
Recuperación de préstamos	200	-	237	-	-	438
Financiamiento	48.618	45.778	11.837	20.415	6.249	132.897
Financiamiento interno	-	-	4.091	-	3.081	7.172
Recursos de vigencias anteriores	48.618	45.778	7.746	20.415	3.168	125.724
TOTAL EGRESOS	346.831	169.271	77.182	75.913	46.212	715.410
Remuneraciones	203.188	86.603	49.530	43.857	30.712	413.889
Servicios	24.625	12.538	6.296	8.573	3.519	55.551
Materiales y suministros	8.063	3.174	2.316	1.936	853	16.342
Intereses y comisiones	8.093	141	482	-	272	8.988
Activos financieros	19	10	565	-	-	594
Bienes duraderos	44.158	48.281	12.790	18.022	6.543	129.793
Transferencias corrientes	39.951	18.262	4.782	3.525	4.264	70.784
Amortización	1.490	257	422	-	50	2.219
Cuentas especiales	17.244	6	-	-	-	17.250

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

4.5 Gobiernos Locales



*Porcentaje de decrecimiento con respecto al presupuesto definitivo 2017

- El presupuesto de los gobiernos locales para el periodo 2018 asciende a un monto de **₡564.228 millones⁹⁶**, 16,2% menos que el presupuesto definitivo de 2017 y 10,3% más que el presupuesto inicial 2017; refiriendo a 44 presupuestos aprobados en su totalidad y 34 aprobados parcialmente por la CGR.
- El presupuesto municipal se financia en un 72,1% (**₡406.732 millones**) por ingresos corrientes, un 18,9% (**₡106.501 millones**) por ingresos de capital y un 9,0% (**₡50.995 millones**) por financiamiento.
- Los principales egresos están compuestos en un 37,5% (**₡211.542 millones**) por remuneraciones, un 21,7% (**₡122.159 millones**) en bienes duraderos y un 19,0% (**₡107.447 millones**) en la partida de servicios.
- El 18,3% de la totalidad de los ingresos presupuestados por los gobiernos locales se destinarán para la atención de la red vial cantonal, y un 22,4% de los recursos, se destinan al financiamiento de gastos administrativos⁹⁷ por un monto de **₡126.609 millones**.
- El monto asignado al rubro de partidas específicas por parte del Gobierno Central para la atención de necesidades públicas a nivel local, expresadas ya sea en proyectos de inversión o programas de interés social asciende a **₡2.000 millones**, **₡1.000 millones** menos respecto a años anteriores.

⁹⁶ El monto indicado no comprende los presupuestos de las municipalidades de Coto Brus, Matina y San Mateo, debido a que los mismos fueron improbados y corresponde la incorporación de un presupuesto ajustado no realizada a la fecha de cierre de este informe.

⁹⁷ Comprende la sumatoria de los egresos ubicados en las actividades 01: Administración General y 02: Auditoría Interna del Programa I: Dirección y Administración General.

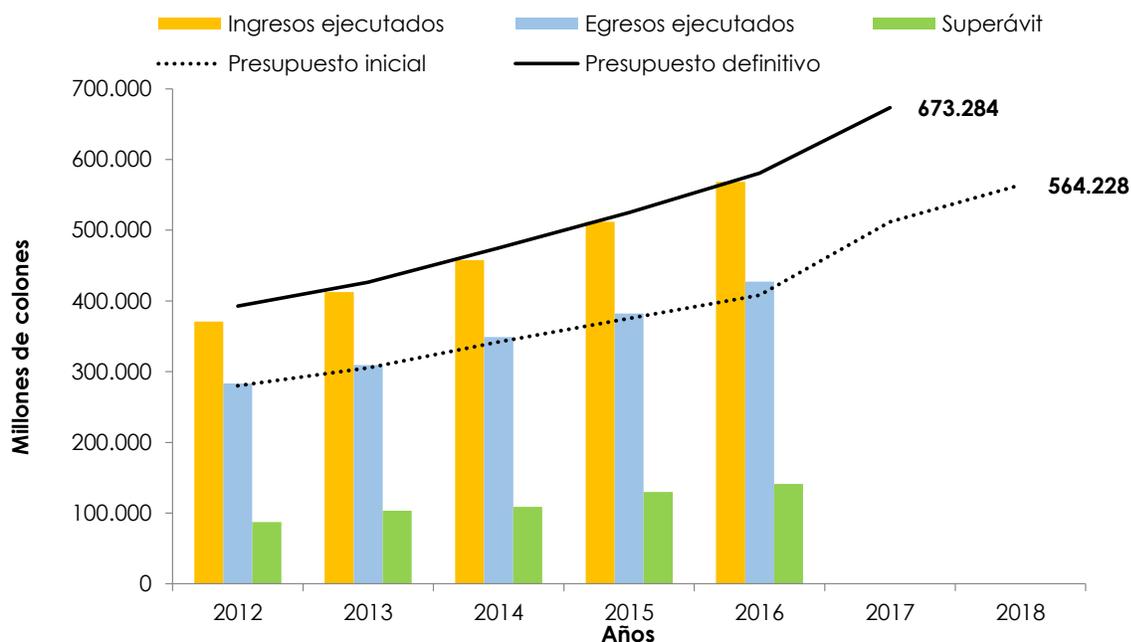
i. Aspectos Generales

Las municipalidades son personas jurídicas estatales a las cuales se les atribuyen derechos y obligaciones para la administración de los intereses y servicios locales.

Para el 2018, el **monto total aprobado** en los presupuestos municipales iniciales, asciende a $\text{Q}564.228$ millones⁹⁸, monto que comprende 44 presupuestos aprobados en su totalidad y 34 aprobados parcialmente. Dicho monto, registra un incremento del 11,7% con respecto al presupuesto inicial del año 2017, concentrándose la variación principalmente en los rubros de ingresos correspondientes a transferencias corrientes y de capital, que crecen 10,5% y 32,5%, respectivamente, teniendo mayor peso las recibidas del Gobierno Central; por otra parte, en relación a los gastos, la principal variación se presenta en las partidas de bienes duraderos, amortización e intereses y comisiones, las cuales crecen un 24,3%, 22,7% y 15,0% respectivamente

El **monto total de recursos improbados** en los presupuestos de los gobiernos locales, ascendió a un monto de $\text{Q}19.141$ millones; debido principalmente a: préstamos con el IFAM que no contaban con aprobación por parte de la Junta Directiva; ingresos cuya viabilidad no fue demostrada; incumplimiento de cálculo de dietas; creación de plazas sin estudio de viabilidad financiera; recursos que se canalizaban hacia destinos no respaldados por la normativa. Hubo 3 municipalidades a las cuales se les **improbó el presupuesto**, a saber: Coto Brus, Matina y San Mateo, monto que asciende a $\text{Q}8.932$ millones, debido a incumplimientos básicos del bloque de legalidad.

GRÁFICO 14
GOBIERNOS LOCALES: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2012-2018
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

⁹⁸ No se consideran las municipalidades de Coto Brus, Matina y San Mateo, debido a que esos presupuestos fueron improbados y corresponde la incorporación de un presupuesto ajustado que al 26 de enero de 2017 esas municipalidades no habían concluido los ajustes solicitados en el SIPP.

ii. Presupuesto de ingresos

Para el año 2018, los **ingresos corrientes**⁹⁹, constituyen la principal fuente de financiamiento (72,1% del presupuesto total); ahora bien, dentro de estos ingresos como más representativos se identifican la venta de bienes y servicios entre los que se menciona la venta de agua, servicios de recolección de residuos, servicio de aseo de vías y sitios públicos (¢128.209 millones – 31,5% de los ingresos corrientes); las licencias profesionales, comerciales y otros permisos (¢108.483 millones – 26,7% de los ingresos corrientes); y el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, Ley N° 7729 (¢106.435 millones – 26,2% de los ingresos corrientes).

En los últimos años, se ha observado un comportamiento creciente en los ingresos corrientes, así en el 2018 se registra un crecimiento del 6,6%, respecto del inicial del 2017, que obedece entre otras cosas a la actualización de tarifas; mejoras en el proceso de gestión de cobro; mejoras en el proceso de planificación; entre otros, con el objeto de atender los intereses y servicios cantonales a su cargo.

Otro de los rubros con importancia en los ingresos de los presupuestos municipales, corresponde al de **transferencias de capital**, principalmente al aporte derivado del Impuesto a los combustibles establecido en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias¹⁰⁰ para la atención de la red vial cantonal por un monto de ¢103.390 millones, que representa un 18,3% del total de ingresos presupuestados por los gobiernos locales en el año 2018.

El monto establecido en la Ley de Presupuesto de la República para el 2018 - Ley N°9514 – que se destina al concepto señalado en el párrafo anterior, ascendió a un total de ¢109.582 millones, registrando así un incremento del 37,4% respecto a lo asignado en el año 2017¹⁰¹. Este incremento obedece a lo dispuesto en la Ley N° 9329¹⁰² que tiene como finalidad transferir a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal.

Acerca de la **red vial cantonal**, que para el año 2016, el porcentaje promedio de cumplimiento de las metas programadas para mejorar dicha red vial¹⁰³ fue de 61,8%¹⁰⁴, por lo que hay pendientes esfuerzos adicionales por parte de los gobiernos locales para gestionar de manera eficiente y eficaz estos recursos, sobre todo en un contexto en donde las asignaciones originadas en recursos del Presupuesto Nacional han ido en ascenso.

Con respecto a recursos de **endeudamiento**, un 9,0% (¢50.995 millones) del total de gastos de las municipalidades se financia con deuda, rubro que ha venido en escalada en los últimos años (Ver recuadro *Partidas Específicas y las Municipalidades*), aspecto que requiere vigilancia por parte de los gobiernos locales.

En lo que corresponde a recursos de vigencias anteriores (**superávit libre y específico**), las municipalidades incluyeron en sus presupuestos iniciales 2018 un total de ¢23.903 millones, monto del cual las administraciones tendrán a disponibilidad desde el inicio de ese ejercicio económico, para el cumplimiento de compromisos y proyectos definidos en la planificación.

Es importante indicar que a lo largo del año 2018 los gobiernos locales continuarán presupuestando recursos provenientes de estas cuentas (superávit libre y específico), por ejemplo, en el año 2016 se presupuestaron ¢125.732 millones y para el año 2017, un total de

⁹⁹ Incluye los ingresos de carácter tributario, contribuciones sociales, ingresos no tributarios y transferencias corrientes.

¹⁰⁰ Ley N° 8114.

¹⁰¹ Ley de Presupuesto de la República para el 2017 - Ley N° 9411.

¹⁰² Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal – Ley N° 9329.

¹⁰³ CGR. (2017). Índice de Gestión Municipal – IGM 2016 – (DFOE-DL-IF-00007-2017).

¹⁰⁴ Comprende 66 gobiernos locales que sí puntuaron en ese indicador.

₡142.605 millones, presentando así un incremento de 13,4%. En este sentido, los gobiernos locales deben procurar la ejecución de los recursos efectivamente disponibles y prestar especial atención a la composición de los saldos pendientes de ejecutar, debido a que pueden develar y materializar riesgos en materia de planificación, presupuesto y adquisición de bienes y servicios.

La Contraloría General, llama la atención a los gobiernos locales, en el sentido de que los ingresos son el punto de partida para el desarrollo de obras y la prestación de servicios municipales; por esta razón, entre mejor sea la recaudación, dinámica efectiva de la ejecución y gestión de recursos, mayores oportunidades de desarrollo tendrán las localidades.

PARTIDAS ESPECÍFICAS Y LAS MUNICIPALIDADES

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 7755¹⁰⁵, del 23 de febrero de 1998 y sus reformas así como de su reglamento, las municipalidades reciben recursos por medio de partidas específicas que se asignan en los presupuestos nacionales, para atender necesidades públicas a nivel local, expresadas ya sea en proyectos de inversión o programas de interés social.

Para el año 2018 se asignó un monto que asciende a ₡2.000 millones, reflejando una disminución de ₡1.000 millones respecto a años anteriores; lo anterior, obedece a la situación financiera que enfrenta el país aunado a que según informa el Ministerio de Hacienda¹⁰⁶, existen gobiernos locales que no presentaron a tiempo los perfiles de proyecto de conformidad con el artículo N°20 del reglamento a la Ley N° 7755.

Entre los proyectos a los cuales se les asignó contenido presupuestario para el año en curso, se identifican los relacionados con infraestructura comunal como por ejemplo, construcción de salones comunales, puentes peatonales, arreglo de caminos vecinales; además proyectos relacionados con acueducto, alcantarillado, compra de materiales, maquinaria y accesorios.

Un total de doce gobiernos locales incorporaron en sus presupuestos iniciales partidas específicas de periodos anteriores por un monto de ₡956 millones, entre ellas las municipalidades de Barva, Carrillo, Santa Ana y San José.

La Contraloría General ha detectado en análisis de liquidaciones presupuestarias, que en algunas municipalidades existe la tendencia a mantener estos recursos de partidas específicas ociosos, así por ejemplo, para el año 2015 se acumuló dentro del superávit específico alrededor de ₡ 8.289 millones por este concepto, manteniéndose esta tendencia con más significancia en las municipalidades de Tibás, Buenos Aires, Upala, Corredores y Turrialba. Esto será objeto de estudios más detallados por parte de esta Contraloría, pues son recursos que dejan de atender necesidades públicas a nivel local.

iii. Presupuesto de egresos

En los presupuestos iniciales 2018, las partidas en las cuales se concentra la mayor cantidad de recursos presupuestados, corresponden a la de **remuneraciones** (₡211.541 millones); **bienes duraderos** (₡122.159 millones); y **servicios** (₡107.446 millones) que en su conjunto representan el 78,2% de la totalidad del presupuesto. Sobre el particular, debe considerarse que el gasto corriente demanda la mayor parte de los recursos municipales, principalmente producto de las obligaciones de carácter salarial. Al respecto, se identifican un total de 15.513 plazas¹⁰⁷ de cargos

¹⁰⁵ Ley de Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional.

¹⁰⁶ Recuperado desde sitio web del Ministerio de Hacienda: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/14323-ley-de-presupuesto-2018>.

¹⁰⁷ No incorpora las plazas de las tres municipalidades cuyos presupuestos fueron improbados.

fijos y servicios especiales, lo que implica una variación de 626 plazas¹⁰⁸ con relación al año anterior.

Por otro lado, los rubros que presentan un mayor crecimiento respecto al año anterior, corresponde a las partidas de **bienes duraderos** (24,3%), **amortización** (22,7%) e **intereses y comisiones** (15%)-Ver recuadro de Endeudamiento en las Municipalidades-; asimismo, el rubro que presenta una mayor disminución corresponde a la partida de **sumas sin asignación presupuestaria** (-45,4%) en donde las instituciones incluyen la provisión de recursos que no tienen asignación presupuestaria determinada, las cuales provienen tanto de recursos libres como de recursos con destino específico.

Desde el punto de vista de los programas municipales, los presupuestos se organizan en cuatro programas: Dirección y Administración General; Servicios Comunales; Inversiones y Partidas específicas.

Así, el programa de **Dirección y Administración General**, correspondiente a servicios de apoyo, tiene un peso de 30,3% (¢171.132 millones) dentro del total presupuestado para el 2018; dentro del cual se liga a gasto administrativo un 74% de dichos recursos, por un monto de ¢126.609 millones, presentando un crecimiento del 5,6% respecto de 2017.

En lo que respecta al programa de **Servicios Comunales**, con un peso del 33,9% dentro del total presupuestado para el 2018 (¢191.475 millones), se da contenido presupuestario a los diversos servicios a cargo de las corporaciones municipales, siendo los servicios de recolección de residuos (24,3%), servicios sociales y complementarios (10,1%) y acueductos (9,1%) a los cuales se destinan mayor cantidad de recursos.

Referido al programa de **Inversiones**, correspondiente a proyectos de inversión, con un peso del 35,6% dentro del total presupuestado para el 2018 (¢200.665 millones), describe un incremento de 19,1% respecto al período anterior, y ha mostrado una tendencia al incremento en los últimos años, dadas las necesidades en infraestructura física. A modo de ejemplo, se incorporan los recursos invertidos para la atención de la red vial cantonal y la asignación de recursos destinados a proyectos para el desarrollo de servicios municipales en cumplimiento con el artículo 74¹⁰⁹ del Código Municipal.

Los gobiernos locales tienen como propósito fundamental de creación, velar por los intereses y servicios de su municipio, por lo que se espera que los recursos reales sean destinados, de forma prioritaria a ese propósito, sin que se mantengan recursos ociosos.

EL ENDEUDAMIENTO EN LAS MUNICIPALIDADES

Los ingresos por financiamiento interno han mostrado una tendencia incremental. Así en el período 2012-2016, 66 gobiernos locales lo incorporaron en sus presupuestos por un monto de ¢133.100 millones, lo que implica un crecimiento del 131%¹¹⁰ en el período indicado.

Asimismo, en estudio realizado por la Contraloría General¹¹¹, se han detectado riesgos en esta actividad, entre ellos:

¹⁰⁸ Disminuyeron 40 y se aumentaron 666 entre plazas fijas y por servicios especiales.

¹⁰⁹ Código Municipal. Artículo 74.- Por los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y precios que se fijarán tomando en consideración su costo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos. Una vez fijados, entrarán en vigencia treinta días después de su publicación en La Gaceta. (...)

¹¹⁰ CGR. (2017). Informe acerca del seguimiento de la gestión del endeudamiento por préstamos en las municipalidades de Alajuelita, Corredores, Dota, Escazú, Golfito, Grecia, Limón, Nicoya, Parrita y Pérez Zeledón. Informe N° DFOE-DL-SGP-00002-2017 – 4 Setiembre, 2017.

¹¹¹ Idem, CGR. (2017). Informe acerca del seguimiento de la gestión del endeudamiento por préstamos.

- Falta de políticas de endeudamiento que regule la gestión de los préstamos;
- ausencia de vinculación de los recursos con la planificación institucional;
- no se elaboraron flujos de fondos que orienten sobre las fuentes de ingresos y la disponibilidad de liquidez para el cumplimiento oportuno de las obligaciones derivadas de esos créditos;
- y falta de análisis de viabilidad financiera, entre otros.

En este contexto, corresponde a los gobiernos locales fortalecer estos mecanismos de financiamiento, que pueden ser de utilidad siempre y cuando se canalicen hacia proyectos que atiendan las necesidades locales, verificando aspectos del ordenamiento jurídico y las sanas prácticas financieras.

CUADRO 27
GOBIERNOS LOCALES: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES-

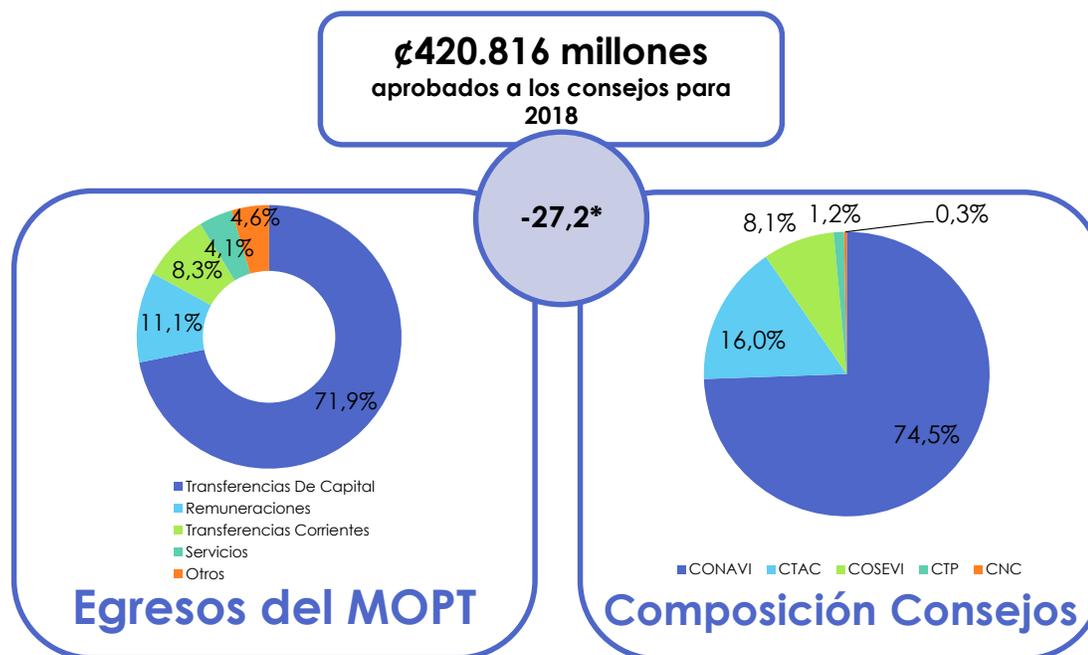
	Presupuesto ejecutado		Presupuesto	Presupuesto	Part. %	Var. %
	2015	2016	Definitivo 2017	Inicial 2018 ^{1/}		
TOTAL INGRESOS	512.076	568.567	673.284	564.228	100,0%	-16,2%
Ingresos corrientes	337.533	362.474	388.462	406.732	72,1%	4,7%
Ingresos tributarios	210.389	222.849	237.320	247.420	60,8%	4,3%
Ingresos no tributarios	120.306	130.287	143.930	152.945	37,6%	6,3%
Transferencias corrientes	6.839	9.338	7.212	6.367	1,6%	-11,7%
Ingresos de capital	37.803	55.262	88.049	106.500	18,9%	21,0%
Venta de activos	411	1.037	791	169	0,2%	-78,7%
Recuperación y anticipos por obra de utilidad pública	19	30	660	409	0,4%	-38,0%
Recuperación de préstamos	97	0	0	0	0,0%	0,0%
Transferencias de capital	37.275	54.194	86.598	105.923	99,5%	22,3%
Otros ingresos de capital	1	1	0	0	0,0%	0,0%
Financiamiento	136.740	150.831	196.774	50.995	9,0%	-74,1%
Financiamiento interno	15.724	12.657	54.168	27.092	53,1%	-50,0%
Financiamiento externo	4	0	0	0	0,0%	0,0%
Recursos de vigencias anteriores	121.012	136.689	142.605	23.904	46,9%	-83,2%
Recursos de emisión monetaria ^{2/}	0	1.485	0	0	0,0%	0,0%
TOTAL EGRESOS	382.227	427.225	673.284	564.228	100,0%	-16,2%
Remuneraciones	160.014	172.056	202.290	211.542	37,5%	4,6%
Servicios	67.508	75.921	123.500	107.447	19,0%	-13,0%
Materiales y suministros	33.012	33.622	56.027	44.860	8,0%	-19,9%
Intereses y comisiones	4.017	4.611	7.217	10.134	1,8%	40,4%
Activos financieros	2	3	100	1	0,0%	-99,5%
Bienes duraderos	64.501	79.475	203.879	122.159	21,7%	-40,1%
Transferencias corrientes	40.533	45.382	58.911	48.279	8,6%	-18,0%
Transferencias de capital	8.123	8.217	7.889	5.575	1,0%	-29,3%
Amortización	4.408	7.888	8.165	9.342	1,7%	14,4%
Cuentas especiales	110	49	5.308	4.890	0,9%	-7,9%
SUPERÁVIT/DÉFICIT (-) PRESUPUESTARIO	129.849	141.343	n.a	n.a	n.a	n.a

1/ No se consideran las municipalidades de Coto Brus, Matina y San Mateo, debido a que esos presupuestos fueron improbados y corresponde la incorporación de un presupuesto ajustado que al 26 de enero de 2017 esas municipalidades no habían concluido los ajustes solicitados en el SIPP.

