

El sector público en Costa Rica: desafíos institucionales y oportunidades de mejoras

Resumen

Con el fin de cumplir con las demandas de sus ciudadanos, en algunos casos, y de contar con mayor flexibilidad en su gestión, en otros, el Estado costarricense fue creando a lo largo del tiempo un gran número de instituciones desconcentradas y descentralizadas. Este proceso derivó en una atomización del sector público, que no logró cumplir con las expectativas que se buscaban en términos de una mayor eficiencia. Analizar las causas de la conformación actual del sector público costarricense y sus consecuencias constituye el objetivo central del presente estudio. En la primera parte se analiza la evolución institucional del sector público costarricense a lo largo de varias décadas, con el fin de identificar patrones de comportamiento. Seguidamente se examina la naturaleza jurídica de las instituciones, un aspecto clave para entender las tipologías y asimetrías que enfrenta la gestión pública en Costa Rica. Considerando estos elementos, se exploran algunas causas que pudieron haber llevado a la situación actual y las consecuencias correspondientes. El estudio concluye con desafíos importantes que cabría enfrentar para tratar de modificar la situación actual y algunas recomendaciones.

Patrocinado por:



Konrad
Adenauer
Stiftung



Analistas Miguel Loría
Josué Martínez

Comité editorial Rocío Aguilar
Edna Camacho
Víctor Hugo Céspedes
Alberto Dent
Eduardo Lizano
Ronulfo Jiménez

Diagramación Luis Fernando Quirós



Contenido

| | |
|---|----|
| 1. Introducción..... | 3 |
| 2. Evolución institucional..... | 4 |
| 3. Naturaleza jurídica de las instituciones..... | 5 |
| 4. Las políticas de empleo y remuneraciones..... | 8 |
| 5. La aprobación de los presupuestos públicos..... | 8 |
| 6. Órganos decisorios y rectorías institucionales..... | 9 |
| 7. La conformación del sector público costarricense: causas y consecuencias..... | 10 |
| 7.1. Las causas..... | 10 |
| 7.2. Las consecuencias..... | 11 |
| 8. Principales conclusiones, desafíos y recomendaciones..... | 16 |
| Anexo 1 Definiciones de grupos institucionales basados en la naturaleza jurídica, según MIDEPLAN..... | 20 |
| Anexo 2 Lista de entidades públicas según naturaleza jurídica y año de creación, clasificación de MIDEPLAN..... | 22 |

Patrocinado por:



1. INTRODUCCIÓN

El Estado costarricense fue creando un alto grado de descentralización de sus funciones con el fin de cumplir con las demandas de sus ciudadanos, en algunos casos, y de contar con mayor flexibilidad en su gestión, en otros. Sin embargo, en este proceso se ha observado un debilitamiento de la capacidad estatal para acometer sus objetivos. El incremento en las responsabilidades del Estado no fue acompañado por un diseño institucional adecuado y un marco de capacidades que permitiera hacer frente a las mismas. Esto ha provocado ineficiencias en el uso de los recursos públicos (Straface, 2005). Analizar las causas de la conformación actual del aparato estatal costarricense y sus consecuencias constituye el objetivo central del presente estudio.

En el transcurso de la investigación se encontró que no existe uniformidad en cuanto a la información disponible, lo cual plantea una limitación importante para el análisis. La clasificación de las instituciones que componen el sector público costarricense que elabora el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) no es consistente con la utilizada por la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda (AP) y la Contraloría General de la República (CGR). El presente estudio se basa en la clasificación institucional de MIDEPLAN, por cuanto es la que permite analizar la evolución histórica.

Por otra parte, la clasificación institucional puede encontrarse por tipo de entidades, funciones o

sectores, dependiendo de la institución que genera la información. En cuanto a plazas ocupadas en el sector público, la AP recopila información sobre las entidades bajo su cobertura, mientras que MIDEPLAN y la CGR basan sus análisis en información procesada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y la Dirección General de Servicio Civil (DGSC). La información contable-financiera no es homogénea: se prepara para el sector público consolidado, para el Gobierno General o para el Gobierno Central dependiendo de la entidad que prepara la base de datos¹. Estas distinciones no siempre se hacen explícitas para el usuario de los datos, lo cual dificulta su comprensión e interpretación.