2/ La única entidad autorizada para emisión monetaria es el Banco Central de Costa Rica (BCCR) por tanto, se evidencia un error de digitación por parte del gobierno local que registró.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

4.6 Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y sus Consejos



*Porcentaje de decrecimiento con respecto al presupuesto definitivo 2017

- El presupuesto del MOPT para el 2018 asciende a ¢474.116 millones, por su parte el presupuesto de sus Consejos es de ¢420.816 millones.
- El 67,2% (¢285.669 millones) de los ingresos totales que perciben los Consejos corresponden a las transferencias que gira el MOPT.
- El presupuesto 2018 del CONAVI, representa el 74,5% (¢313.298 millones) del total de recursos presupuestados por los Consejos del MOPT.
- El 89,0% del total de los egresos presupuestados para el 2018 por el CONAVI, se destinarán a la partida de Bienes Duraderos por un monto de ¢155.247 millones (49,6%) y a Servicios por la suma de ¢123.704 millones (39,5%).
- La situación presupuestaria del CNC resulta preocupante en virtud de que los recursos incorporados en el presupuesto ordinario 2018 no resultan suficientes para financiar los gastos requeridos para su funcionamiento durante todo el año.

i. Presupuesto de ingresos

El presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) para el 2018 asciende a ¢474.116 millones, suma que presenta un aumento del 2,5% en términos nominales, respecto al presupuesto de 2017.

Por su parte, el presupuesto para el año 2018 de los consejos del MOPT (CONAVI, COSEVI, CNC, CTP y CETAC) asciende a la suma de ¢420.816 millones; de los cuales ¢313.298 millones corresponden al presupuesto inicial 2018 del CONAVI que representa el 74,5% del total de recursos presupuestados por los consejos.

La principal fuente de financiamiento con que cuenta el **CONAVI** para el 2018, corresponde a ingresos de capital por la suma de ¢245.231 millones (78,3%), transferidos del MOPT a ese Consejo y que serían utilizados principalmente para:

- El apoyo a proyectos y programas de inversión, rehabilitación y mantenimiento de la red vial nacional por un monto de ¢79.750 millones conforme a lo establecido en los artículos N° 20, inciso b) y 22 de la Ley de creación del CONAVI, Ley N° 7798.
- Conservar, dar mantenimiento, mejorar, rehabilitar y construir obras viales en la red vial nacional, según lo dispuesto en la Ley N° 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias y sus reformas por la suma de ¢102.836 millones.
- El proyecto de rehabilitación y extensión de la ruta nacional N° 32, ello en atención de lo establecido en los artículos 3, 4, 5 y 17 de la Ley N° 9293 y por un monto de ¢17.460 millones.
- La construcción de la nueva carretera a San Carlos, sección Sifón-Ciudad Quesada-La Abundancia; por un monto de ¢8.730 millones.

El **CTAC** representa el 16,0% (¢67.197 millones) del total de los recursos presupuestados por los consejos del MOPT. Su principal fuente de ingresos son las transferencias corrientes (77,9% del total de ingresos), las cuales se componen por:

- ¢22.641 millones que gira el Gobierno Central por medio del MOPT, con el fin de atender lo dispuesto en el artículo 2 inciso b) de la Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional, Ley N° 8316.
- ¢29.640 millones provenientes del Fideicomiso N° 3045 del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, correspondientes a la distribución de los impuestos de salida reservados a favor del CETAC, lo anterior en cumplimiento al Contrato de Gestión Interesada del citado aeropuerto.
- ¢67 millones girados por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en cumplimiento del artículo 14 inciso h) de la Ley N° 4760¹¹².

El restante 9,6% de los recursos presupuestados por los consejos del MOPT lo conforman el COSEVI con un presupuesto para el año 2018 por la suma de ¢34.137 millones (8,1%), el CTP con un presupuesto de ¢4.899 millones (1,2%) y el CNC con ¢1.285 millones (0,3%). Sobre este último en particular, se comentará más adelante.

En el caso del **CTP**, sus recursos provienen principalmente de la transferencia de recursos por parte del Gobierno Central por medio del MOPT y además se estiman recursos de vigencias anteriores. Por su parte, el 44,5% de los ingresos del COSEVI se conforman por ¢15.186 millones que se cobran como parte del Seguro Obligatorio Automotor (SOA)¹¹³, ¢10.517 millones (30,8%) correspondientes a las multas por infracciones a la Ley de Tránsito N° 9078¹¹⁴ y ¢2.680 millones (7,9%) correspondientes a recursos de vigencias anteriores (superávit libre).

ii. Presupuesto de egresos

De los ¢313.298 millones del presupuesto inicial 2018 del **CONAVI**, ¢155.247 millones (49,6%) se destinarán a la partida de Bienes Duraderos, mientras que en la partida de Servicios se incluyen recursos por la suma de ¢123.704 millones (39,5%).

Las principales subpartidas en Bienes Duraderos son la "5.02.02 Vías de Comunicación Terrestre" por un monto de ¢136.467 millones (87,9% de la partida) y la subpartida "5.03.01 Terrenos", la cual representa el 8,6% (¢13.293 millones) de la partida, estos recursos en su mayoría pertenecen al programa N° 3 "Construcción Vial" y principalmente se utilizan en la construcción de proyectos en la red vial nacional y en la adquisición de terrenos por concepto de expropiaciones.

¹¹² Ley de Creación del IMAS; el cual indica que "...en el caso de los puestos libres de derechos en aeropuertos internacionales, una vez realizada la correspondiente declaratoria anual, el IMAS girará hasta un veinte por ciento (20%) de las utilidades referidas, al Consejo Técnico de Aviación Civil, como pago por el uso de las áreas correspondientes."

¹¹³ En atención a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Administración Vial, Ley N° 6324.

¹¹⁴ Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial.

Las principales subpartidas de Servicios son la "1.08.02 Mantenimiento de vías de comunicación", la cual absorbe el 75,1% (¢92.943 millones) y la "1.04.03 Servicios de ingeniería", que consume el 14,9% (¢18.487 millones) de los recursos presupuestados.

En lo que respecta al **CTAC**, el 87,9% del total de gastos para el 2018 se concentra en las siguientes partidas: Bienes Duraderos con una representación del 39,7% (¢26.656 millones), Transferencias Corrientes con un 32,1% (¢21.571 millones) y Remuneraciones con una participación del 16,1% (¢10.850 millones).

El 91,5% de la partida de Bienes Duraderos se compone de los recursos incorporados en la subpartida "5.02.05 Aeropuertos" por un monto de ¢21.643 millones; asimismo en la subpartida "5.03.01 Terrenos" se incorporan recursos por la suma de ¢2.489 millones los cuales serán utilizados para llevar a cabo las expropiaciones necesarias para realizar los proyectos planteados para el año 2018. Dentro de los proyectos definidos en la subpartida de Aeropuertos se tiene el siguiente detalle¹¹⁵:

- Mejoramiento de Aeródromo de Guápiles por ¢1.650 millones.
- Mejoramiento de Aeródromo de Palmar Sur por la suma de ¢1.733 millones.
- Mejoramiento de pista en el Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós, Contingencia II por un monto estimado de ¢870 millones.
- Mejoramiento de Aeródromo de Pérez Zeledón por ¢60 millones.
- Mejoramiento de Aeródromo de Upala por la suma de ¢1.790 millones.
- Mejoramiento de Aeródromo de Puerto Jiménez por un monto de ¢1.236 millones.
- Mejoramiento de Aeródromo de Drake por ¢1.258 millones.
- Mejoramiento de Aeródromo de Tortuguero por la suma de ¢800 millones.
- Mejoramiento de Aeródromo de Golfito por un monto estimado de ¢972 millones.
- Mejoramiento de Aeródromo de la Managua, Quepos por ¢2.195 millones.
- Obras en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

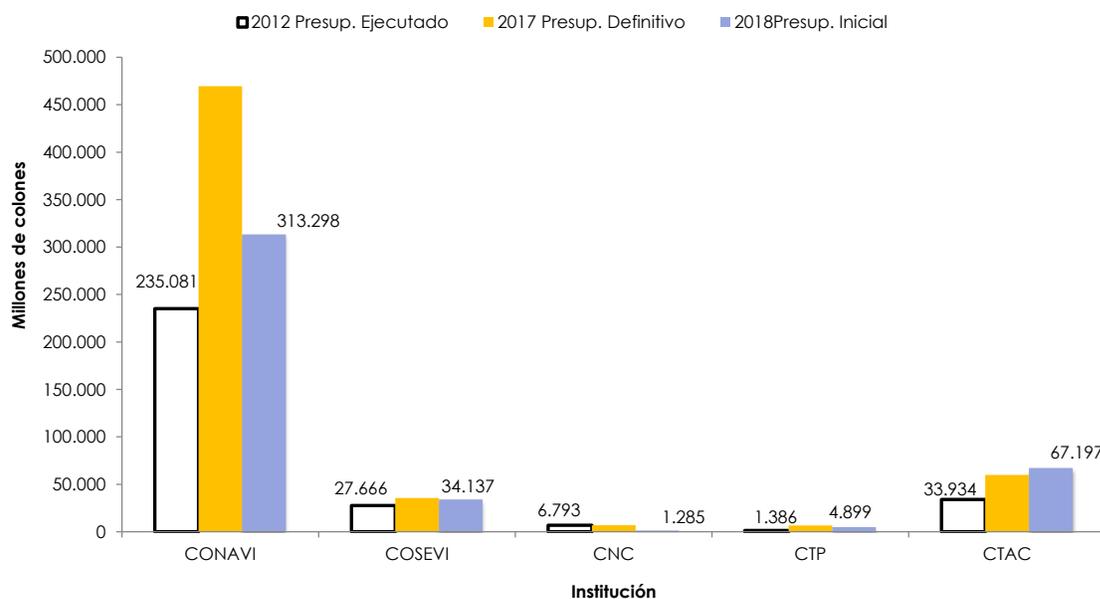
Ahora bien, con respecto a los gastos por Transferencias Corrientes los rubros más importantes los componen los recursos girados al Fideicomiso N° 3045 del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría por concepto de impuestos de salida en cumplimiento del artículo 2 inciso b) de la Ley N° 8316 por la suma de ¢18.021 millones (83,5% del total de la partida) y la transferencia girada a CORIPORT S.A. por ¢2.251 millones (10,4%), correspondiente al Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público, denominado "Nueva Terminal de Pasajeros y obras conexas AEROPUERTO INTERNACIONAL DANIEL ODUBER QUIRÓS".

La partida de mayor representación en el **CTP** es la de Remuneraciones, mientras que para el **COSEVI**, la partida de Bienes Duraderos representa la mayor parte de sus gastos, específicamente la subpartida "5.02.02 Vías de comunicación terrestre", cuyos recursos serían utilizados en la colocación de dispositivos de seguridad en cruces ferroviarios constituidos por el cruce del tren con la carretera (Corredor San José – Curridabat y San José – Heredia y San José - Cartago) y en la dotación de sistemas fotovoltaicos a 130 sistemas de semáforos del Sistema Centralizado de Semáforos en el año 2018.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución del presupuesto de gastos ejecutado del año 2012 en comparación con el presupuesto definitivo e inicial de los años 2016 y 2017 respectivamente de los Consejos del MOPT, donde se evidencia la relevancia que tiene el presupuesto del CONAVI en comparación con los demás consejos.

¹¹⁵ Datos tomados del Presupuesto Ordinario 2018 del CETAC, página 83.

GRÁFICO 15
CONSEJOS DEL MOPT: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS EGRESOS EJECUTADOS, 2012, 2017 Y 2018
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

El gráfico anterior muestra que el presupuesto del CONAVI ha presentado un incremento del 81,5% (¢140.717 millones) del año 2012 al año 2018, donde el programa con mayor crecimiento ha sido el programa N° 3 “Construcción Vial” con un incremento de ¢114.767 millones con respecto al monto ejecutado en 2012.

Sobre el particular, se tiene que el programa de “Construcción Vial” para el año 2018 representa el 59,3% de los recursos presupuestados y el porcentaje de ejecución promedio de este programa para el período 2012 al 2017 es de 44,7%, situación que se origina principalmente por retrasos en estudios técnicos profundos o específicos, expropiaciones, permisos y traslado de servicios públicos, así como otros aspectos particulares en los distintos proyectos.

Dicha situación es preocupante en virtud de que el CONAVI es el Consejo al que se le asignan más recursos y dicha sub ejecución presupuestaria impacta negativamente en el mejoramiento de las carreteras nacionales y la infraestructura vial en general. Al respecto se presenta de seguido un extracto del Informe de Competitividad Global 2017-2018.

INFORME DE COMPETITIVIDAD GLOBAL 2017-2018

De conformidad con el Informe de Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial, el país se ubica en la posición 123 entre 137 países evaluados en el pilar de calidad de carreteras¹¹⁶, posición que se encuentra por debajo de la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, el cual espera alcanzar la posición 114 para el año 2018. Conforme lo anterior, el CONAVI no sólo se enfrenta al reto de mejorar la infraestructura vial del país, sino que dicha función debe realizarla con los más altos estándares de eficiencia, de forma que logre impactar significativamente el posicionamiento internacional del país en el tema de calidad de las carreteras que deriven en el mejoramiento de la calidad de vida de los costarricenses.

¹¹⁶ Página 97 del “The Global Competitiveness Report 2017-2018” <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>

Los principales proyectos¹¹⁷ presupuestados para el 2018 en el programa de "Construcción Vial" por el CONAVI son los siguientes:

- Diseño y construcción del acceso definitivo a la terminal de contenedores de Limón.
- Diseño y construcción del corredor vial circunvalación norte, ruta nacional N° 39, sección la Uruca-Calle Blancos.
- Diseño y construcción de la ruta nacional N° 35, sección La Abundancia- Florencia y Construcción de la Radial la Abundancia - Ciudad Quesada.
- Revisión de diseños, construcción y supervisión de las obras de ampliación de la ruta N° 147 (Radial Lindora) y obras conexas.
- Mejoramiento de la ruta nacional Guacimal – Santa Elena
- Instalación de puentes modulares en la ruta nacional N° 245, sección Puerto Jiménez - Carate
- Construcción del paso a desnivel en la Rotonda de las Garantías Sociales y en el Diseño y construcción del nuevo puente sobre el río Sixaola.

SITUACIÓN PRESUPUESTARIA DEL CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES (CNC)

La situación presupuestaria del CNC requiere de especial atención, en virtud de que los recursos incorporados en el presupuesto ordinario 2018 no resultan suficientes para financiar los gastos requeridos para su funcionamiento durante todo el año¹¹⁸. Precisamente, esa condición motivó a que la Contraloría General improbara¹¹⁹ el presupuesto inicial 2018 de ese Consejo por no ajustarse a lo dispuesto en el artículo 176 de nuestra Constitución Política.

A raíz de ello, el CNC presentó el presupuesto extraordinario 1-2018¹²⁰, mismo que también fue improbadado¹²¹ por el Órgano Contralor en virtud de que pretendía cubrir gastos corrientes con ingresos de Recursos de vigencias anteriores: superávit libre y específico, situación que se contrapone a las normas legales que regulan la utilización del superávit¹²².

En consecuencia, la falta de recursos presupuestarios persiste para el CNC y alcanza sólo para la operación de cuatro meses, situación que resulta sumamente preocupante para la Contraloría General, considerando que ese Consejo tiene bajo su control contratos de gran relevancia nacional como son el Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público "Proyecto carretera San José-Caldera" y el Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Explotación y Mantenimiento de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM). En procura de encontrar una pronta solución a la problemática descrita, la Contraloría General emitió una advertencia al Ministro del MOPT, en su calidad de Ministro y Presidente de la Junta Directiva del CNC¹²³, por lo que corresponde a esa Administración efectuar una valoración de las acciones urgentes y necesarias a tomar.

¹¹⁷ Datos tomados del Presupuesto Inicial 2018 del CONAVI, folios 108 al 115.

¹¹⁸ Dicha situación se origina en virtud de que la Transferencia Corriente del Gobierno Central incorporada en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2018, N° 9514, consideró un monto menor a lo usualmente requerido por el CNC.

¹¹⁹ Oficio N° 15674 (DFOE-IFR-0517) del 12 de diciembre de 2017.

¹²⁰ Presupuesto remitido el 12 de enero de 2018.

¹²¹ Oficio N° 01290 (DFOE-IFR-0048) del 26 de enero de 2018.

¹²² Artículo 6 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 y los Decretos Ejecutivos N° 32452-H, 40808-H y 40540-H.

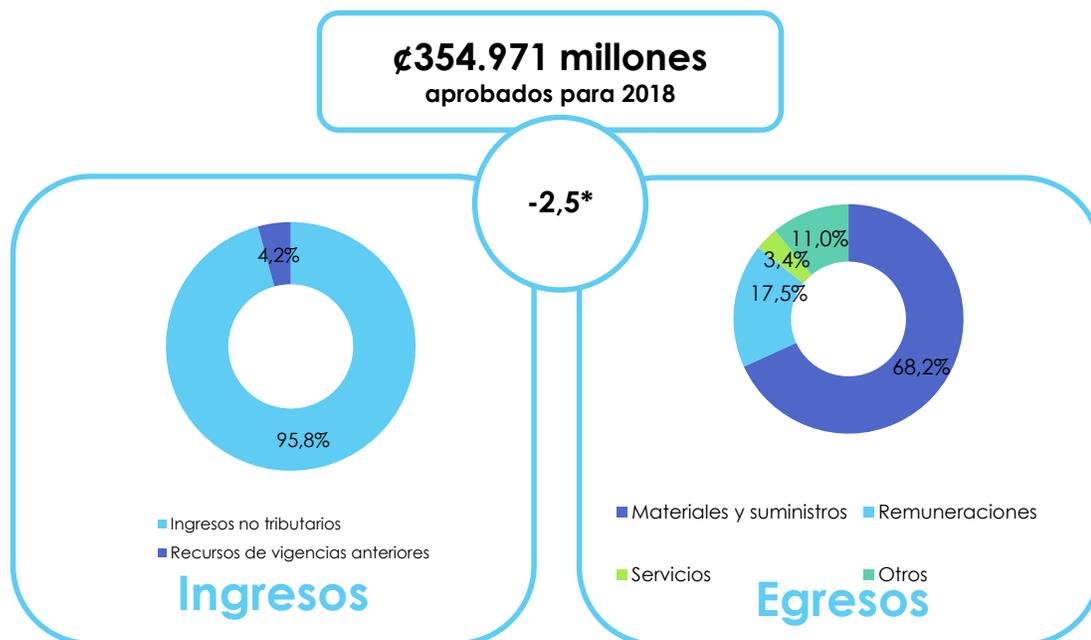
¹²³ Oficio N° 01337 (DFOE-IFR-0051) del 29 de enero de 2018.