El estudio se inicia con un análisis de la evolución institucional del sector público costarricense a lo largo de varias décadas, con el fin de identificar patrones de comportamiento. Seguidamente se examina la naturaleza jurídica de las instituciones, un aspecto clave para entender las tipologías y asimetrías que enfrenta la gestión pública en Costa Rica. Considerando esto, se exploran algunas causas que pudieron haber llevado a la situación actual y las consecuencias correspondientes. El estudio concluye con desafíos importantes que cabría enfrentar para tratar de modificar la situación actual, y algunas recomendaciones.

¹ Para efectos de las cuentas nacionales el Banco Central de Costa Rica estima el gasto del gobierno bajo una definición diferente a la que maneja la CGR y el Ministerio de Hacienda.

2. EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

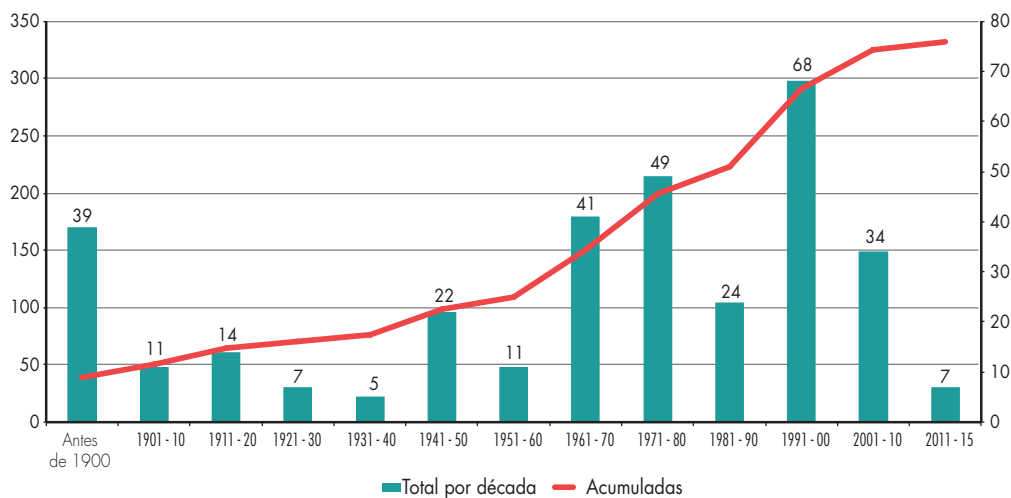
Hasta el año 1900 el sector público constaba de 39 entidades, de las cuales 32 eran gobiernos locales. Las funciones con cobertura nacional eran ejecutadas por tan solo 3 ministerios y unas pocas entidades auxiliares. Medio siglo después, el Estado costarricense estaba compuesto por 98 instituciones, cantidad que fue aumentando en forma continua en el transcurso del tiempo hasta totalizar 332 al 2015, de acuerdo con los registros de MIDEPLAN (ver Gráfico 1). El aumento en el número de instituciones fue moderado hasta finales de la década de los cuarenta, período en el que surgen las primeras entidades para atender las necesidades de la población en materia educativa, asistencia y protección social, crédito y seguros, electricidad, entre otros. Dentro de las más representativas en este período cabe citar la Caja Costarricense de Seguro Social (1941), la Universidad de Costa Rica (1940), el Instituto Costarricense de Electricidad (1949), el Banco de Seguros (1924)², y los bancos comerciales estatales.

La Constitución de 1949 dio paso a la creación de entidades autónomas, muchas de las cuales fueron creadas para atender necesidades específicas

en diversas áreas como educación, vivienda, electricidad, fomento de la producción, acueductos y alcantarillados en las décadas de los cincuentas y sesentas. La visión de los políticos de entonces reflejaba una preocupación por el bienestar de la gente de menos recursos, dotándolos de servicios básicos, así como establecer mecanismos de fomento a la producción. El Cuadro 1 ilustra, a manera de ejemplo, la visión política de la época.