CUADRO 28
CONSEJOS DEL MOPT: INGRESOS Y EGRESOS 2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	CONAVI	COSEVI	CNC	CTP	CTAC	TOTAL
TOTAL INGRESOS	313.298	34.137	1.285	4.899	67.197	420.816
Ingresos corrientes	10.958	31.456	1.285	4.750	57.149	105.599
Ingresos tributarios	-	5	-	-	-	5
Ingresos no tributarios	3.838	31.452	-	-	4.801	40.091
Transferencias corrientes	7.120	-	1.285	4.750	52.348	65.503
Ingresos de capital	245.231	-	-	-	2.641	247.872
Transferencias de capital	245.231	-	-	-	2.641	247.872
Financiamiento	57.109	2.680	-	150	7.407	67.346
Financiamiento externo	25.500	-	-	-	-	25.500
Recursos de vigencias anteriores	31.609	2.680	-	150	7.407	41.846
TOTAL EGRESOS	313.298	34.137	1.285	4.899	67.197	420.816
Remuneraciones	9.113	7.483	486	2.543	10.850	30.475
Servicios	123.704	7.910	196	1.928	7.852	141.590
Materiales y suministros	2.048	2.791	30	98	268	5.234
Intereses y comisiones	8.876	-	4	93	-	8.973
Bienes duraderos	155.247	11.135	369	71	26.656	193.478
Transferencias corrientes	4.480	4.817	119	159	21.571	31.145
Amortización	9.831	-	82	7	-	9.920

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

4.7 Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A. (CNFL, S.A.)



*Porcentaje de decrecimiento con respecto al presupuesto definitivo 2017

- El presupuesto aprobado por la Contraloría General de la República a la CNFL S.A para el periodo 2018 asciende a ₡354.971 millones. Este, disminuyó en 2,5% con respecto al presupuesto definitivo de 2017 (₡364.217 millones) y es un 3,9% mayor que el presupuesto inicial 2017 (₡341.586 millones).
- Las tres partidas de gastos más representativas son Materiales y Suministros con un 68,2% (₡242.006 millones) del total presupuestado, Remuneraciones con un 17,5% (₡62.002 millones), y tres partidas con un 10,3%, entre las que sobresale Intereses y comisiones con un 5,6% (₡19.890 millones).
- El presupuesto de la CNFL S.A. se financia en un 95,8% (₡339.971 millones) con Ingresos corrientes y en un 4,2% (₡15.000 millones) por la clase de Financiamiento.

i. Aspectos Generales

La CNFL, S.A es una empresa pública, filial del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) que participa en el Sistema Eléctrico Nacional mediante la generación y distribución de energía eléctrica en la Gran Área Metropolitana (GAM); territorio en el cual se concentra la mayor cantidad de habitantes, actividad comercial, productiva e institucional del país. Se fundó mediante el Contrato Ley N° 2 denominado Contrato Eléctrico del 8 de abril de 1941, modificado mediante las Leyes N° 4197¹²⁴ y N° 4977¹²⁵.

Para el ejercicio económico de 2018, la CNFL, S.A. presentó a la CGR un presupuesto inicial por un monto de ₡354.941 millones, el cual disminuye un 2,5% con respecto al presupuesto definitivo de 2017 (₡364.217 millones) y representa un 3,9% más que el presupuesto inicial 2017 (₡341.586 millones).

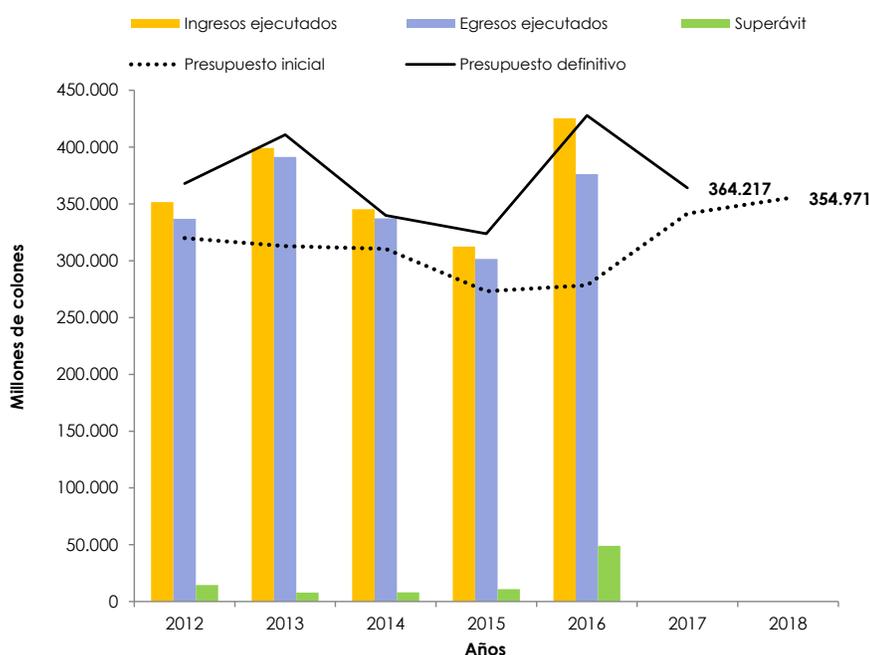
¹²⁴ Estado avala ICE compra acciones CNFL; reforma Contrato Eléctrico SNE - CNFL y adiciona Ley creación ICE del 20 de setiembre de 1968.

¹²⁵ Garantía con BIRF al ICE Proyectos IV Energía y III Telecomunicaciones del 19 de mayo de 1972.

El presupuesto inicial 2018 de la CNFL, S.A. fue aprobado en su totalidad por la CGR, y se rige por la siguiente estructura programática:

1. Programa de Operación: incluye recursos para mantener la operación normal de la empresa por $\text{Q}338.971$ millones.
2. Programa de Inversión: En este programa se incorpora el dinero necesario para invertir en el desarrollo de proyectos, mejoras en subestaciones y plantas generadoras, desarrollo de sistemas de información, construcción de obra civil, entre otros. El monto destinado para tal fin es de $\text{Q}16.000$ millones.

GRÁFICO 16
CNFL: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2012-2018
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Con respecto al resultado financiero, la CNFL, S.A. cerró el 2016 con una pérdida de $\text{Q}1.906$ millones. Sin embargo, dicha pérdida disminuyó en un 94,0% con respecto a la observada en el período 2015, de conformidad con lo indicado en los últimos estados financieros auditados.

Además, prevalece el desempeño negativo en el indicador empresarial de Rendimiento sobre la inversión, el cual fue de -0,12% en el 2017, y de -0,09% en 2016. Este indicador tiene el objetivo de determinar qué tan eficiente es la Compañía en la utilización de los activos invertidos para generar ingresos en el período. Es así como, mejorar el desempeño en dicho indicador resulta determinante para obtener niveles de rentabilidad óptimos que permitan la recuperación de la empresa, según lo indica el Informe de Ejecución Presupuestaria POI-Presupuesto de la CNFL, S.A. de enero de 2018.

ii. Presupuesto de ingresos

Los ingresos presentados por la CNFL, S.A. para el periodo 2018 se distribuyen en dos clases. En primer lugar, un 95,8% (¢339.971 millones) del monto total aprobado corresponde a Ingresos corrientes, dentro de los cuales sobresale la venta de energía eléctrica que alcanza el 93,7% del total presentado.

Este rubro creció un 6,2% con respecto al presupuesto definitivo de 2017, y el incremento obedece a la autorización¹²⁶ otorgada por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) para el aumento de un 9,46% en las tarifas de distribución y generación de la CNFL, S.A.

Además, de acuerdo con la estimación realizada por el Órgano Contralor, con base en la información aportada por la CNFL, S.A. en el documento presupuestario 2018, se determinó que las tasas de variación de abonados y consumo han crecido a un ritmo del 2%, considerando que el mercado de electricidad posee un bajo nivel en la elasticidad precio de la demanda. Además, el nivel de pérdida de energía y recuperación de la cartera de clientes muestra comportamientos favorables, situación que influyó en la aprobación del monto total de ingresos esperados para el 2018.

En segundo lugar, está el ingreso por Financiamiento, el cual corresponde a un 4,2% (¢15.000 millones) del presupuesto, y se destinará en su totalidad a las inversiones programadas para ese período. Este rubro disminuyó un 48,5% con respecto al presupuesto definitivo de 2017. Es importante resaltar que el cálculo de este rubro procede de la estimación de la CNFL, S.A., tomando como parámetro el comportamiento del flujo de caja durante el primer semestre de 2017 y la proyección para el segundo semestre del mismo periodo.

Finalmente, se prevé un aumento adicional en los ingresos de la CNFL, S.A. en el 2018, por cuanto la ARESEP aprobó un incremento del 1,93%¹²⁷ en las tarifas, porcentaje que no se incorporó en el presupuesto inicial 2018. Este aumento resulta del recurso de revocatoria interpuesto por la Compañía contra la resolución N° RIE-060-2017, pues la Autoridad Reguladora omitió un monto por concepto de liquidación de variables del mercado de 2016 en el ajuste tarifario final. Para efectos de ejecutar los ingresos adicionales, la CNFL, S.A. debe tramitar un presupuesto extraordinario.

iii. Presupuesto de egresos

Los gastos más representativos están en la partida de Materiales y Suministros, la cual representa un 68,2% (¢242.006 millones) del total del presupuesto. Esta partida aumentó en un 3,7% con respecto al presupuesto definitivo de 2017, y considera la compra de energía eléctrica al ICE, lo cual es consecuente con el incremento en las ventas de energía proyectadas por la Compañía.

La partida de Remuneraciones representa el 17,5% (¢62.002 millones) del total del presupuesto. Esta partida aumentó un 13,0% con respecto al presupuesto definitivo de 2017. La subpartida de sueldos para cargos fijos, absorbe una importante cantidad de recursos y presenta un incremento del 5,0% (¢668 millones) en comparación al presupuesto definitivo de 2017.

Entre los incrementos más importantes se presenta el de la subpartida de contribución patronal a fondos administrados por entes privados, la cual aumentó 167,4% (¢3.722 millones). Dicha variación responde a una decisión Administrativa sobre el aporte al fondo de ahorro, que pasó de un 0% a un 9%, situación que se encuentra a la fecha en espera de resolución judicial. Por este

¹²⁶ RIE-060-2017 Publicado en la Gaceta Alcance 173 del 17 de Julio de 2017.

¹²⁷ Resolución N° RIE-0102-2017 Publicada en la Gaceta, Alcance N° 230 del 26 de setiembre de 2017.

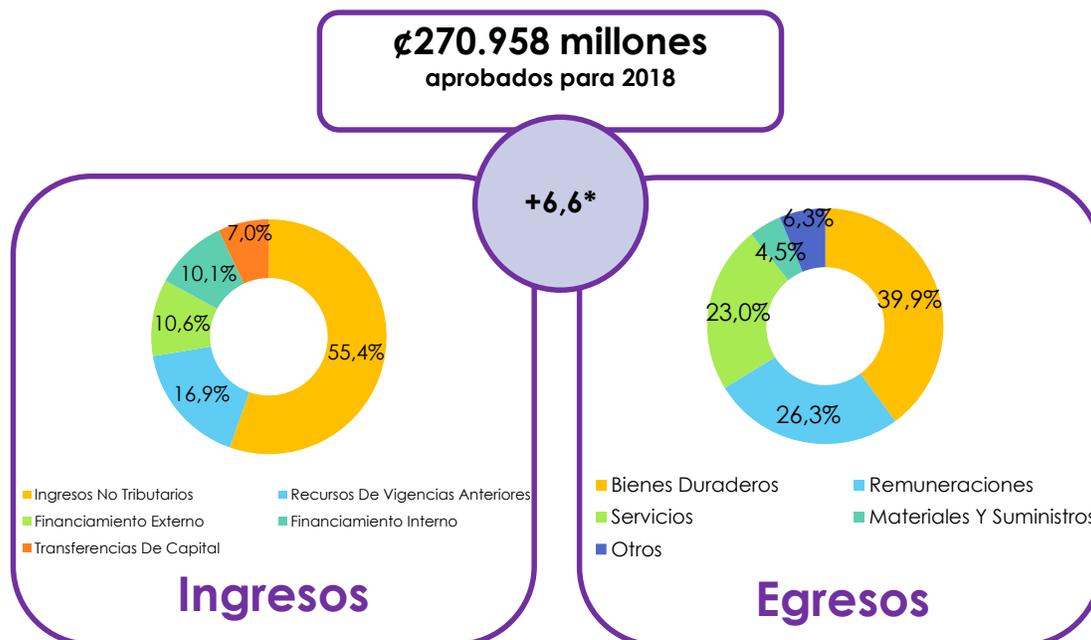
motivo la CNFL, S.A. no presupuestó recursos en los periodos 2016 y 2017 para esta subpartida. Sin embargo, los incluyó para el 2018, y los financiará con ingresos no tarifarios.

CUADRO 29
CNFL: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado		Presupuesto	Presupuesto	Part. %	Var. %
	2015	2016	Definitivo 2017	Inicial 2018		
TOTAL INGRESOS	312.437	425.470	364.217	354.971	100,0%	-2,5%
Ingresos corrientes	304.361	346.921	320.082	339.971	95,8%	6,2%
Ingresos no tributarios	304.361	346.921	320.082	339.971	95,8%	6,2%
Ingresos de capital	-	7.842	-	-	0,0%	0,0%
Venta de activos	-	7.842	-	-	0,0%	0,0%
Financiamiento	8.076	70.707	44.136	15.000	4,2%	-66,0%
Financiamiento interno	-	59.784	15.000	-	0,0%	-100,0%
Recursos de vigencias anteriores	8.076	10.924	29.136	15.000	4,2%	-48,5%
TOTAL EGRESOS	301.538	376.334	364.217	354.971	100,0%	-2,5%
Remuneraciones	58.829	53.067	54.856	62.002	17,5%	13,0%
Servicios	10.848	14.657	12.933	11.914	3,4%	-7,9%
Materiales y suministros	180.706	239.604	233.378	242.006	68,2%	3,7%
Intereses y comisiones	15.427	17.052	18.982	19.890	5,6%	4,8%
Bienes duraderos	3.424	2.929	8.010	4.913	1,4%	-38,7%
Transferencias corrientes	8.852	5.684	1.635	2.471	0,7%	51,2%
Amortización	23.453	43.341	22.861	11.774	3,3%	-48,5%
Cuentas especiales	-	-	11.564	-	0,0%	-100,0%
SUPERÁVIT/DÉFICIT (-) PRESUPUESTARIO	10.899	49.136	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

4.8 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)



*Porcentaje de crecimiento con respecto al presupuesto definitivo 2017

- El presupuesto del AyA para el período 2018 asciende a ₡270.958 millones, el cual fue aprobado parcialmente por la CGR. Este, aumentó un 6,6% con respecto al presupuesto definitivo de 2017 y 12,0% en comparación con el presupuesto inicial 2017.
- Los egresos están compuestos en un 39,9% (₡108.113 millones) por bienes duraderos, un 26,3% (₡71.322 millones) por remuneraciones, un 23,0% (₡62.305 millones) por servicios y el 10,8% restante en otras partidas.
- El presupuesto se financia en un 55,4% (₡150.065 millones) por ingresos corrientes, 37,6% (₡101.863 millones) por financiamiento y 7,0% (₡19.029 millones) por ingresos de capital.
- La Contraloría General de la República emitió el informe de la auditoría de carácter especial acerca de los procesos de contratación administrativa del AyA. Al respecto, se determinaron debilidades como la utilización de la figura Fondo de Trabajo no amparada al ordenamiento jurídico, falta de estimación actualizada del presupuesto de algunas compras, y otras que limitan el potencial de los procedimientos de contratación administrativa para satisfacer las necesidades institucionales y satisfacer el interés general.

i. Aspectos Generales

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) es una institución autónoma del Estado con personería jurídica y patrimonio propio. Fue creada mediante la Ley N° 2726 de 1961 con el objetivo de dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas; realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo del suministro de agua potable; así como recolectar y evacuar aguas negras y residuos industriales líquidos.

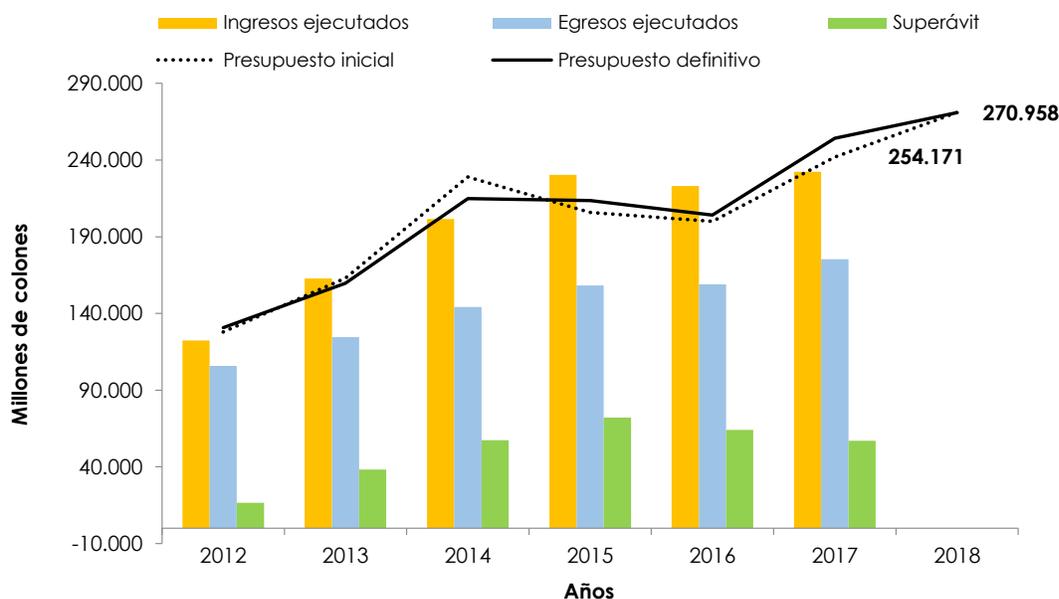
La Contraloría General aprobó parcialmente el **presupuesto inicial 2018 del AyA** por la suma de **₡270.958 millones**¹²⁸. Este, presenta una variación del 6,6% y 12,0% con respecto a los presupuestos inicial y definitivo del 2017, respectivamente.

¹²⁸ Oficio N° DFOE-AE-0443 del 11 de diciembre de 2017

La aprobación parcial del 2018, obedece a la improbación del contenido presupuestario para 8 plazas por servicios especiales, de conformidad con lo dispuesto por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria en el informe DE-474-2017 de noviembre de 2017, el cual señala que las plazas del Programa KFW (II Programa Agua Potable y Saneamiento Básico Rural) no serán prorrogadas. La suma resultante de dicha improbación se trasladó a la partida de Cuentas especiales.

La evolución presupuestaria de los ingresos y egresos del AyA muestra la brecha existente entre los ingresos recaudados y los gastos ejecutados. El gráfico siguiente permite observar que los ingresos ejecutados del AyA tuvieron un salto importante entre el periodo 2014 y 2015 por el aumento en las tarifas entre esos años, y se mantienen en crecimiento. En contraste, el escenario de la ejecución de egresos no es favorable, dando como resultado una acumulación de superávit desde el 2013, que se redujo en los periodos 2016 y 2017. Aun cuando el superávit se ve disminuido, el Instituto no logra ejecutar el presupuesto de gastos en su totalidad, lo cual incide desfavorablemente en el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

GRÁFICO 17
AYA: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2012-2018
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

ii. Presupuesto de ingresos

Los ingresos del AyA se dividen en tres clases, a saber: ingresos corrientes (¢150.065 millones), ingresos de capital (¢19.029 millones) y financiamiento (¢101.863 millones). Los **ingresos corrientes** son los más representativos dentro del presupuesto, con una participación de 55,4% para el 2018. De estos, se destaca el ingreso por Venta de bienes y servicios, por la suma de ¢148.289 millones, el cual abarca la venta de agua (¢123.123 millones), los servicios de alcantarillado sanitario y pluvial (¢19.328 millones), servicios de instalación y derivación de agua (¢509 millones) y la venta de otros servicios (¢5.328 millones)

Estos ingresos han mantenido una tendencia creciente, y el incremento del presupuesto inicial 2018 en este rubro fue de 11,7% en relación con el presupuesto definitivo del periodo 2017. Esto, obedece principalmente al aumento cercano al 10% en las tarifas de los servicios de acueducto y alcantarillado, conforme a la resolución de la ARESEP N° RIA-009-2016 del 5 de agosto de 2016. Además, al ajuste en la estimación de los ingresos en hidrantes, conforme a la resolución de la ARESEP N° RIA-002-2016 del 03 de febrero del 2016.

La segunda clase en importancia se refiere a **Financiamiento**, la cual se subdivide en financiamiento interno (¢27.308 millones), financiamiento externo (¢28.658 millones) y recursos de vigencias anteriores (¢45.897 millones), y representa el 37,6% del presupuesto inicial 2018. En Financiamiento se presenta una disminución del 9,9% entre el presupuesto definitivo del 2017 y el presupuesto inicial 2018. Ello, a pesar de que en el Financiamiento Interno se da un crecimiento del 183,9% a causa del préstamo del Banco Nacional de Costa Rica que financia parte del **Proyecto de Mejoramiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana**.