A partir de entonces y hasta la fecha, el crecimiento de las instituciones continuó con una expansión particularmente acelerada entre 1991 y 2000. Posteriormente el crecimiento se modera, pero no se detiene. Se concluye entonces que desde la perspectiva del número de sus instituciones, el Estado costarricense no ha dejado de crecer. Un rasgo característico en esta evolución es que se crearon nuevas instituciones sin que se transformaran o cerraran las ya existentes de acuerdo con las circunstancias. A lo sumo, algunas entidades cambiaron de nombre pero no se modernizaron ante nuevos desafíos, con lo cual perdieron liderazgo en sus respectivas áreas. Estos aspectos se comentan más adelante.

Gráfico 1
Número de instituciones públicas creadas, 1900-2015
(cifras por década y acumuladas)



Fuente: elaboración propia con cifras de MIDEPLAN.

² Hoy Instituto Nacional de Seguros.

Cuadro 1
Instituciones del Sector Público Descentralizado: 1950-1965

| Actividad | Institución | Año de creación |
|------------------------------|---|-----------------|
| Fomento productivo | Consejo Nacional de Producción | 1956 |
| | Junta de Defensa del Tabaco | 1956 |
| | Instituto de Tierras y Colonización ³ | 1961 |
| | Liga Agrícola Industrial de la Caña | 1965 |
| Vivienda | Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo | 1964 |
| Electricidad | Instituto Costarricense de Electricidad | 1949 |
| Telecomunicaciones | Radiográfica Costarricense S.A. | 1964 |
| Acueductos y alcantarillados | Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados | 1961 |
| Educación | Instituto Nacional de Aprendizaje | 1965 |
| Desarrollo portuario | Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica | 1963 |

Fuente: Anexo 2.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS INSTITUCIONES

Una característica notable del aparato estatal costarricense es la gran heterogeneidad de sus instituciones, según su naturaleza jurídica. Como se puede apreciar en el Cuadro 2 existe una atomización institucional que se fue construyendo a través de los años al tenor del papel del Estado en la vida económica y social del país, bajo distintas figuras legales.

Aparte de los tres Poderes del Estado y sus dependencias y los gobiernos locales, existen órganos adscritos (desconcentrados), entes descentralizados (autónomos), entes semi-autónomos, empresas públicas estatales y no estatales, y entes públicos no estatales. En los Anexos 1 y 2 se presenta la tipología de las distintas instituciones, de acuerdo con su naturaleza jurídica y año de creación, y el detalle de las instituciones que conforman las categorías referidas en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Número de instituciones del sector público costarricense por naturaleza jurídica

| | |
|---|------------|
| Poderes de la República | 3 |
| Órganos del Poder Legislativo | 2 |
| Organismos Electorales | 2 |
| Ministerios | 18 |
| Órganos adscritos a Ministerios | 84 |
| Órganos adscritos a la Presidencia | 3 |
| Órganos adscritos a Instituciones autónomas | 13 |
| Instituciones autónomas | 35 |
| Instituciones semiautónomas | 8 |
| Empresas públicas estatales | 21 |
| Empresas públicas no estatales | 5 |
| Entes públicos no estatales | 48 |
| Entes Administradores de Fondos Públicos | 1 |
| Municipalidades | 81 |
| Consejos Municipales de Distrito | 8 |
| Total | 332 |

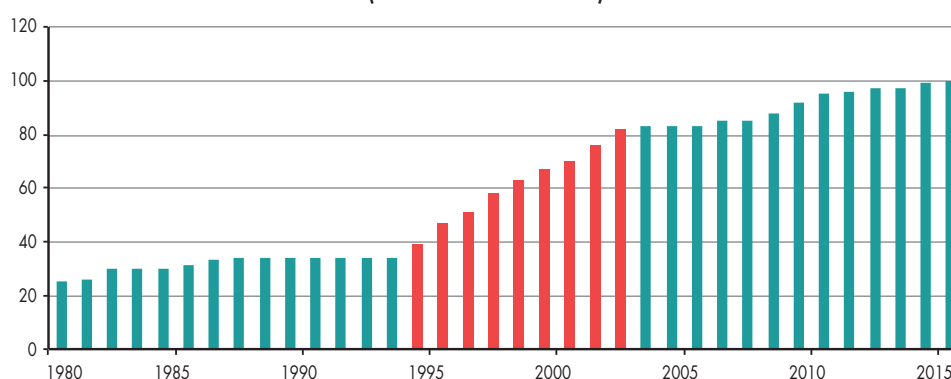
Fuente: MIDEPLAN, Área Modernización del Estado, febrero 2016

3 Originalmente creado como el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) y cambiado, en 1982, a Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). En el 2012 se aprueba la Ley 9036 que transforma al Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural.