En Financiamiento Externo y en Recursos de Vigencias Anteriores se presenta una disminución de un 34,7% y un 23,0%, respectivamente. El cambio en este último rubro obedece a la reclasificación del superávit libre como específico en el 2017, lo cual fue requerido por la Contraloría General de la República debido a que se trata de remanentes de préstamos para el desarrollo de proyectos de inversión, recursos de hidrantes y de partidas específicas, así como remanentes de recursos tarifarios.

En el tercer lugar en importancia están los **ingresos de capital**, los cuales registran un crecimiento del 183,1% al 2018. Esto, responde a la inclusión de ¢5.959 millones como transferencia de capital del gobierno, proveniente de los recursos del Banco Japonés que financia el Proyecto de Mejoramiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana, para el Programa de Mejoramiento de Agua y Saneamiento (PAPS). Esta transferencia tiene su origen en el Contrato de Préstamo Externo N° CR-P4, Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José, Banco Japonés de Cooperación Internacional, aprobado mediante Ley N° 8559 del 22 de noviembre de 2006.

La otra transferencia de capital por la suma de ¢10.510 millones es del Sector Externo y tiene su origen en la Ley N° 9167 del 17 de setiembre de 2013, en donde se aprueban los recursos provenientes del financiamiento no reembolsable N° GRT/WS-12604-CR del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (FECASALC). Esta transferencia aumentó considerablemente debido a que el proyecto se encuentra en una etapa crítica de desarrollo. En anteriores períodos se ha observado una ejecución baja de estos recursos; sin embargo, en el 2018 la Administración espera una mayor ejecución de obras como La Virgen y Puerto Viejo de Sarapiquí, Santa Fe de los Chiles y Santa Rosa de Pocosol.

iii. Presupuesto de egresos

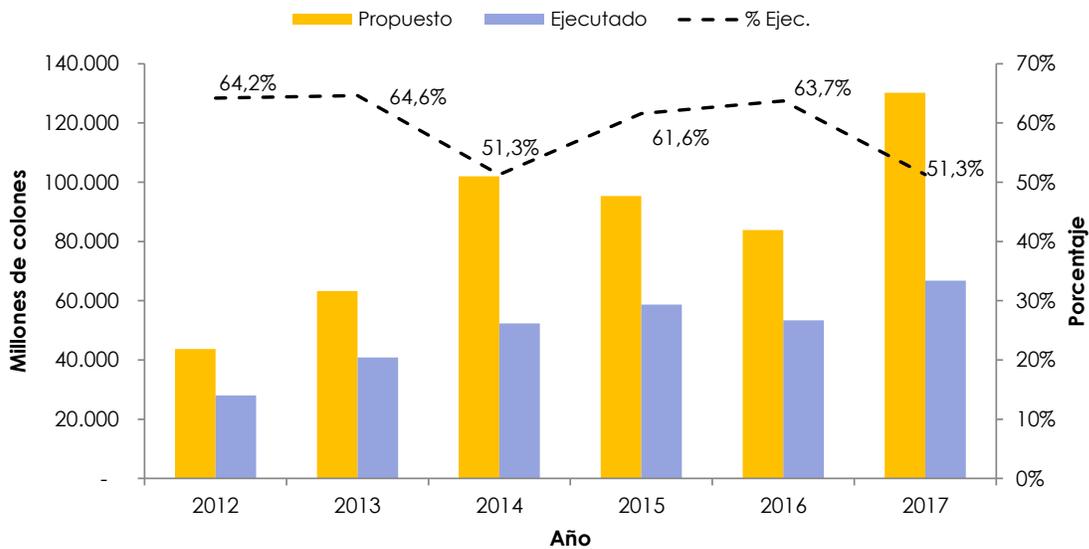
El presupuesto de egresos se compone de ocho partidas presupuestarias de las cuales resaltan en importancia: **Bienes duraderos** (¢108.113 millones), **Remuneraciones** (¢71.322 millones), **Servicios** (¢62.305 millones), **Materiales y suministros** (¢12.157 millones).

El AyA mantiene 5 programas presupuestarios: 1) Administración, Superior y apoyo Institucional, 2) Hidrantes, 3) Inversiones, 4) Operación, Mantenimiento y Comercialización Alcantarillado y 5) Operación, Mantenimiento y Comercialización Acueducto.

Inversiones es el programa que históricamente comprende un mayor contenido presupuestario y también es el de menor ejecución presupuestaria, con un promedio del 59,4% para el período 2015 al 2017, siendo ese último año el de menor ejecución (51,3%). Paralelamente, la partida de bienes duraderos también ha venido creciendo y presentando niveles de ejecución similares.

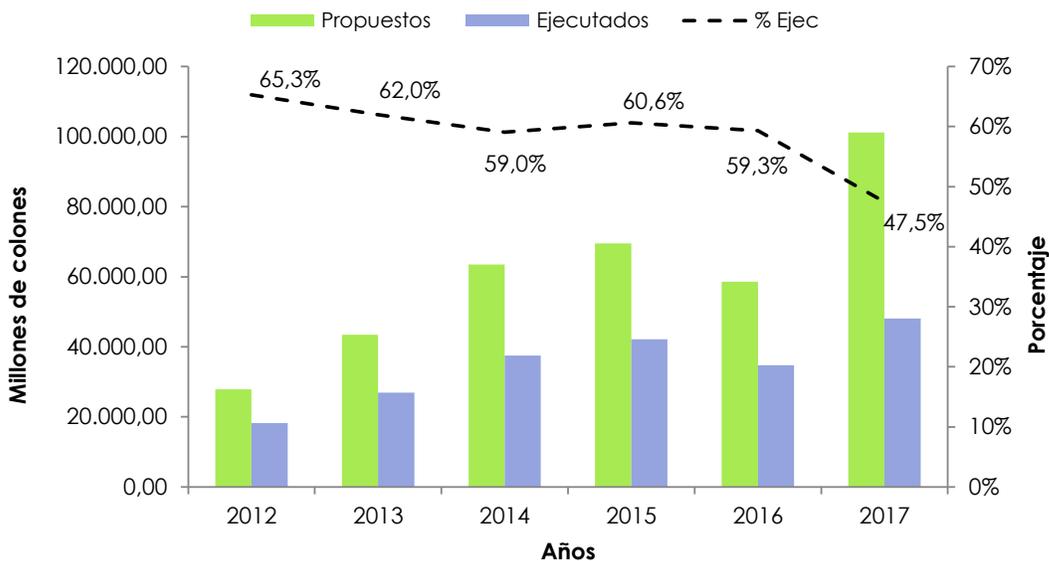
Para el periodo 2018, el presupuesto del programa de inversiones se presenta por ₡135.598 millones, de los cuales ₡105.534 millones corresponden a la partida de bienes duraderos (77,8%). Este programa se enfoca en la construcción, ampliación y mantenimiento de los sistemas de acueductos y alcantarillados, con el fin de mantener la eficiencia de los servicios actuales y responder a las demandas de la sociedad costarricense. El nivel de ejecución del programa de Inversiones se muestra en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 18
AYA: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA DE INVERSIONES, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

GRÁFICO 19
AYA: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA PARTIDA BIENES DURADEROS, 2012-2017
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Los gráficos anteriores muestran que el Instituto **no está cumpliendo con lo programado**. Al respecto, la administración señaló en el último informe de ejecución al 31 de diciembre de 2017 que esto se debe a atrasos en contratos, complejidad de los procesos licitatorios, suspensión de obras debido a condiciones climatológicas que ocasionaron crecidas de ríos y oposición de grupos organizados, entre otras razones.

El rezago en la ejecución financiera del programa de inversión **afecta la calidad, cantidad y cobertura del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado**. Además, afecta la fijación tarifaria, pues en opinión de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, los planes de inversiones han estado muy por encima de las capacidades reales de ejecución, lo cual podría ocasionar la aprobación de tarifas menores a las solicitadas por el AyA. Es así como, se cuenta con recursos en caja provenientes de ajustes tarifarios de años anteriores, los cuales no se han destinado a la ejecución oportuna de los proyectos.

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS

La Contraloría General emitió el informe N° DFOE-AE-IF-00013-2017, denominado Informe de la auditoría de carácter especial acerca de los procesos de contratación administrativa del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, cuyo objetivo fue examinar los procesos de contratación administrativa del AyA a fin de valorar la vulnerabilidad institucional en relación con el proceso de adquisición de bienes, servicios y obras de infraestructura. El periodo analizado comprendió los años 2015, 2016 y el primer semestre de 2017.

En dicha auditoría se determinó que el AyA utiliza recursos para la compra de bienes, servicios y desarrollo de obras, mediante la figura denominada Fondo de Trabajo, a pesar de que no está amparado en la Ley de Contratación Administrativa ni su reglamento. En el 2016 se tramitaron 496 contrataciones de este tipo, que ascendieron a la suma de ₡3.009 millones.

Además, en 21 de 30 expedientes analizados de procedimientos ordinarios y contratación directa se comprobó que en la decisión inicial no se incluye una estimación actualizada del presupuesto requerido para la compra de bienes y servicios, con base en estudios de precios de mercado. También, en 29 de 30 casos no se elaboraron las actas de recepción provisional ni definitiva de los bienes entregados o servicios prestados por los adjudicatarios. Por otra parte, en 3 expedientes de procedimientos de contratación directa y 7 de adquisiciones gestionadas por Fondo de Trabajo, no se encontraron algunas de las facturas que respaldan los pagos efectuados por el AyA a las empresas adjudicadas, por un monto total de ₡62,96 millones, debido a que no fueron remitidas a la Proveeduría Institucional o Dirección Regional respectiva, o bien no se resguardó adecuadamente este documento.

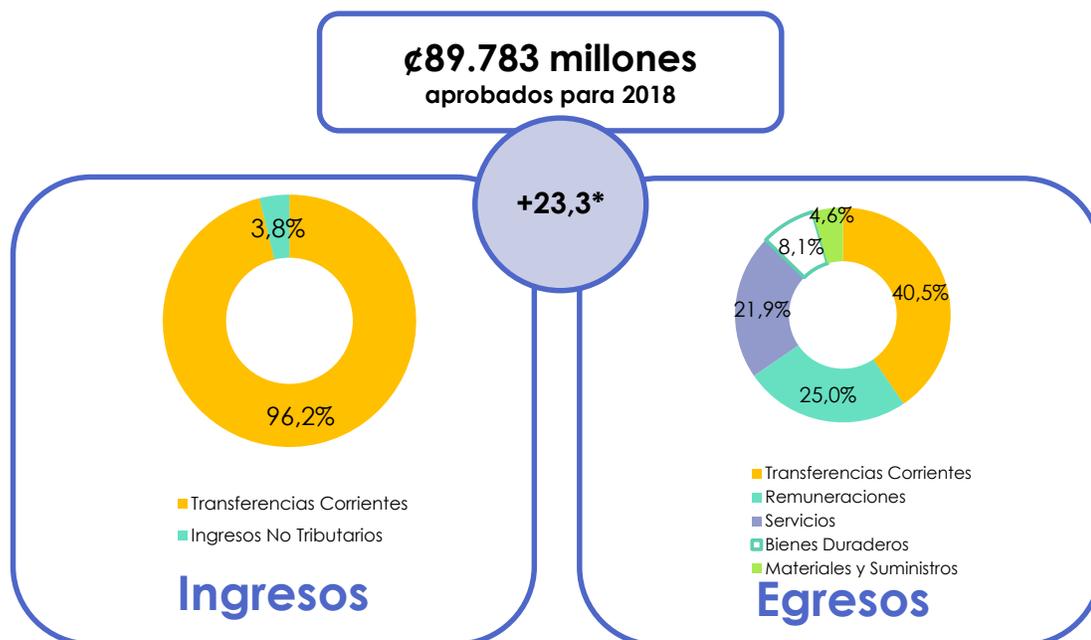
Las debilidades apuntadas, limitan el potencial de los procedimientos de contratación administrativa del AyA para satisfacer las necesidades institucionales, e incrementan la vulnerabilidad de estos procedimientos a incurrir en prácticas que no satisfagan el interés general y uso eficiente de los recursos.

CUADRO 30
AYA: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado		Presupuesto	Presupuesto	Part. %	Var. %
	2015	2016	Definitivo 2017	Inicial 2018		
TOTAL INGRESOS	230.415	223.057	254.171	270.958	100,0%	6,6%
Ingresos corrientes	140.869	129.029	134.367	150.065	55,4%	11,7%
Ingresos no tributarios	140.869	129.029	134.167	150.065	100,0%	11,8%
Transferencias corrientes	-	-	200	-	0,0%	-100,0%
Ingresos de capital	3.334	3.413	6.723	19.029	7,0%	183,1%
Recuperación de préstamos	724	604	60	60	0,3%	0,5%
Transferencias de capital	2.609	2.808	6.663	18.969	99,7%	184,7%
Financiamiento	86.213	90.615	113.081	101.863	37,6%	-9,9%
Financiamiento interno	722	1.231	9.619	27.308	26,8%	183,9%
Financiamiento externo	28.203	17.107	43.889	28.658	28,1%	-34,7%
Recursos de vigencias anteriores	57.287	72.277	59.572	45.897	45,1%	-23,0%
TOTAL EGRESOS	158.245	158.952	254.171	270.958	100,0%	6,6%
Remuneraciones	54.313	57.072	65.697	71.322	26,3%	8,6%
Servicios	41.787	46.696	60.094	62.305	23,0%	3,7%
Materiales y suministros	9.312	9.441	13.488	12.157	4,5%	-9,9%
Intereses y comisiones	2.453	3.653	3.777	4.593	1,7%	21,6%
Bienes duraderos	42.158	34.737	101.175	108.113	39,9%	6,9%
Transferencias corrientes	1.574	1.578	1.793	1.468	0,5%	-18,1%
Amortización	6.649	5.776	7.588	10.320	3,8%	36,0%
Cuentas especiales	-	-	559	678	0,3%	21,4%
SUPERÁVIT/DÉFICIT (-) PRESUPUESTARIO	72.170	64.104	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

4.9 Patronato Nacional de la Infancia (PANI)



*Porcentaje de crecimiento con respecto al presupuesto definitivo 2017.

- El presupuesto del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) para el periodo 2018 asciende a 89.783 millones, el cual fue aprobado parcialmente por la CGR. Presupuesto que representa un 23,3% más que el presupuesto definitivo de 2017, y 55,6% más que el presupuesto inicial 2017.
- Los egresos están compuestos en un 40,5% (36.330 millones) por transferencias corrientes, un 25,0% (22.409 millones) por remuneraciones, y un 21,9% (19.658 millones) por servicios.
- El presupuesto se financia en un 100,0% (89.783 millones) por ingresos corrientes.
- El PANI tiene considerado en su presupuesto para el año 2018, 36.330 millones, que se distribuyen en subsidios y transferencias destinadas a la implementación acciones para la atención de la población beneficiaria.

i. Aspectos Generales

El PANI, de acuerdo con las atribuciones contenidas en su Ley de Orgánica (Ley N° 7648 del 9 de diciembre de 1996), es la entidad encargada de la protección integral de las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad, lo cual realiza a través de cuatro programas:

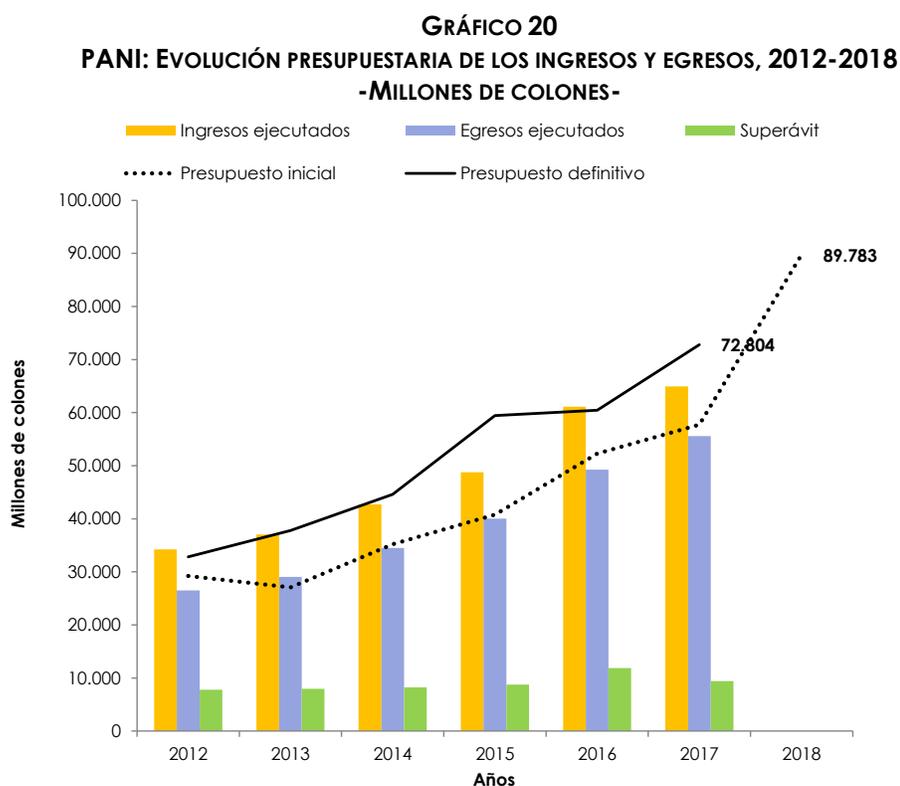
- Programa de Actividades Centrales.
- Programa de Atención.
- Programa de Educación.
- Programa de Protección.

Para el año 2018, el presupuesto se aprobó parcialmente¹²⁹ por un monto de 89.783 millones, monto mayor al presupuesto inicial 2017 en 55,6% (32.073 millones). Lo anterior, se debe a que el Gobierno Central incorporó por primera vez en la Ley Presupuesto Ordinario de la República para

¹²⁹ Inicialmente, el PANI había presentado una propuesta de ingresos y egresos por un monto de 106.385,7 millones.

el ejercicio económico 2018, N° 9514, el monto correspondiente a la estimación del 7% del impuesto de renta, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del PANI, N° 7648¹³⁰.

Sobre el particular, en el presupuesto extraordinario N° 2-2017 se incorporaron recursos adicionales del Gobierno Central por un monto de ¢11.678 millones¹³¹, posteriormente en el presupuesto extraordinario N° 3 se rebajó el monto asignado por el Gobierno Central en ¢8.456 millones y se sustituyó la fuente de financiamiento por superávit libre, quedando de manifiesto la coyuntura fiscal imperante.



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

El 2017 finalizó con una ejecución presupuestaria en los egresos del 76,3%, cifra inferior al 81,4% alcanzado en 2016, explicado principalmente, por el incremento en los recursos asignados al PANI, lo cual representa un reto para el periodo 2018, considerando una mayor asignación de recursos por parte del Gobierno Central, lo cual debe traducirse acciones que contribuyan a la satisfacción de las necesidades de las personas menores de edad y sus familias.

Dicho presupuesto se distribuye un 36,3% en el programa "Protección", un 26,7% en el programa "Atención", 20,9% en "Educación" y 16,1% en "Actividades Centrales".

¹³⁰ La Ley N° 7648 establece en su artículo 34 que entre las fuentes de financiamiento del PANI se incluyen: a) El Estado incluirá en el presupuesto nacional una partida equivalente al siete por ciento (7%) de lo recaudado en el año fiscal anterior por concepto de impuesto sobre la renta, que se girará al Patronato una sola vez, en el mes de enero de cada año.

¹³¹ Inicialmente el presupuesto sometido a aprobación del Órgano Contralor era de ¢47.832 millones, no obstante, debido a la coyuntura fiscal se rebajó la transferencia del Gobierno Central a ¢11.678 millones.

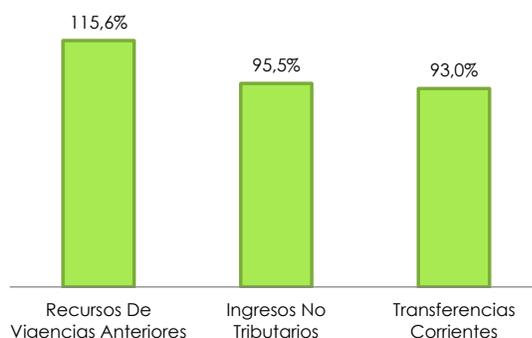
ii. Presupuesto de ingresos

El presupuesto aprobado parcialmente se financia en su totalidad por ingresos corrientes, dentro de los cuales el grupo de transferencias corrientes concentra el 96,2% (¢86.362 millones), dicho ingreso se compone de transferencias corrientes provenientes del Gobierno Central¹³² por un monto de ¢70.557 millones, de conformidad con las Leyes N° 7648 y N° 7972¹³³, y de una transferencia del Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares (FODESAF) por un monto de ¢15.804 millones, según la Ley N° 8783¹³⁴, para la promoción, defensa, atención y protección de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Por su parte, los recursos provenientes de ingresos no tributarios ascendieron a ¢3.421 millones, que corresponde a ingresos por venta de bienes y servicios, por ingresos de la propiedad, por multas y por otros ingresos no tributarios, los cuales presentan un incremento del 4,0% con respecto al presupuesto inicial para el periodo 2017.

En el gráfico siguiente, se muestra el porcentaje de ejecución promedio de los ingresos para el período 2012-2017, por tipo de ingreso, del PANI.

GRÁFICO 21
PANI: PORCENTAJE PROMEDIO DE EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS, 2012-2017
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

iii. Presupuesto de egresos

En cuanto a los egresos, en el 2018 se da un aumento del 23,3% con respecto a lo presupuestado en el 2017. El programa que presenta el mayor crecimiento es el de Educación, debido a un incremento en las transferencias otorgadas por el Gobierno Central, en cumplimiento a la

¹³² Ley Presupuesto de la República, N° 9514, en la cual se incorporan ingresos a favor del PANI por un monto de ¢87.160,3 millones; en primera instancia, según registro presupuestario 60103 001 1310 3530 204, se incorpora un monto de ¢83.710,6 millones para la subvención ordinaria del Patronato, según Ley N° 7648; en segunda instancia, según registro presupuestario 60103 001 1310 3530 205, se incorpora un monto de ¢2.828,2 millones para financiar programas de atención, albergue, rehabilitación o tratamiento de niñas o niños discapacitados o en riesgo social, incluso los agredidos, según Ley N° 7972; y finalmente, según registro presupuestario 60103 001 1310 3530 215, se incorpora un monto de ¢621,5 millones para el Fondo de la Niñez y Adolescencia y proyectos de inserción educativa de las madres adolescentes en situaciones de riesgo social, según Ley N° 7972. Sobre el particular, este órgano contralor improbo el monto de ¢16.602,8 millones proveniente de la "Subvención del Gobierno Central" Ley N° 7648, debido a que el PANI asignó dichos recursos en la Partida de Cuentas Especiales, lo cual equivalía al 15,6% del presupuesto total, superior al máximo de 10% aceptado por esta Contraloría General, fundamentado en el incumplimiento de los principios de vinculación del presupuesto con la planificación, principio de programación, principio de especificación y principio de gestión financiera.

¹³³ Impuestos sobre Cigarrillos y Licores para Plan de Protección Social, del 22 de diciembre de 1999.

¹³⁴ Ley N° 8783 que reforma la ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662, y sus reformas.

asignación del 7% del impuesto sobre la renta, de conformidad con la Ley N° 7648, como subvención ordinaria del Patronato.

Cabe mencionar que, el 83,9% del presupuesto del PANI se destinan a programas presupuestarios que atienden las funciones sustantivas de esa entidad, como son la atención, educación y protección de menores de edad y sus familias, en tanto el 16,1% restante se destina a actividades administrativas.

La partida de remuneraciones incluye los recursos destinados a cubrir los salarios de 1.045 plazas¹³⁵, de las cuales 1.013 corresponden a puestos para cargos fijos y 42 para servicios especiales. Lo anterior, implica un crecimiento en las plazas del 2,4% con respecto a lo incorporado en el presupuesto inicial 2017.

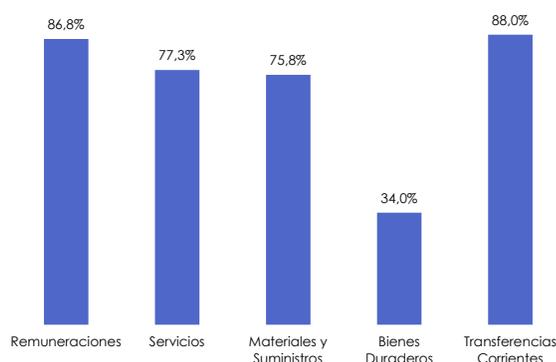
La partida de Bienes Duraderos presentó un aumento considerable en el año 2018 con respecto a lo presupuestado en el periodo 2017, de un 106,4% (¢3.761 millones), debido a que se presupuestó recursos para varios proyectos, como son: la actualización de la flota vehicular y compra de buses adaptados para el proyecto de Bebetecas (bibliotecas móviles), así como de construcción de infraestructura destinada tanto a la labor administrativa como a la atención de los beneficiarios de la entidad.

Por su parte, del monto total de las transferencias corrientes (¢86.362 millones), ¢36.330 millones (25,1% más que lo presupuestado en el período anterior), se distribuyen principalmente por medio de subsidios a las familias en condición de pobreza y riesgo social por un monto de ¢8.168 millones, y ¢24.380 millones se distribuye a entidades privadas que fungen como coadyuvantes en la ejecución de la Oferta Programática institucional (Asociaciones, Fundaciones y otras entidades privadas sin fines de lucro), ésta última asignación presenta un crecimiento del 38,2% con respecto a los presupuesto en 2017 (¢17.639), lo cual implica que el PANI, como administración concedente, debe ejercer un mayor control sobre los recursos asignados para ese fin.

En el gráfico siguiente se muestra el porcentaje de ejecución promedio de las distintas partidas de los egresos del PANI para el período 2012-2017, en cuyo caso, se desprende que las partidas que han presentado porcentajes de ejecución más bajos son las de Bienes Duraderos (34,0%), Materiales y Suministros (75,8%) y Servicios (77,3%). Al respecto, el bajo nivel de ejecución de la partida de Bienes Duraderos se debe, según indica la institución, principalmente a procesos de contratación administrativa en trámite y a otros en fase recursiva.

¹³⁵ En el presupuesto inicial 2017 se incorporó contenido presupuestario para cubrir un total de 1.020 plazas, distribuidas en 978 plazas para cargos fijos y 42 para cargos especiales.

GRÁFICO 22
PANI: PORCENTAJE PROMEDIO DE EJECUCIÓN DE LOS EGRESOS SEGÚN PARTIDA, 2012-2017
-PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Bajo este contexto, resulta de importancia que las autoridades del PANI, mantengan un monitoreo del comportamiento del superávit, de cara a fortalecer los procesos de planificación, de ejecución y evaluación presupuestaria. Ello con el fin de que se utilicen los recursos disponibles bajo estándares de eficacia y eficiencia, y por ende, se contribuya a optimizar la satisfacción de las necesidades de las personas menores de edad y sus familias.

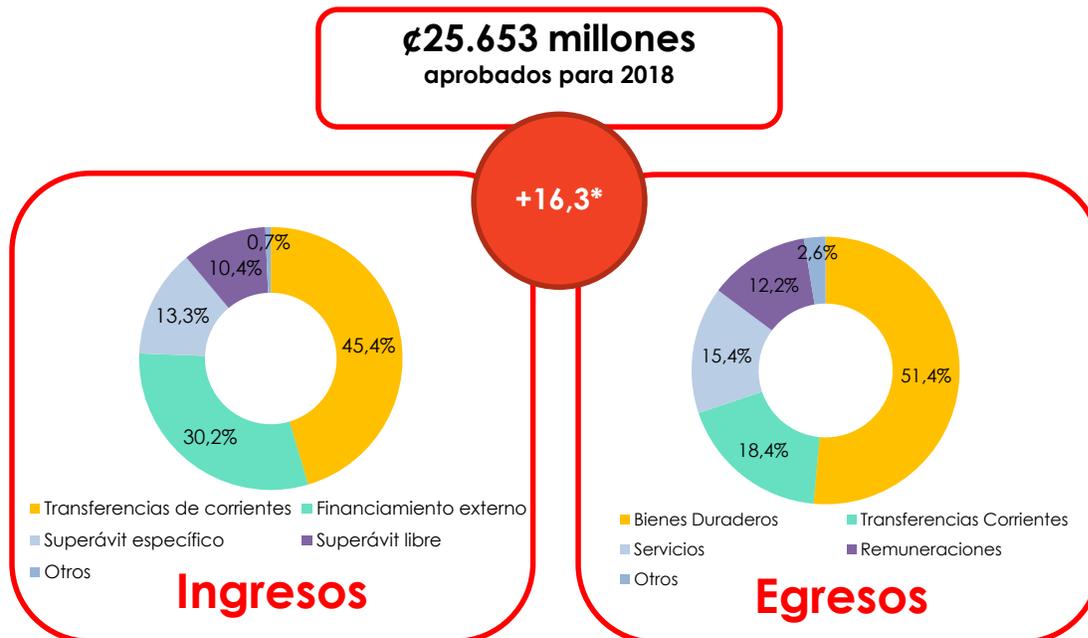
Así las cosas, teniendo en consideración que el PANI destinará para el año 2018 más de ¢89.000 millones para la atención, educación y protección de menores de edad y sus familias, la ejecución óptima de dichos recursos se constituyen en un reto fundamental para las autoridades de dicho Patronato.

CUADRO 31
PANI: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado		Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial	Part. %	Var. %
	2015	2016	2017	2018		
TOTAL INGRESOS	48.757	61.104	72.804	89.783	100,0%	23,3%
Ingresos corrientes	40.529	52.353	60.933	89.783	100,0%	47,3%
Ingresos no tributarios	2.364	2.297	3.291	3.421	3,8%	4,0%
Transferencias corrientes	38.165	50.055	57.642	86.362	96,2%	49,8%
Financiamiento	8.228	8.751	11.871	-	0,0%	-100,0%
Recursos de vigencias anteriores	8.228	8.751	11.871	-	0,0%	-100,0%
TOTAL EGRESOS	40.006	49.229	72.804	89.783	100,0%	23,3%
Remuneraciones	14.018	15.862	21.555	22.409	25,0%	4,0%
Servicios	7.682	8.529	12.926	19.658	21,9%	52,1%
Materiales y suministros	1.726	1.858	3.213	4.090	4,6%	27,3%
Bienes duraderos	1.339	1.124	3.534	7.295	8,1%	106,4%
Transferencias corrientes	15.241	21.855	29.273	36.330	40,5%	24,1%
Cuentas especiales	-	-	2.302	-	0,0%	-100,0%
SUPERÁVIT/DÉFICIT (-) PRESUPUESTARIO	8.751	11.875	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

4.10 Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)



*Porcentaje de crecimiento con respecto al presupuesto definitivo 2017.

- El presupuesto inicial 2018 del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación fue aprobado parcialmente por la suma de ₡25.653 millones, monto mayor al presupuesto definitivo 2017 en un 16,3% y 29,3% más que el presupuesto inicial 2017.
- El presupuesto se financia en un 46,1% por ingresos corrientes y un 53,9% por financiamiento.
- El incremento del presupuesto inicial 2018 obedece a la incorporación de recursos provenientes de financiamiento externo, los cuales están destinados a financiar el proyecto “Programa de Modernización y Rehabilitación de Infraestructura Deportiva (PROMORID)”, que contempla el Centro Acuático María del Milagro París en la Sabana y el Pabellón Deportivo en el Parque de la Paz.
- Las partidas de egresos más relevantes corresponden a Bienes duraderos, con una representación del 51,4%, Transferencias corrientes con un 18,4%, y Servicios con un 15,4% del monto total del presupuesto.

i. Aspectos Generales

El fin primordial de este Instituto es la promoción, el apoyo y el estímulo de la práctica individual y colectiva del deporte y la recreación de los habitantes de la República; actividad considerada de interés público por estar comprometida la salud integral de la población. Para tal efecto, el Instituto debe orientar sus acciones, programas y proyectos a fomentar el fortalecimiento de las organizaciones privadas relacionadas con el deporte y la recreación, dentro de un marco jurídico regulatorio adecuado en consideración de ese interés público, que permita el desarrollo del deporte y la recreación, así como de las ciencias aplicadas, en beneficio de los deportistas en particular y de Costa Rica en general.

Para el año 2018 el ICODER presentó un presupuesto por ₡25.992 millones y fue aprobado parcialmente por ₡25.653 millones, lo que evidencia un crecimiento del 16,3% en relación con el presupuesto definitivo 2017. Los ingresos de mayor representación corresponden a las Transferencias corrientes por ₡11.652 millones (45,4%), provenientes del Ministerio de Salud, del

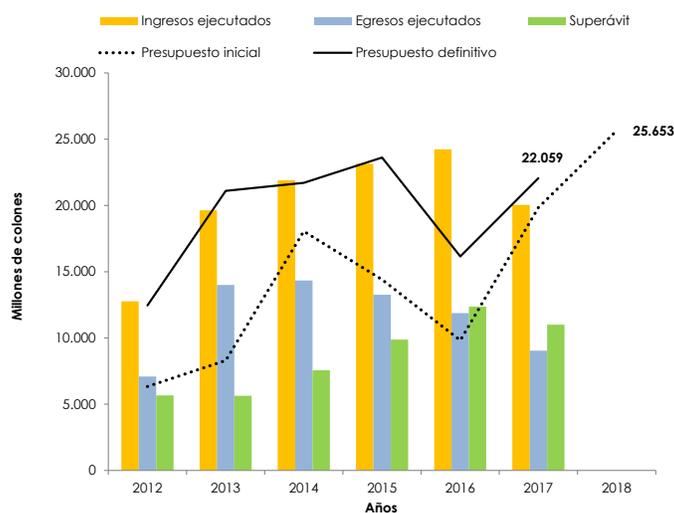
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal; financiamiento externo por $\text{Q}7.746$ millones (30,2%) y Superávit por $\text{Q}6.085$ millones (23,7%).

ii. Presupuesto de ingresos y egresos

Todos los ingresos presentan disminuciones con respecto al presupuesto definitivo 2017, con excepción del ingreso incorporado por concepto de financiamiento externo, el cual se origina por el préstamo que formalizó el ICODER con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), para financiar el proyecto "Programa de Modernización y Rehabilitación de Infraestructura Deportiva (PROMORID)", que contempla la construcción del Centro Acuático María del Milagro París en la Sabana y el Pabellón Deportivo en el Parque de la Paz.

Con respecto al superávit del ICODER, se muestra un crecimiento en el periodo 2012-2016, según se observa en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 23
ICODER: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2012-2018
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

El incremento del superávit ha obedecido a niveles de ejecución menores a los propuestos, donde el porcentaje máximo de ejecución para los años mencionados, no alcanza el 75,0% del presupuesto definitivo. Lo anterior refleja que los gastos no se están realizando según lo programado y, resulta necesario que ese Instituto tome las acciones pertinentes para lograr una mejor ejecución de los recursos asignados.

Cabe destacar que el 23,1% de los ingresos con que cuenta el ICODER provienen de Transferencias corrientes del Gobierno Central, por lo tanto, un eventual faltante de liquidez del Gobierno, podría tener un impacto en el presupuesto del Instituto.

Por otra parte, el presupuesto inicial 2018 del ICODER, se aprobó parcialmente, debido a que ese Instituto incorporó un monto mayor en la Transferencia corriente proveniente del Gobierno Central; además, se propuso financiar algunos gastos con superávit libre, los cuales no son permitidos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto Ejecutivo N.º 32452-H y sus reformas, que regula el uso de dicho superávit.

En cuanto a las metas definidas en el Plan Operativo Institucional, así como los recursos presupuestados correspondientes, se distribuyen en seis programas a saber: Dirección Superior, Deporte, Gestión de Instalaciones, Recreación, Juegos Nacionales y Unidad Ejecutora BCIE-ICODER; este último representa el 40,4% del presupuesto total, el cual se incorporó como un nuevo programa para el año 2017, destinado exclusivamente a la ejecución de recursos para el Proyecto "PROMORID".

Con respecto al presupuesto de egresos para el año 2018, se presentan variaciones importantes en las partidas de Intereses y comisiones y Bienes duraderos, debido al pago de intereses por el préstamo adquirido con el BCIE; así como los recursos que se asignan para la construcción del Centro Acuático María del Milagro París en la Sabana y el Pabellón Deportivo en el Parque de la Paz.

MODERNIZACIÓN Y REHABILITACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA (PROMORID)

El Programa denominado Modernización y Rehabilitación de infraestructura Deportiva (PROMORID) está conformado por dos proyectos:

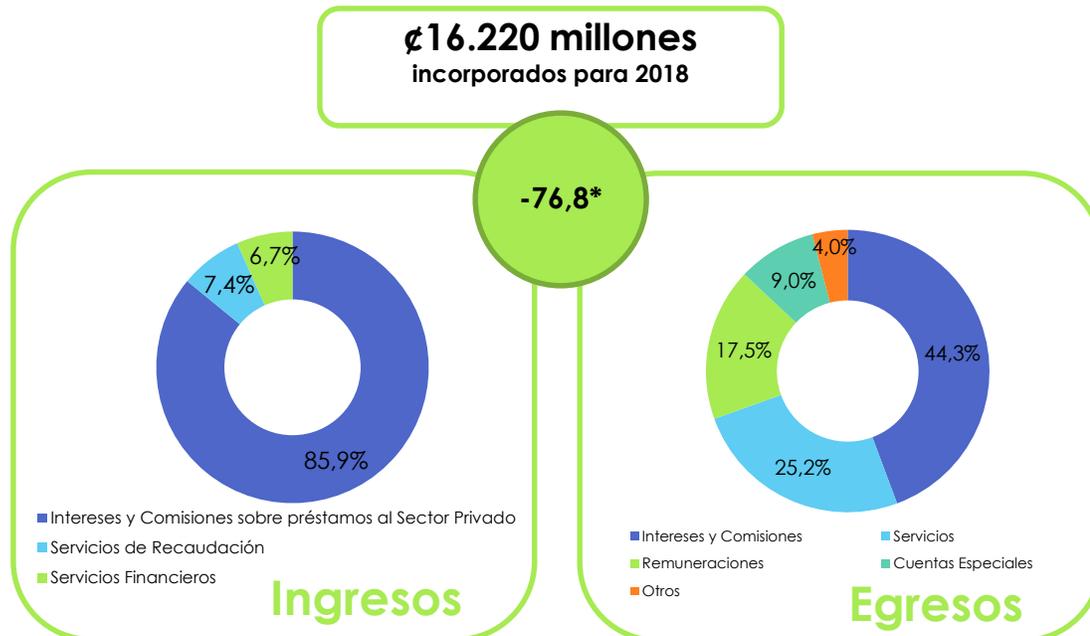
- El Centro Acuático María del Milagro París, Parque Metropolitano La Sabana, cuyo objetivo general es masificar la natación por medio de la población y de la supervivencia en medios acuáticos, así como promover la práctica de los deportes acuáticos.
- La construcción del Pabellón Deportivo Parque La Paz, cuyo objetivo general es dotar al país de un Pabellón Deportivo, el cual constituya un espacio con condiciones óptimas para el desarrollo de las disciplinas deportivas: Esgrima, Judo, Balonmano, Voleibol, Fútbol sala, Baloncesto, Taekwondo y Karate en el Parque de la Paz con un concepto de sostenibilidad ambiental y cumplimiento de la normativa técnica de estas disciplinas, manteniendo el entorno recreativo del Parque, ubicado en San José.

CUADRO 32
ICODER: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado			Presupuesto Definitivo 2017	Presupuesto Inicial 2018	Part. %	Var. %
	2014	2015	2016				
TOTAL INGRESOS	21.902	23.144	24.238	22.059	25.653	100,0%	16,3%
Ingresos corrientes	14.827	15.581	14.359	12.080	11.823	46,1%	-2,1%
Ingresos tributarios	132	167	134	-	-	0,0%	n.a.
Ingresos no tributarios	195	379	333	230	171	0,7%	-25,5%
Transferencias corrientes	14.500	15.035	13.892	11.850	11.652	45,4%	-1,7%
Financiamiento	7.074	7.563	9.880	9.979	13.831	53,9%	38,6%
Financiamiento externo	-	-	-	-	7.746	30,2%	100,0%
Recursos de vigencias anteriores	7.074	7.563	9.880	9.979	6.085	23,7%	-21,5%
TOTAL EGRESOS	14.338	13.265	11.874	22.059	25.653	100,0%	29,3%
Remuneraciones	2.400	2.571	2.637	3.048	3.124	12,2%	4,1%
Servicios	2.546	2.597	2.509	4.785	3.941	15,4%	-6,2%
Materiales y suministros	247	339	142	581	359	1,4%	-40,2%
Intereses y comisiones	-	-	-	-	310	1,2%	100,0%
Bienes duraderos	1.615	1.089	667	7.394	13.194	51,4%	99,1%
Transferencias corrientes	6.082	4.981	4.001	6.171	4.725	18,4%	-12,7%
Transferencias de capital	1.450	1.689	1.917	79	-	0,0%	-100,0%
SUPERÁVIT/DÉFICIT (-) PRESUPUESTARIO	7.563	9.880	12.365	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

4.11 Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)



*Porcentaje de decrecimiento con respecto al presupuesto definitivo 2017.

- En el 2017 el Consejo de Gobierno, decide iniciar un plan de transformación del Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC), con el fin de excluir a la entidad bancaria del proceso de intermediación financiera y convertirlo en el Banco Costarricense de Fomento. El presupuesto inicial presentado para el periodo 2018 por el BCAC fue improbadado en su totalidad debido al incumplimiento de los principios de legalidad, universalidad e integridad, vinculación del presupuesto con la planificación institucional y programación, contemplados en la Ley N° 8131 y las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTSPP).
- El presupuesto que rige para el BCAC para el año 2018, corresponde al presupuesto ajustado del periodo 2017, el cual asciende a la suma de ₡16.220 millones, suma menor en un 76,8% con respecto al presupuesto definitivo 2017.
- CONASSIF acuerda el 22 de diciembre de 2017 un proceso de intervención del BCAC por un plazo de hasta 6 meses, situación que implica que el citado banco debe valorar la procedencia de realizar los ajustes al presupuesto vigente.
- El citado presupuesto se financia en un 85,9% (₡13.940 millones) con ingresos por concepto de Intereses y Comisiones sobre préstamos al Sector Privado 7,4% (₡1.200 millones) por Servicios de Recaudación y un 6,7% (₡1.080 millones) por Servicios Financieros.
- Los egresos están compuestos en un 44,3% (₡7.191 millones) por Intereses y Comisiones, un 25,2% (₡4.082 millones) por Servicios, un 17,5% (₡2.840 millones) en la partida de Remuneraciones y un 9,0% (₡1.454 millones) en Cuentas Especiales.

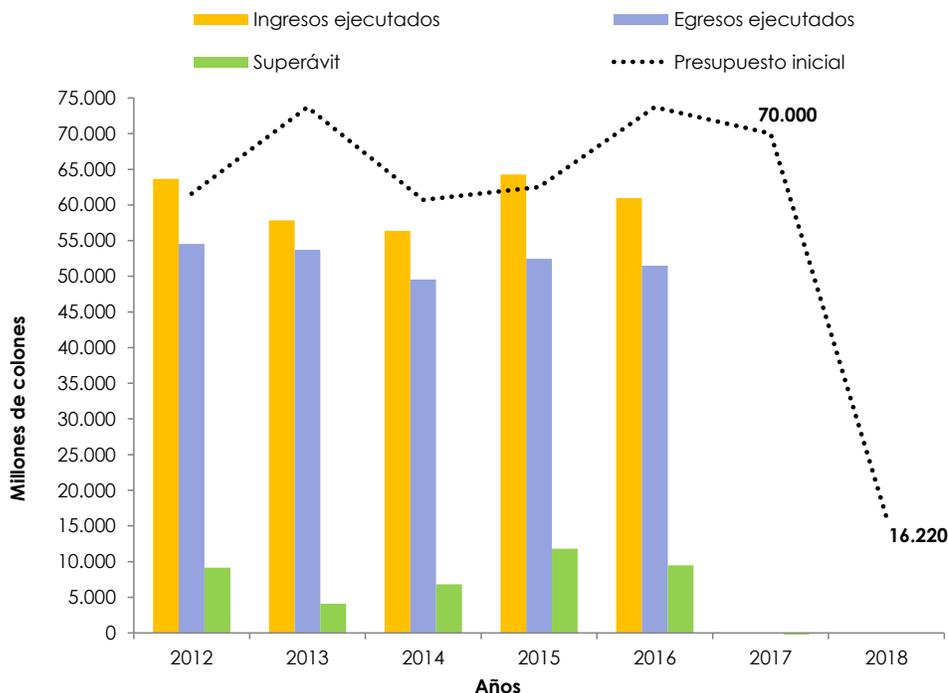
i. Aspectos Generales

El Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC), a partir de lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Gobierno CERT-104-17¹³⁶, en su rol de Asamblea de Accionistas y en el Plan de Transformación del Banco Crédito Agrícola de Cartago, inició un **proceso de transformación** de un banco comercial a un banco de fomento y desarrollo, el cual incluye entre otros un proceso

¹³⁶ Del 25 mayo de 2017.

gradual de desintermediación bancaria, una estrategia enfocada hacia la administración de Fideicomisos, Tiendas Libres de Impuestos del IMAS, servicios tecnológicos y de recaudación de impuestos; así como una reforma legal del Banco, a tramitarse ante la Asamblea Legislativa, para transformarlo en el Banco Costarricense de Fomento.

GRÁFICO 24
BCAC: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2012-2018
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

De la citada resolución, se instruye a la Junta Directiva de la entidad, tomar las acciones necesarias para asegurar la atención de todas las obligaciones que ha asumido el Banco tanto con el público, como con instituciones públicas y privadas.

Bajo este panorama, el 27 de septiembre de 2017, mediante el oficio N° GG-348-2017, el BCAC presenta para aprobación su presupuesto inicial 2018, el cual fue **improbado en su totalidad**, ya que incumplía con los principios de legalidad, universalidad e integridad, vinculación del presupuesto con la planificación institucional y programación. Los hechos generadores de los incumplimientos antes comentados son los siguientes:

El 47,9% de los recursos presentados (equivalentes a ₡2.848,8 millones), correspondían a ingresos por concepto de intereses sobre títulos valores, los cuales serían incorporados en el Fideicomiso de Administración de la Cartera de Activos del BCAC, el cual se pretendía constituir para administrar y controlar los Activos de la entidad (Cartera Crediticia, Inversiones y Bienes Adjudicados), así como para la atención de la deuda pendiente con el Ministerio de Hacienda.

No obstante lo anterior, de la información suministrada por el BCAC, se determinó que a la fecha de presentación del presupuesto inicial 2018, dicho fideicomiso no había sido formalizado, el Fiduciario no se encontraba adjudicado y el mismo tendría vigencia hasta la liquidación total de los activos y las acreencias de los clientes del Banco. Así las cosas, el fideicomiso de marras no

contaba con base legal para la presupuestación de los recursos generados, incumpliendo el principio de legalidad, universalidad e integridad, establecido en la normativa vigente.

No se consideró factible la aprobación de las transferencias de Ley a la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación; la Comisión Nacional de Emergencias; al Régimen de Invalidez, vejez y muerte; y al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, por un monto total de ¢156,7 millones, las cuales deben ser calculadas a partir de las utilidades del año anterior, en virtud que el BCAC realizó su cálculo sobre las utilidades proyectadas para el periodo 2018. Lo anterior, no era razonable si se consideraba que el BCAC presentaba una pérdida neta de ¢20.080 millones al 30 de septiembre de 2017.

A partir de la improbación de los ingresos provenientes del fideicomiso antes señalado, el banco no contaría con los recursos suficientes para cubrir las obligaciones factibles de realizar en el periodo 2018; incumpliendo así los principios de universalidad, integridad y equilibrio presupuestario.

En vista de la improbación indicada, al BCAC le rige para el periodo 2018, el presupuesto aprobado del año anterior¹³⁷, con los ajustes que procedan, por exclusión de los ingresos y gastos que, por su naturaleza, sólo tuvieran eficacia para ese año.

Así las cosas, el BCAC remite a la Contraloría General el 21 de diciembre de 2017 el presupuesto ajustado que le regirá para el año 2018 por un monto de ¢16.220¹³⁸ millones, el cual, en términos comparativos, presenta una disminución del 76,8%, con respecto al monto aprobado para el periodo 2017 (¢70.000 millones).

El presupuesto vigente del BCAC para el periodo 2018, según indica la Administración, se estructuró considerando el proceso de transformación antes citado, mismo que implicaba implementar un plan de acción que le permitiera realizar una salida ordenada y gradual de las actividades de intermediación financiera.

No obstante lo señalado por la administración, el 22 de diciembre de 2017, CONASIFF en el numeral II del artículo 4 del acta de la sesión 1385-2017¹³⁹, resolvió por mayoría y en firme ordenar su intervención¹⁴⁰ hasta por un plazo de seis meses, con el fin de velar por la estabilidad, solidez y buen funcionamiento del Sistema Financiero, así como de los recursos públicos que mantiene la entidad bancaria y tomar posesión de los bienes para administrarlos conforme mejor convenga a los intereses públicos.

Adicionalmente, y entre otros aspectos, CONASIFF suspendió de sus cargos a los miembros de la Junta Directiva del BCAC a partir de ese acuerdo de intervención, realizó el nombramiento de un interventor y un interventor adjunto, señaló que todos los gastos de la intervención estarían a cargo del BCAC y prohibió la suscripción de nuevas operaciones de crédito o el otorgamiento de prórrogas de las operaciones vencidas, la distribución de utilidades o excedentes salvo autorización de la SUGEF y facultó al Interventor para reorganizar la entidad.

Todo lo anterior, implica que el BCAC deberá valorar la procedencia de modificar el presupuesto vigente para que el presupuesto se ajuste a la situación actual y se convierta en un verdadero instrumento para la toma de decisiones y rendición de cuentas.

¹³⁷ De conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428.

¹³⁸ Mediante el oficio N° GG-457-2017 del 20 de diciembre de 2017.

¹³⁹ Publicado el 11 de enero de 2018 en el Alcance N° 3 del Diario Oficial La Gaceta.

¹⁴⁰ Sus activos, evaluación de rendimientos y liquidez, se encontraba en nivel de irregularidad financiera grado tres, según modelo de calificación CAMELS, situación que contraría lo establecido en el inciso c) del artículo 23 del Acuerdo SUGEF 24-00 "Reglamento para Juzgar la Situación Económica-Financiera de las Entidades Fiscalizadas".

ii. Presupuesto de ingresos

El presupuesto vigente para el periodo 2018, concentra el 85,9% de sus ingresos (₡13.940 millones) en la cuenta de **Intereses y comisiones** sobre préstamos al sector privado. Esta cuenta registró una disminución de 72,2% respecto del presupuesto inicial 2017 por la pérdida paulatina de la cartera de crédito, únicamente incluye la estimación de la cartera que esperan recuperar en el 2018.

El 14,1% restante de los recursos corresponden a **Servicios financieros y de recaudación**, producto de comisiones por administración de algunos fideicomisos, recargas a tarjetas prepago, comercio afiliado a Visa y Master Card y la recaudación de impuestos de salida del país.

En cuanto al análisis del comportamiento de los ingresos durante los últimos periodos, tomando como referencia los ingresos definitivos entre los años 2012 y 2017, se obtuvieron los siguientes resultados:

- Del 2012 al 2017, los ingresos se concentraron principalmente en las partidas de Ingresos a la Propiedad; Superávit Libre; y Venta de Bienes y Servicios, los cuales en promedio representaron el 99,7% del ingreso anual presupuestado.
- El rubro de **Ingresos a la Propiedad** constituyó el principal ingreso con el que contó el BCAC durante el periodo de referencia, el cual representó, en promedio, el 80,6% de los ingresos anuales presupuestados. Dicha partida mantuvo durante ese periodo una variación promedio anual de 4,9%, siendo los periodos 2012-2013 y 2015-2016 donde se dieron los aumentos porcentuales más significativos (29,7% y 22,0%, respectivamente).

iii. Presupuesto de egresos

Los egresos para el periodo 2018 se concentran principalmente en las partidas de Intereses y Comisiones, Remuneraciones y Servicios, los cuales en promedio representan el 87,0% de la totalidad del presupuesto.

La partida de **Intereses y Comisiones** es la que más recursos incluye con un total de 44,3% (₡7.191,0 millones) y disminuye en un 70,7% con respecto al presupuesto inicial 2017. Según las justificaciones aportadas, los recursos contemplados por este concepto son para cubrir los gastos financieros por las captaciones a plazo con el Ministerio de Hacienda.

Servicios concentra el 25,2% de los recursos. El monto presupuestado para el 2018 disminuye en relación con el presupuesto inicial 2017 en un 67,2%. Los gastos previstos en esta partida son para cubrir alquileres, servicios básicos, servicios comerciales y financieros, servicios de gestión y apoyo, gastos de viaje y transporte, seguros y reaseguros, capacitación, mantenimiento y reparación, impuestos y otros servicios diversos.

La partida de **Remuneraciones** representa el 17,5% del presupuesto, disminuye en un 78,9%, respecto del presupuesto inicial 2017, producto del proceso llevado a cabo para salir de la actividad financiera como parte de la intervención realizada por el Gobierno en el periodo anterior.

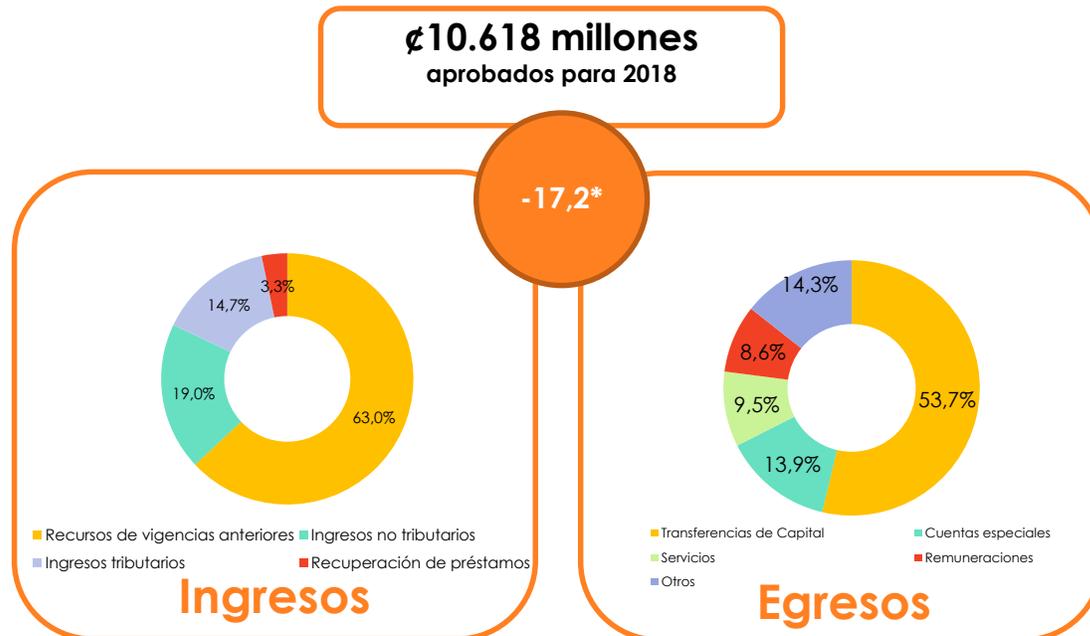
Finalmente, el análisis del comportamiento de los egresos durante el periodo 2012-2016, revela que la variación promedio entre periodos ha sido de un 5,7%, siendo los periodos 2012-2013 y 2015-2016, los que presentaron los aumentos porcentuales más significativos (19,7% y 17,9% respectivamente).

CUADRO 33
BCAC: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES-

	Presupuesto Definitivo			Presupuesto	Part. %	Var. %
	2015	2016	2017	Inicial 2018		
TOTAL INGRESOS	62.510	73.700	70.000	16.220	100,0%	-76,8%
Ingresos corrientes	59.125	69.769	67.071	16.220	100,0%	-75,8%
Ingresos no tributarios	59.125	69.769	67.071	16.220	100,0%	-75,8%
Financiamiento	3.385	3.931	2.929	-	0,0%	-100,0%
Recursos de vigencias anteriores	3.385	3.931	2.929	-	0,0%	-100,0%
TOTAL EGRESOS	62.510	73.700	70.000	16.220	100,0%	-76,8%
Remuneraciones	16.744	17.526	13.482	2.840	17,5%	-78,9%
Servicios	12.776	12.461	12.438	4.082	25,2%	-67,2%
Materiales y suministros	422	361	392	44	0,3%	-88,9%
Intereses y comisiones	28.251	33.110	24.571	7.191	44,3%	-70,7%
Bienes duraderos	1.357	1.768	4.443	30	0,2%	-99,3%
Transferencias corrientes	2.336	2.361	14.674	579	3,6%	-96,1%
Cuentas especiales	624	6.114	-	1.454	9,0%	100,0%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

4.12 Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR)



*Porcentaje de decrecimiento con respecto al presupuesto definitivo 2017

- El presupuesto de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR) para el periodo 2018 fue aprobado parcialmente por la CGR por un monto de ¢10.618 millones, 17,2% inferior al presupuesto definitivo de 2017 y 8,7% superior al presupuesto inicial 2017.
- La suma improbada ascendió a ¢5.000 millones, los cuales pretendían financiar un Fideicomiso que a la fecha de la aprobación presupuestaria no se encontraba formalmente constituido.
- El presupuesto se financia en un 63,0% (¢6.694 millones) con recursos de Financiamiento, un 33,7% (¢3.577 millones) con Ingresos corrientes y un 3,3% (¢347 millones) con Ingresos de capital.
- Los egresos están compuestos en un 53,7% (¢5.699 millones) por Transferencia de Capital, un 13,9% (¢1.474 millones) por Cuentas Especiales, un 9,5% (¢1.009 millones) por Servicios y un 8,6% (¢913 millones) por Remuneraciones.
- El Impuesto único sobre las mercaderías almacenadas en el Deposito Libre Comercial de Golfito, disminuyó en dos puntos porcentuales, pues pasa de 12% en el 2017 a 10% en el 2018 según lo dispuesto en la Ley N° 9356.
- La CGR mediante Informe N° DFOE-EC-00024-2017 señaló a JUDESUR debilidades en el cumplimiento de la normativa aplicable a la liquidación presupuestaria, en los mecanismos de control utilizados en la ejecución de los recursos y en la vinculación del plan con el presupuesto del año 2016.

i. Aspectos Generales

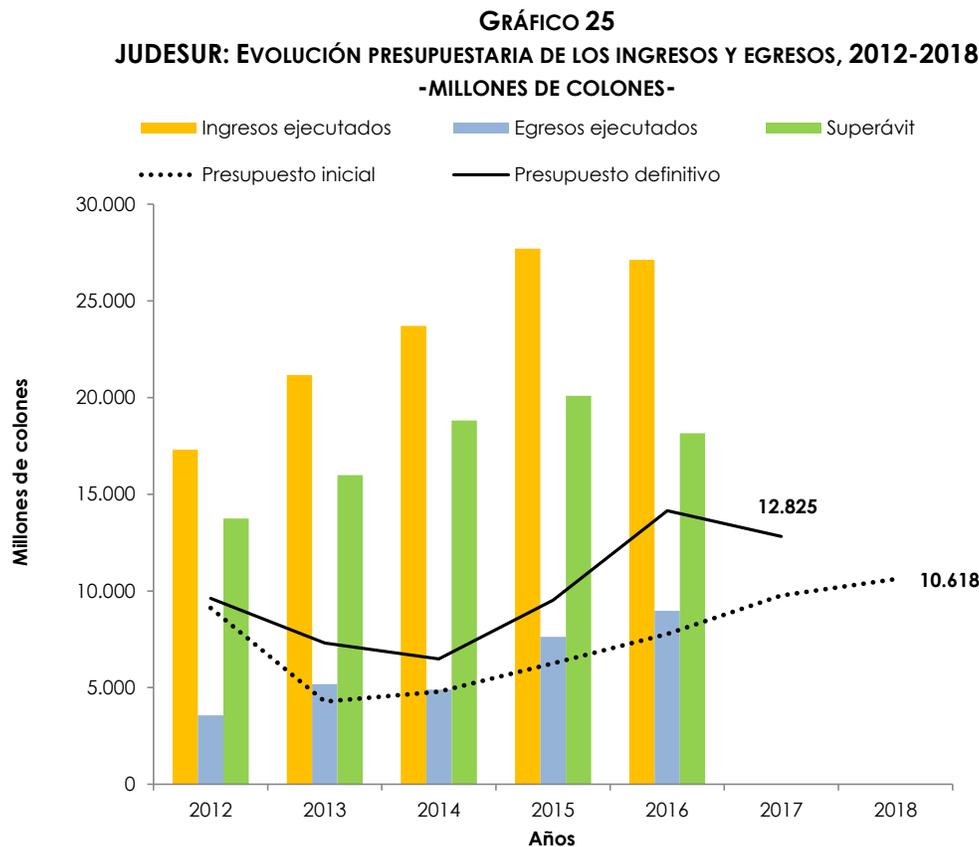
La Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, N° 9356, dispone que JUDESUR tiene como función principal promover de manera planificada y eficiente el desarrollo socioeconómico integral de los cantones de Golfito, Corredores, Buenos Aires, Osa y Coto Brus, por medio del impulso de proyectos en esos cantones y el otorgamiento de becas a estudiantes de escasos recursos económicos que residen en esa Región.

Para cumplir con la función dada a la institución, la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, dispone para el año 2018, de un presupuesto aprobado parcialmente por un monto de $\text{¢}10.618$ millones, suma que muestra un incremento de 8,7% con respecto al presupuesto inicial 2017 y una disminución de 17,2% del presupuesto definitivo del año 2017, producto principalmente de una caída en los Ingresos tributarios de la institución (-56,1%), los cuales representan el 14,7% de la estructura de ingresos de esa Junta.

En relación con lo anterior, para el periodo 2018, la Contraloría General improbió la suma de $\text{¢}5.000$ millones, por concepto de Superávit específico, que sería utilizada en el financiamiento de un Fideicomiso para la construcción de 14 locales comerciales, el edificio administrativo y la reparación y sustitución del sistema eléctrico del Depósito Libre Comercial de Golfito, dado que a la fecha de la aprobación presupuestaria, esa figura no se encontraba formalmente constituida.

El presupuesto de JUDESUR para el periodo 2018 está compuesto por cuatro programas presupuestarios; a saber, Administración, Depósito, Becas y Desarrollo, cuyos recursos se han concentrado principalmente en el programa de Desarrollo (73,5%), por medio del cual se registran los proyectos a ejecutar en los cantones de la Zona Sur.

Finalmente, resulta relevante señalar que JUDESUR, durante el periodo 2012-2016, presentó una ejecución promedio del 64,2% del presupuesto definitivo de la institución, originada principalmente por la no ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo de los cantones de la Zona Sur, que fueron incorporados en los presupuestos de cada uno de esos años. Tal situación contribuyó a incrementar en un 32,1% la partida de Recursos de Vigencias Anteriores.



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

ii. Presupuesto de ingresos

Los ingresos de JUDESUR para el año 2018 están conformados por Ingresos corrientes, Ingresos de Capital y Financiamiento.

El presupuesto inicial concentra el 63,0% (¢6.694 millones) de los recursos en la cuenta de Superávit específico, los que presentan una disminución del 8,2% en comparación con el presupuesto definitivo del año 2017.

Otro rubro de importancia corresponde a los ingresos tributarios, los que representan el 14,7% de los ingresos presupuestados (¢1.558 millones) y que muestran una disminución del 56,1% con respecto al año 2017, situación que responde a una caída en el número de visitas al Depósito Libre Comercial de Golfito, así como en una rebaja del porcentaje que se cobrará por las mercancías, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 9356.

Sobre este aspecto, es importante indicar que en la Ley N° 7730 se estableció que el Impuesto único sobre las mercaderías almacenadas en el Depósito Libre sería de un 18%, no obstante, con la entrada en vigencia de la Ley N° 9356, se dispone en el Transitorio VI que dicho Impuesto tendrían una disminución anual de dos puntos porcentuales a partir del año 2016, hasta alcanzar un 10% en el año 2018. Tal situación, explica la disminución en los ingresos proyectados por ese concepto.

En relación con este tema, según el informe de ejecución del IV trimestre 2017, JUDESUR en ese periodo alcanzó una recaudación del 56,0% de los citados ingresos, lo que repercute directamente en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por la Junta para ese año y consecuentemente la prestación de los servicios que brinda esa entidad.

Por otra parte, los ingresos no tributarios concentran el 19,0% de los recursos incorporados en el presupuesto inicial (¢2.019 millones) y presentan un aumento del 19,7% con respecto al año anterior, producto de un incremento proyectado del 3% en los servicios de alquiler de locales comerciales y parqueos.

iii. Presupuesto de egresos

Los egresos de JUDESUR para el año 2018, se concentran principalmente en la partida de Transferencias de Capital (¢5.699 millones) que representa el 53,7% de los egresos de JUDESUR, y muestra una disminución de 19,3% en comparación con el presupuesto definitivo del periodo 2017. En esta cuenta se incluyen los recursos que JUDESUR propone utilizar en el financiamiento de 18 proyectos aprobados en años anteriores y que requieren de recursos para el avance en las siguientes etapas.

Por su parte, la partida Servicios incluye el 9,5% de los gastos (¢1.009 millones) y presenta un aumento de 34,2% con respecto al año 2017; en razón de que se incorporan los recursos para brindar servicios de transferencia electrónica, la digitalización de las tarjetas y realizar una campaña de relanzamiento del Depósito Libre Comercial de Golfito y el diseño de una página Web.

Los gastos que se proponen en la partida citada anteriormente, responden a lo establecido en el inciso d) del Transitorio IV de la Ley N° 9356, el cual indica que se podrá destinar un monto de ¢250,0 millones para la digitalización completa de los servicios aduanales y de atención a los usuarios del Depósito Libre Comercial de Golfito, así como la creación de su sitio web y la realización de programas de publicidad y mercadeo para su relanzamiento; lo anterior con el propósito de aumentar las visitas y las ventas en el Depósito.

AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL DE LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL AÑO 2016 DE LA JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR

En la auditoría realizada se determinaron debilidades por parte de JUDESUR, en la aplicación de la normativa interna y externa vinculada al proceso de formulación de la liquidación presupuestaria 2016 y en los mecanismos utilizados para la asignación, registro y control de la información que sirvió de base para determinar los resultados al cierre de ese periodo.

Asimismo, se evidenció que JUDESUR en el II semestre del año 2016, utilizó recursos adicionales al límite máximo del 15% de ingresos establecidos en la Ley N° 9356, para financiar sus gastos de administración, operación, funcionamiento, mantenimiento y construcción. Entre los recursos para financiar esos gastos, se utilizaron ¢425 millones de Superávit Libre, sin contar con la aprobación de la Junta Directiva y la Contraloría General y ¢541 millones de ingresos no identificados. Además, en el primer trimestre del año 2017, JUDESUR utilizó ¢102 millones de más para financiar los citados gastos con recursos que debían ser transferidos al Ministerio de Hacienda incumpliendo así los términos del Convenio suscrito entre ambas partes.

También, se encontraron diferencias entre la información disponible en su Sistema de Información Financiera (SIAF) y la documentación de respaldo correspondiente a la Liquidación Presupuestaria 2016 y el I informe de Ejecución Presupuestaria 2017 incorporado en el SIPP, las cuales ascienden a ¢363 millones para el II semestre 2016 y ¢9 millones para el I trimestre 2017.

Además JUDESUR no dispone de información sobre la forma en que fueron aplicados los recursos provenientes de las distintas fuentes de financiamiento de la entidad, de conformidad con lo establecido en las Leyes N° 7730 y N° 9356 y, se comprobó, que no cuenta con procedimientos ni mecanismos para realizar la conciliación entre la contabilidad presupuestaria y patrimonial, razón por la cual en el periodo 2013-2015 no presentaron estados que demostraran la congruencia entre el resultado de la liquidación presupuestaria y los estados financieros y al realizar la conciliación entre las cuentas de Caja y Bancos e Inversiones a Corto Plazo con el monto de superávit al cierre del periodo 2016, se identificó una diferencia de ¢1.244,6 millones de menos, con respecto al monto reportado en la Liquidación Presupuestaria 2016.

Finalmente, se determinó que JUDESUR no dispuso de un Plan Operativo Institucional (POI) ajustado y vinculado al cierre del periodo 2016, que permitiera comparar la información de ese plan con el informe de evaluación presupuestaria al 31 de diciembre de 2016.

En razón de lo anterior, la CGR giró una serie de disposiciones a la Dirección Ejecutiva con el propósito de solventar cada una de las debilidades encontradas y solicitó a la Junta Directiva comunicar los resultados obtenidos y acciones tomadas producto de la investigación que ese Órgano Colegiado realiza, según acuerdo tomado en la Sesión Extraordinaria N° 215-2017 del 21 de septiembre de 2017 en relación con los hechos que originaron el uso aparente de recursos de Superávit para la atención de gastos administrativos, operativos, de construcción, mantenimiento y funcionamiento de JUDESUR.

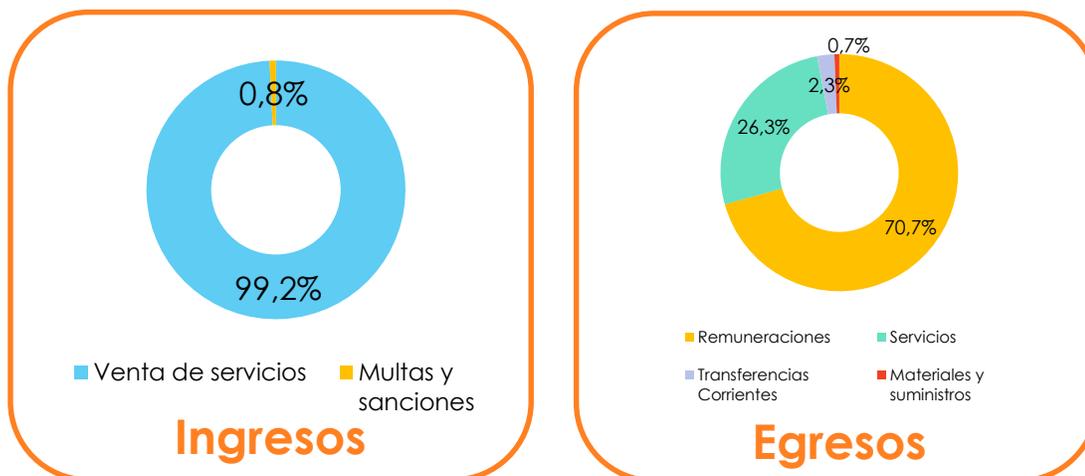
CUADRO 34
JUDESUR: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado		Presupuesto Definitivo 2017	Presupuesto Inicial 2018	Part. %	Var. %
	2015	2016				
TOTAL INGRESOS	27.677	27.131	12.825	10.618	100,0%	-17,2%
Ingresos corrientes	8.313	6.607	5.249	3.577	33,7%	-31,9%
Ingresos tributarios	5.153	3.790	3.548	1.558	43,6%	-56,1%
Ingresos no tributarios	3.160	2.816	1.686	2.019	56,4%	19,7%
Transferencias corrientes	-	-	14	-	0,0%	-100,0%
Ingresos de capital	548	433	281	347	3,3%	23,5%
Recuperación de préstamos	548	433	281	347	100,0%	23,5%
Financiamiento	18.816	20.092	7.295	6.694	63,0%	-8,2%
Recursos de vigencias anteriores	18.816	20.092	7.295	6.694	100,0%	-8,2%
TOTAL EGRESOS	7.622	8.970	12.825	10.618	100,0%	-17,2%
Remuneraciones	896	938	933	913	8,6%	-2,1%
Servicios	973	1.027	752	1.009	9,5%	34,2%
Materiales y suministros	67	22	33	57	0,5%	73,4%
Intereses y comisiones	4	-	-	-	0,0%	n.a.
Activos financieros	1.387	930	558	794	7,5%	42,4%
Bienes duraderos	234	264	24	24	0,2%	-1,3%
Transferencias corrientes	1.387	1.573	1.288	648	6,1%	-49,7%
Transferencias de capital	2.673	4.216	7.066	5.699	53,7%	-19,3%
Cuentas especiales	-	-	2.171	1.474	13,9%	-32,1%
SUPERÁVIT/DÉFICIT (-) PRESUPUESTARIO	20.056	18.161	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

4.13 Sistema de Emergencias 9-1-1

¢4.101 millones
Incorporados para 2018



- El presupuesto para el año 2018 del Sistema Nacional de Emergencias 9-1-1 fue improbadado por la CGR ya que se incumplió con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Protección al Trabajador, N° 7983, debido a que se incorporó un 42,3% menos de los recursos que correspondían al Fondo de Capitalización Laboral.
- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el presupuesto que rige para el año 2018 es el presupuesto ajustado del año inmediato anterior.
- El Sistema Nacional de Emergencias 9-1-1 digitó en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la Contraloría General de la República, un presupuesto por ¢4.101 millones, que se financia con un porcentaje no mayor al 1,0% que incluye el ICE en la facturación telefónica mensual de todos sus abonados.
- Los egresos principales presentados en el presupuesto ajustado corresponden en un 70,7% (¢2.899 millones) al pago de Remuneraciones y en un 26,3% (¢1,079 millones) a Servicios.

El Sistema de Emergencias 9-1-1, fue creado mediante la Ley N° 7566 de 18 de diciembre de 1995 y sus reformas, adscrito al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) con el objetivo de participar, oportuna y eficientemente en la atención de situaciones de emergencias para la vida, libertad, integridad y seguridad de los ciudadanos o casos de peligro para sus bienes. Además cuenta con un total de 11 instituciones vinculadas, de las cuales 10 son responsables de dar atención y seguimiento a los reportes de emergencia que se reciben, a saber:

- Grupo ICE
- Cruz Roja Costarricense
- CCSS
- CNE
- INAMU
- Ministerio de Seguridad Pública (Fuerza Pública)
- Organismo de Investigación Judicial (OIJ)
- Dirección General Policía de Tránsito
- PANI
- Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica
- Instituto WEM

Se financia con un porcentaje no mayor al 1,0% que incluye el ICE en la facturación telefónica mensual de todos sus abonados y usuarios y que se refleja en la cuenta de ingresos Venta de servicios.

Para el año 2018 el Sistema de Emergencia 9-1-1 presentó para aprobación un presupuesto por ₡4.101 millones, el cual fue improbadado por cuanto incumplía con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Protección al Trabajador, N° 7983, dado que se incorporó un 42,3% menos de los recursos correspondientes al Fondo de Capitalización Laboral. Por lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el presupuesto que rige para el año 2018 es el presupuesto ajustado del año inmediato anterior.

Posteriormente, producto de la improbación comentada, y en cumplimiento a la normativa establecida, el Sistema de Emergencia 9-1-1 procedió a incorporar en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República, el presupuesto correspondiente al año 2018 por ₡4.101 millones, monto inferior en 7,8% al presupuesto ajustado del año 2017, justificado por la entidad, como consecuencia en la reducción de los ingresos por venta de servicios que proviene de la tasa de financiamiento; la cual, se ha acentuado en los últimos años, provocada por el uso de otras facilidades y aplicaciones (WhatsApp, Skype, Viber entre otros) con que cuentan los usuarios y que han desplazado el consumo de minutos de voz de la telefonía móvil y fija que constituye la base de la tasa tarifaria; aspecto que pone en riesgo la operación de la entidad.

RIESGO FINANCIERO DEL 9-1-1

El riesgo financiero que ha venido presentando el 9-1-1 por la reducción en los ingresos como resultado de la baja demanda de servicios telefónicos, ha motivado la propuesta de tres proyectos de Ley enfocados al fortalecimiento del Sistema de Emergencias.

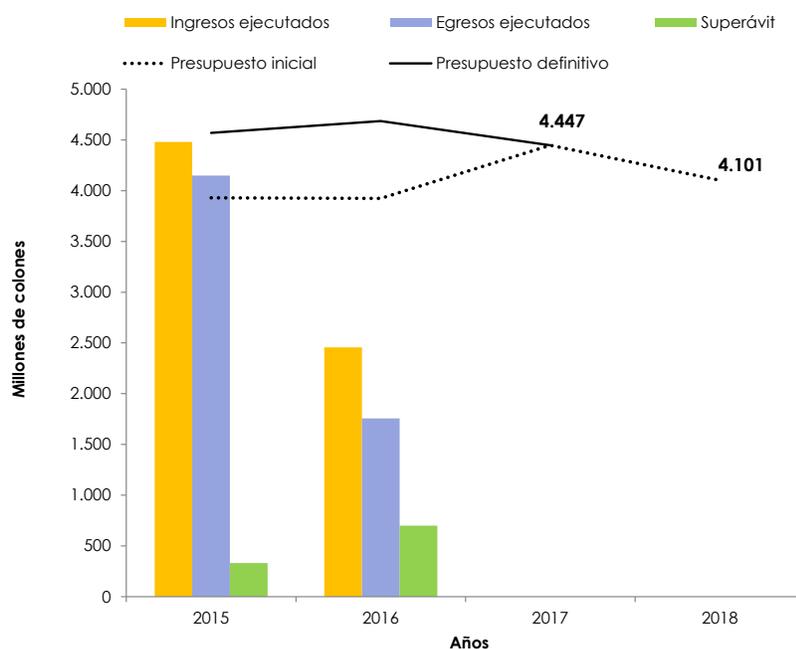
- Proyecto de Ley N° 20534. Propone que el servicio del Sistema de Emergencias 9-1-1 sea delegado al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Además plantea que el 1% correspondiente al financiamiento, se cobre también a los operadores de telefonía por concepto de prepago.
- Proyecto de Ley N° 20539. Propone que se comprueben los costos de operación e inversión del Sistema de Emergencias 9-1-1 y que con base en ello, la SUTEL fije una tarifa porcentual correspondiente para el año siguiente. Además se plantea que los contribuyentes a la tasa sean todos los abonados y usuarios de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público.
- Proyecto de Ley N° 20471. Plantea que los contribuyentes a la tasa sean todos los abonados y usuarios de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público.

El Sistema de Emergencia 9-1-1 distribuye los gastos en cuatro programas presupuestarios, donde la mayor concentración se encuentra en el de Gestión Administrativa (85,9%) y en el de Servicio Ciudadano (13,9%).

A nivel de partida, el 70,7% de los gastos se concentran en Remuneraciones, y el 26,3% en Servicios. Los gastos por remuneraciones han tenido un crecimiento de 14,5% desde el 2015 al 2018 y los egresos por Servicios han tenido una reducción de 15,0% para el mismo periodo.

En cuanto al resultado presupuestario, la entidad, al año 2017 refleja un superávit acumulado de ₡473 millones tal y como se aprecia en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 26
SISTEMA DE EMERGENCIAS 9-1-1: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

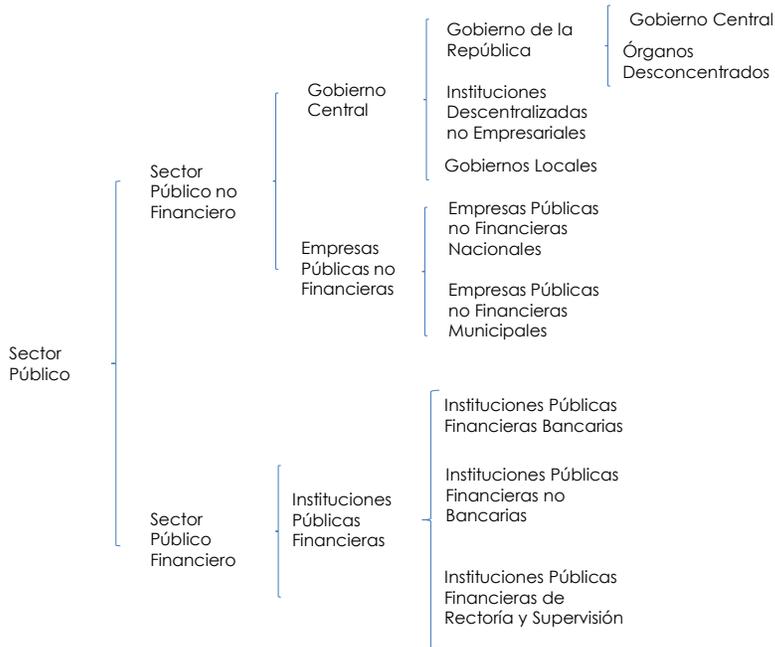
CUADRO 35
SISTEMA DE EMERGENCIAS 9-1-1: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 2015-2018
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Presupuesto ejecutado		Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial	Part. %	Var. %
	2015	2016	2017	2018		
TOTAL INGRESOS	4.479	2.457	4.447	4.101	100,0%	-7,8%
Ingresos corrientes	3.766	2.457	4.447	4.101	100,0%	-7,8%
Ingresos no tributarios	3.766	2.457	4.447	4.101	100,0%	-7,8%
Financiamiento	638	-	-	-	0,0%	n.a.
Recursos de vigencias anteriores	638	-	-	-	0,0%	n.a.
Ingresos de capital	74	-	-	-	0,0%	n.a.
Venta de activos	74	-	-	-	0,0%	n.a.
TOTAL EGRESOS	4.148	1.756	4.447	4.101	100,0%	-7,8%
Remuneraciones	2.821	1.249	2.942	2.899	70,7%	-1,5%
Servicios	1.173	440	1.153	1.079	26,3%	-6,4%
Materiales y suministros	18	6	36	27	0,7%	-24,5%
Intereses y comisiones	-	-	180	-	0,0%	-100,0%
Bienes duraderos	27	25	-	-	0,0%	n.a.
Transferencias corrientes	109	36	96	96	2,3%	0,0%
Cuentas especiales	-	-	40	-	0,0%	-100,0%
SUPERÁVIT/DÉFICIT (-) PRESUPUESTARIO	331	701	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y para el año 2015 suministrados por la institución.

Anexos

ANEXO 1 CLASIFICADOR INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO



satisfacción de un fin público determinado. Además, presentan cierto grado de autonomía administrativa, política y organizativa, pero están sujetas a la tutela administrativa del Estado. Incluye aquellos entes públicos no estatales con características similares al resto de las instituciones que conforman este grupo.

Gobiernos locales (GL): Son entes autónomos con jurisdicción territorial determinada, encargados de la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón. Incluye otras

instituciones tales como Comités Cantonales de Deportes, federaciones, ligas y uniones relacionados con los Gobiernos locales.

Empresas públicas no financieras (EPNF): Incluye las empresas del Estado que desarrollan una actividad económica destinada a la producción y el intercambio de bienes y servicios para un mercado, incurriendo en costos de producción y fuentes de financiamiento propios de una empresa, que operan en régimen de competencia o de monopolio, la cual puede asumir distintas modalidades organizativas: órgano, institución autónoma, semiautónoma, ente público estatal o no estatal o ente privado.

Instituciones Públicas Financieras (IPF): Considera aquellas instituciones que llevan a cabo actividades financieras en la economía, desglosadas en Instituciones Públicas Financieras Bancarias, Instituciones Públicas Financieras no Bancarias e Instituciones Públicas Financieras de Rectoría y Supervisión.

Gobierno Central (GC): Comprende las instituciones que cumplen funciones de gobierno en el ámbito nacional y que no son desconcentradas ni descentralizadas. Está conformado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y sus órganos auxiliares, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. Incluye además algunos títulos presupuestarios que no corresponden a instituciones.

Órganos Desconcentrados (OD): Son aquellas instituciones que se han creado para ejecutar actividades específicas con el fin de lograr una mayor agilidad en su ejecución, bajo la premisa de que una autoridad superior les ha otorgado en su calidad de subordinada, competencias sobre una materia en particular que tienen un alcance nacional. Comprende aquellas organizaciones vinculadas al Gobierno Central a las que por ley o reglamento, se les ha otorgado un nivel de desconcentración mínima o máxima.

Instituciones Descentralizadas no Empresariales (IDNE): Son instituciones con personalidad jurídica plena y patrimonio propio que realizan función de gobierno en el ámbito nacional, a quienes les ha sido asignada una competencia específica en la

Fuente: Ministerio de Hacienda, Presupuesto Nacional, Clasificador Institucional del Sector Público, Mayo 2014.

ANEXO 2
PRESUPUESTOS APROBADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2018
-MILLONES DE COLONES-

	Nombre de la entidad	Monto Aprobado	Estado del documento
1	Aldeas SOS de Costa Rica	1.626	Aprobado
2	Almacén Fiscal Agrícola de Cartago S.A	415	Aprobado
3	Asilo de la Vejez de Cartago	402	Aprobado
4	Asociación Acosteña de Protección al Anciano	252	Aprobado
5	Asociación Adulto Mayor María Inmaculada, Jicaral	491	Aprobado
6	Asociación Albergue Rehabilitación Alcohólico Adulto Mayor Indigente	864	Aprobado
7	Asociación Apostólica Católica Manos Abiertas, Santa Rita, Aserri.	218	Aprobado
8	Asociación Cartaginesa Atención Ciudadanos Tercera Edad (Ascate)	625	Aprobado
9	Asociación Católica La Posada de Belén Madre Teresa de Calcuta	611	Aprobado
10	Asociación Católica Pro Ayuda Al Enfermo de Hansen y Ancianos desamparados	736	Aprobado
11	Asociación Centro Diurno de La Tercera Edad Fuente del Saber	240	Aprobado
12	Asociación Centro Diurno y Albergue para Las Personas de La Tercera Edad de San Rafael de Oreamuno Cartago	184	Aprobado Parcialmente
13	Asociación Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo	1.050	Aprobado
14	Asociación Comunidad Encuentro	410	Aprobado
15	Asociación Costarricense para el Tamizaje y la Prevención de Discapacidades en el Niño.	487	Aprobado
16	Asociación de Adultos Mayores Casa San Antonio de Padua Pavas	196	Aprobado
17	Asociación De Ancianos Amigos De Fray Casiano De Madrid	114	Aprobado
18	Asociación de Atención Integral de La Tercera Edad de Alajuela	193	Aprobado
19	Asociación de Atención Integral del Anciano San Cayetano	831	Aprobado
20	Asociación de Padres de Familia Centro Infantil Elisa Álvarez Vargas	265	Aprobado
21	Asociación de Protección de la Infancia de San Carlos	232	Aprobado
22	Asociación del Adulto Mayor de Cariari	620	Aprobado
23	Asociación del Hogar Jesús María y José Pavas	263	Aprobado
24	Asociación Gerontológica Costarricense (Ageco)	561	Aprobado
25	Asociación Guardería Infantil del Niño Jesús	161	Aprobado
26	Asociación Hogar Cristiano de Puntarenas	390	Aprobado
27	Asociación Hogar de Ancianos de Alfaro Ruiz	307	Aprobado
28	Asociación Hogar de Ancianos de Coto Brus	482	Aprobado
29	Asociación Hogar de Ancianos de Limón Víctor Manuel Casco Torres	242	Aprobado
30	Asociación Hogar de Ancianos Fray Casiano de Madrid	390	Aprobado
31	Asociación Hogar de Ancianos los Santos	518	Aprobado
32	Asociación Hogar de Ancianos San Vicente de Paul de San Carlos	259	Aprobado

	Nombre de la entidad	Monto Aprobado	Estado del documento
33	Asociación Hogar De Ancianos Santiago Crespo Calvo	375	Aprobado
34	Asociación Hogar Manos de Jesus Pro Atencion del Anciano Abandonado	396	Aprobado Parcialmente
35	Asociación Hogar para Ancianos Presbitero Jafeth Jimenez Morales de Grecia	1.150	Aprobado
36	Asociación Josefina Ugalde Cespedes	479	Aprobado
37	Asociación para la Promoción y Desarrollo de la Educación del Instituto Otto Silesky	744	Aprobado
38	Asociación Pro Atención a Ciudadanos Poaseños de la Tercera Edad	215	Aprobado
39	Asociación Pro Bienestar de La Anciana Religiosa del Buen Pastor	151	Aprobado
40	Asociación Pro-Bienestar Social del Centro Infantil de Zetillal	165	Aprobado Parcialmente
41	Asociación Pueblito de Costa Rica	1.059	Aprobado
42	Asociación Reacción En Cadena Por Nuestra Niñez	212	Aprobado
43	Asociación Restauración a la Niñez en Abandono y Crisis para una Esperanza Renovada	241	Aprobado
44	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)	21.702	Aprobado Parcialmente
45	Banco Central de Costa Rica (BCCR)	331.076	Aprobado
46	Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)	-	Improbado
47	Banco de Costa Rica (BCR)	475.022	Aprobado
48	Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	142.536	Aprobado Parcialmente
49	Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	668.485	Aprobado Parcialmente
50	Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	430.085	Aprobado
51	Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros S.A	507	Aprobado Parcialmente
52	BCR Corredora de Seguros S.A	4.412	Aprobado Parcialmente
53	BCR Pensión Operadora De Planes De Pensiones Complementarias S.A	7.138	Aprobado
54	BCR Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A	9.447	Aprobado
55	BCR Valores S.A	8.659	Aprobado
56	Bénemerito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	44.115	Aprobado Parcialmente
57	BN Corredora de Seguros S.A	5.912	Aprobado
58	BN Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A	6.658	Aprobado
59	BN Valores Puesto de Bolsa S.A	7.516	Aprobado
60	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A	13.762	Aprobado
61	Cable Visión de Costa Rica S.A (CVCR)	10.489	Aprobado Parcialmente
62	Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	3.798.632	Aprobado
63	Centro Nacional de la Música	4.623	Aprobado
64	Colegio de San Luis Gonzaga	900	Aprobado
65	Colegio Universitario de Cartago (CUC)	-	Improbado
66	Colegio Universitario de Limón (CUNLIMON)	2.761	Aprobado Parcialmente
67	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	479	Aprobado
68	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE)	33.644	Aprobado Parcialmente
69	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)	9.310	Aprobado
70	Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	354.971	Aprobado
71	Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)	34.137	Aprobado
72	Consejo de Transporte Público (CTP)	4.899	Aprobado Parcialmente

	Nombre de la entidad	Monto Aprobado	Estado del documento
73	Consejo Nacional de Concesiones (CNC)	-	Improbado
74	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)	3.714	Aprobado Parcialmente
75	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	18.601	Aprobado
76	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS)	14.244	Aprobado Parcialmente
77	Consejo Nacional de Producción (CNP)	71.516	Aprobado Parcialmente
78	Consejo Nacional de Rectores (CONARE)	12.129	Aprobado
79	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)	1.535	Aprobado Parcialmente
80	Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	313.298	Aprobado
81	Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo	2.880	Aprobado
82	Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC)	67.197	Aprobado
83	Correos de Costa Rica S.A (CORREOS)	28.055	Aprobado Parcialmente
84	Depósito Agrícola de Cartago S.A	815	Aprobado
85	Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y Centros de Atención Integral (Dirección del CEN-CINAL)	63.050	Aprobado Parcialmente
86	Editorial Costa Rica (ECR)	468	Aprobado Parcialmente
87	Empresa De Servicios Metropolitanos Esm Sociedad Anónima	127	Aprobado
88	Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH)	94.505	Aprobado
89	Empresa Hidroeléctrica los Negros S.A. (EHLN S.A.)	1.748	Aprobado
90	Federación de Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica	8	Aprobado
91	Federación de Gobiernos Locales fronterizos con Nicaragua	-	Improbado
92	Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano (CAPROBA)	-	Improbado
93	Federación de Municipalidades de Guanacaste	210	Aprobado Parcialmente
94	Federación de Municipalidades de la Provincia de Cartago (FEMUCARTAGO)	95	Aprobado Parcialmente
95	Federación de Municipalidades de la Región Sur de la Provincia de Puntarenas (FEDEMSUR)	-	Improbado
96	Federación de Municipalidades y Consejos Municipales de Distrito del Pacífico (FEMUPAC)	26	Aprobado Parcialmente
97	Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMETRON)	118	Aprobado Parcialmente
98	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA)	140	Aprobado Parcialmente
99	Fideicomiso 25-02 CONICIT-BCAC	810	Aprobado
100	Fideicomiso 544 FONAFIFO-BNCR	3.475	Aprobado
101	Fideicomiso 872 CTAMS-BNCR	7.833	Aprobado Parcialmente
102	Fideicomiso 955 Ministerio de Hacienda-BNCR	589	Aprobado
103	Fideicomiso Banco Nacional-MEP	62.348	Aprobado Parcialmente
104	Fideicomiso BCAC-IMAS-BANACIO/73-2002	1.020	Aprobado
105	Fideicomiso Cafetalero MH/MAG/BCR 2013	909	Aprobado Parcialmente
106	Fideicomiso CNP/BCR 3412	24.568	Aprobado
107	Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	68.629	Aprobado Parcialmente
108	Fideicomiso FINADE / BCR	53.557	Aprobado

	Nombre de la entidad	Monto Aprobado	Estado del documento
109	Fideicomiso FONATT JADGME/BCR	1.408	Aprobado Parcialmente
110	Fideicomiso Fondo Especial de Migración JADGME/BCR	11.695	Aprobado
111	Fideicomiso Fondo Social Migratorio JADGME/BCR	1.610	Aprobado Parcialmente
112	Fideicomiso Fundación de Parques Nacionales Osa Corcovado Piedras Blancas	12	Aprobado
113	Fideicomiso INDER para compra y readecuación de deudas de productores de piña	2.884	Aprobado
114	Fideicomiso MTSS/PRONAMYPE-Banco Popular	4.418	Aprobado Parcialmente
115	Fideicomiso para los Servicios de Gestión Financiera para el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT)	88.870	Aprobado
116	Fideicomiso Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio	5.748	Aprobado
117	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	610.197	Aprobado
118	Fondo Nacional de Becas (FONABE)	55.733	Aprobado
119	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	22.878	Aprobado
120	Fundación Abraham	398	Aprobado
121	Fundación Ayudenos para Ayudar	1.024	Aprobado
122	Fundación Ciudadanía Activa	217	Aprobado
123	Fundación DEHVI	609	Aprobado
124	Fundación Fomento y Promocion de La Investigacion y Transferencia de Tecnologia Agropecuaria de Costa Rica	321	Aprobado Parcialmente
125	Fundación Genesis para El Desarrollo de Personas En Riesgo Social	697	Aprobado Parcialmente
126	Fundación Hogar del Adulto Mayor Madre Bertha Acuña Ortiz	355	Aprobado
127	Fundación Hospicio de Huerfanos de San Jose	369	Aprobado
128	Fundación María	176	Aprobado
129	Fundación Museos Banco Central	1.448	Aprobado
130	Fundación Oratorio Don Bosco de Sor María Romero	314	Aprobado Parcialmente
131	Fundación Parque Marino	379	Aprobado
132	Fundación Parque Metropolitano La Libertad	1.202	Aprobado
133	Fundación Piedad	434	Aprobado
134	Gestión cobro Grupo ICE SA	642	Aprobado Parcialmente
135	Guias y Scouts de Costa Rica	1.769	Aprobado
136	Hogar de Ancianos Monseñor Delfin Quesada	441	Aprobado
137	INS Inversiones Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A (SAFI)	2.347	Aprobado
138	INS Red de Servicios de Salud S.A	33.834	Aprobado
139	INS Valores Puesto de Bolsa S.A	6.103	Aprobado
140	Instituto Agropecuario Costarricense	1.570	Aprobado
141	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	270.958	Aprobado Parcialmente
142	instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	1.945.475	Aprobado Parcialmente
143	Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)	7.293	Aprobado Parcialmente
144	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)	-	Improbado
145	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)	4.658	Aprobado
146	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)	9.211	Aprobado
147	Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	41.960	Aprobado Parcialmente

	Nombre de la entidad	Monto Aprobado	Estado del documento
148	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)	25.653	Aprobado Parcialmente
149	Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD)	5.333	Aprobado
150	Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	49.325	Aprobado Parcialmente
151	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	17.645	Aprobado Parcialmente
152	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	217.929	Aprobado
153	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	132.330	Aprobado Parcialmente
154	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	11.559	Aprobado Parcialmente
155	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)	35.012	Aprobado
156	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	21.204	Aprobado
157	Instituto Nacional de Seguros (INS)	1.187.006	Aprobado Parcialmente
158	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	65.065	Aprobado
159	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)	14.507	Aprobado Parcialmente
160	Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC)	77.182	Aprobado Parcialmente
161	INSurance Servicios S.A	20.568	Aprobado
162	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR)	10.618	Aprobado Parcialmente
163	Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	20.087	Aprobado
164	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional (JAIN)	2.480	Aprobado
165	Junta Administrativa Del Registro Nacional	40.263	Aprobado
166	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)	55.484	Aprobado Parcialmente
167	Junta de Protección Social (JPS)	267.649	Aprobado
168	Liga de Municipalidades de Heredia	83	Aprobado Parcialmente
169	Municipalidad de Abangares	6.170	Aprobado Parcialmente
170	Municipalidad de Acosta	2.375	Aprobado
171	Municipalidad de Alajuela	29.141	Aprobado
172	Municipalidad de Alajuelita	3.135	Aprobado Parcialmente
173	Municipalidad de Alvarado	1.753	Aprobado Parcialmente
174	Municipalidad de Aserí	3.601	Aprobado Parcialmente
175	Municipalidad de Atenas	2.036	Aprobado Parcialmente
176	Municipalidad de Bagaces	2.957	Aprobado
177	Municipalidad de Barva	3.156	Aprobado
178	Municipalidad de Belén	8.100	Aprobado Parcialmente
179	Municipalidad de Buenos Aires	7.188	Aprobado Parcialmente
180	Municipalidad de Cañas	3.884	Aprobado
181	Municipalidad de Carrillo Guanacaste	7.105	Aprobado Parcialmente
182	Municipalidad de Cartago	22.963	Aprobado
183	Municipalidad de Corredores	6.017	Aprobado Parcialmente
184	Municipalidad de Coto Brus	-	Improbado
185	Municipalidad de Curridabat	12.286	Aprobado Parcialmente
186	Municipalidad de Desamparados	11.713	Aprobado Parcialmente
187	Municipalidad de Dota	3.188	Aprobado
188	Municipalidad de El Guarco	3.170	Aprobado
189	Municipalidad de Escazú	23.707	Aprobado
190	Municipalidad de Esparza	5.361	Aprobado
191	Municipalidad de Flores	2.318	Aprobado Parcialmente
192	Municipalidad de Garabito	6.317	Aprobado
193	Municipalidad de Goicoechea	11.130	Aprobado
194	Municipalidad de Golfito	4.617	Aprobado

	Nombre de la entidad	Monto Aprobado	Estado del documento
195	Municipalidad de Grecia	8.067	Aprobado
196	Municipalidad de Guácimo	3.046	Aprobado
197	Municipalidad de Guatuso	2.181	Aprobado Parcialmente
198	Municipalidad de Heredia	18.736	Aprobado
199	Municipalidad de Hojancha	1.756	Aprobado Parcialmente
200	Municipalidad de Jiménez	2.096	Aprobado Parcialmente
201	Municipalidad de La Cruz	4.696	Aprobado
202	Municipalidad de La Unión	10.547	Aprobado Parcialmente
203	Municipalidad de León Cortés	1.949	Aprobado Parcialmente
204	Municipalidad de Liberia	10.812	Aprobado
205	Municipalidad de Limón	11.216	Aprobado
206	Municipalidad de Los Chiles	3.076	Aprobado Parcialmente
207	Municipalidad de Matina	-	Improbado
208	Municipalidad de Montes de Oca	7.394	Aprobado Parcialmente
209	Municipalidad de Montes de Oro	2.137	Aprobado
210	Municipalidad de Mora	3.941	Aprobado
211	Municipalidad de Moravia	6.104	Aprobado
212	Municipalidad de Nandayure	2.501	Aprobado Parcialmente
213	Municipalidad de Naranjo	5.689	Aprobado
214	Municipalidad de Nicoya	6.056	Aprobado
215	Municipalidad de Oreamuno	3.173	Aprobado Parcialmente
216	Municipalidad de Orotina	3.703	Aprobado Parcialmente
217	Municipalidad de Osa	6.204	Aprobado Parcialmente
218	Municipalidad de Palmares	2.635	Aprobado
219	Municipalidad de Paraíso	4.795	Aprobado
220	Municipalidad de Parrita	3.202	Aprobado
221	Municipalidad de Pérez Zeledón	10.819	Aprobado Parcialmente
222	Municipalidad de Poás	2.433	Aprobado
223	Municipalidad de Pococí	11.302	Aprobado
224	Municipalidad de Puntarenas	11.793	Aprobado Parcialmente
225	Municipalidad de Puriscal	2.851	Aprobado
226	Municipalidad de Quepos	4.909	Aprobado Parcialmente
227	Municipalidad de San Carlos	20.488	Aprobado Parcialmente
228	Municipalidad de San Isidro	2.760	Aprobado
229	Municipalidad de San José	74.405	Aprobado
230	Municipalidad de San Mateo	-	Improbado
231	Municipalidad de San Pablo	4.150	Aprobado
232	Municipalidad de San Rafael	4.394	Aprobado
233	Municipalidad de San Ramón	7.999	Aprobado Parcialmente
234	Municipalidad de Santa Ana	13.088	Aprobado Parcialmente
235	Municipalidad de Santa Bárbara	2.588	Aprobado
236	Municipalidad de Santa Cruz	7.985	Aprobado
237	Municipalidad de Santo Domingo	7.033	Aprobado
238	Municipalidad de Sarapiquí	5.390	Aprobado
239	Municipalidad de Siquirres	5.159	Aprobado Parcialmente
240	Municipalidad de Talamanca	3.701	Aprobado Parcialmente
241	Municipalidad de Tarrazú	1.861	Aprobado Parcialmente
242	Municipalidad de Tibás	6.856	Aprobado Parcialmente
243	Municipalidad de Tilarán	2.664	Aprobado
244	Municipalidad de Turrialba	6.694	Aprobado
245	Municipalidad de Turrubares	1.735	Aprobado
246	Municipalidad de Upala	3.950	Aprobado

	Nombre de la entidad	Monto Aprobado	Estado del documento
247	Municipalidad de Valverde Vega	2.253	Aprobado
248	Municipalidad de Vásquez de Coronado	3.983	Aprobado Parcialmente
249	Municipalidad de Zarcero	1.886	Aprobado
250	Museo Nacional de Costa Rica (MNCR)	4.083	Aprobado Parcialmente
251	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS)	4.294	Aprobado Parcialmente
252	Oficina Nacional de Semillas (ONS)	598	Aprobado
253	Operadora de Pensiones Complementarias y de Capitalización Laboral de la CCSS S.A	4.609	Aprobado Parcialmente
254	Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A	15.400	Aprobado
255	Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes	5.009	Aprobado Parcialmente
256	Patronato Nacional de Ciegos (PANACI)	-	Improbado
257	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	89.783	Aprobado Parcialmente
258	Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE)	647	Aprobado
259	Popular Sociedad Agencia de Seguros S.A	4.284	Aprobado
260	Popular Sociedad de Fondos de Inversión S.A	3.721	Aprobado
261	Popular Valores Puesto de Bolsa S.A	8.615	Aprobado
262	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)	22.644	Aprobado Parcialmente
263	Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)	63.964	Aprobado Parcialmente
264	Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE S.A)	1.506.956	Aprobado
265	Servicio Fitosanitario del Estado	13.201	Aprobado Parcialmente
266	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA)	11.536	Aprobado Parcialmente
267	Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA)	-	Improbado
268	Sistema de Emergencias del 911	-	Improbado
269	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	40.987	Aprobado Parcialmente
270	Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural S.A	8.175	Aprobado Parcialmente
271	Superintendencia de Pensiones (SUPEN)	5.123	Aprobado
272	Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)	12.736	Aprobado Parcialmente
273	Superintendencia General de Seguros (SUGESE)	4.191	Aprobado
274	Superintendencia General de Telecomunicaciones (SUTEL)	26.052	Aprobado Parcialmente
275	Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)	5.650	Aprobado
276	Teatro Popular Melico Salazar (TPMS)	3.172	Aprobado Parcialmente
277	Temporalidades de La Iglesia Católica Diócesis de Tilarán	458	Aprobado
278	Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato 2526/Oc-Cr BID-Ministerio de Justicia y Paz	8.728	Aprobado
279	Unión Nacional de Gobiernos Locales	1.219	Aprobado Parcialmente
280	Universidad de Costa Rica (UCR)	346.831	Aprobado Parcialmente
281	Universidad Estatal a Distancia (UNED)	75.913	Aprobado Parcialmente
282	Universidad Nacional (UNA)*	169.271	Aprobado Parcialmente
283	Universidad Técnica Nacional (UTN)	46.212	Aprobado
	TOTAL	15.864.850	

* A la Universidad Nacional le fue aprobado parcialmente el presupuesto inicial por ₡168.192 millones, ₡1.079 millones menos que lo enviado en primera instancia; sobre lo cual solicitó una reconsideración, la cual fue atendida mediante oficio N° DFOE-SOC-0253 (02704) del 21 de febrero de 2018, donde se indica que el acto adquirió firmeza con la aprobación parcial. Dicho ajuste no se materializó en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) al cierre de edición de este documento por lo que las cifras consideran el monto presupuestado inicialmente por ₡169.271 millones.



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 2018.

Publicaciones
●●●●● Cgr