De las 332 instituciones registradas a la fecha, un centenar corresponde a **órganos adscritos o desconcentrados**, creados por leyes específicas con el fin de *“lograr una mayor agilidad en su ejecución,*

Gráfico 2

Número de órganos adscritos en el sector público costarricense, 1980-2015
(cifras acumuladas)



Fuente: elaboración propia, con base en cifras de MIDEPLAN.

bajo la premisa de que una entidad superior le ha otorgado en su calidad de subordinada, competencias sobre una materia en particular que tiene un alcance nacional” (Ministerio de Hacienda, 2011). Estos órganos están sujetos a una autoridad superior, la cual puede otorgarles una desconcentración mínima o máxima⁴. La desconcentración máxima les permite contar con un presupuesto independiente del ente al que están adscritos, el cual es aprobado por la CGR⁵. Desde los años setenta y hasta mediados de los noventa los órganos adscritos mostraron un moderado crecimiento (ver Gráfico 2). A partir de entonces su crecimiento se aceleró en forma considerable, convirtiéndose en una práctica frecuente más que esporádica.

Como se muestra en el Cuadro 2, del total de 100 entes adscritos, 85 están vinculados a ministerios y 13 a instituciones autónomas. De los primeros, una tercera parte se concentra en dos ministerios: Cultura y Juventud y Salud (ver Cuadro 3). El primero llama la atención por cuanto se trata de un ministerio relativamente pequeño, con un número de órganos adscritos que duplica al de carteras ministeriales como Obras Públicas y Transportes y Educación, cuyos presupuestos y cobertura nacional son sustancialmente mayores.

4 La desconcentración máxima otorga la personería jurídica instrumental, la cual confiere independencia administrativa y financiera con respecto al ente al cual está adscrito.

5 Esto es lo que se conoce como órganos con personería jurídica instrumental.

Cuadro 3

Número de órganos adscritos y presupuesto aprobado por ministerio, 2015

| Ministerio | Número de órganos adscritos | Presupuesto Aprobado 2015 (en millones de colones) |
|---|-----------------------------|--|
| Ministerio de Cultura y Juventud | 14 | 40.573,63 |
| Ministerio de Salud | 13 | 276.123,49 |
| Ministerio de Justicia y Paz | 9 | 128.845,83 |
| Ministerio de Ambiente y Energía | 9 | 47.023,51 |
| Ministerio de Agricultura y Ganadería | 7 | 60.854,03 |
| Ministerio de Obras Públicas y Transportes | 6 | 376.648,36 |
| Ministerio de Educación Pública | 5 | 2.073.504,75 |
| Ministerio de Economía Industria y Comercio | 5 | 6.518,35 |
| Ministerio de Hacienda | 5 | 89.340,29 |
| Ministerio de Trabajo y Seguridad Social | 4 | 373.044,90 |
| Ministerio de Gobernación y Policía | 4 | 38.961,51 |
| Ministerio de la Presidencia | 2 | 9.078,53 |
| Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica | 1 | 9.164,91 |
| Total | 85 | 3.529.682,09 |

Fuente: elaboración propia, con base en cifras de MIDEPLAN.

Por otra parte, existen 13 órganos adscritos a 8 entidades autónomas, dentro de las cuales se incluyen cuatro superintendencias adscritas al Banco Central de Costa Rica (BCCR), creadas para supervisar y regular las instituciones financieras en los sectores de banca, pensiones, valores y seguros. Las tres primeras fueron creadas durante la segunda mitad de los noventa, y la última en 2008. A diferencia de los organismos adscritos al Gobierno Central, las superintendencias no gozan de independencia financiera, toda vez que sus respectivos presupuestos son aprobados por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

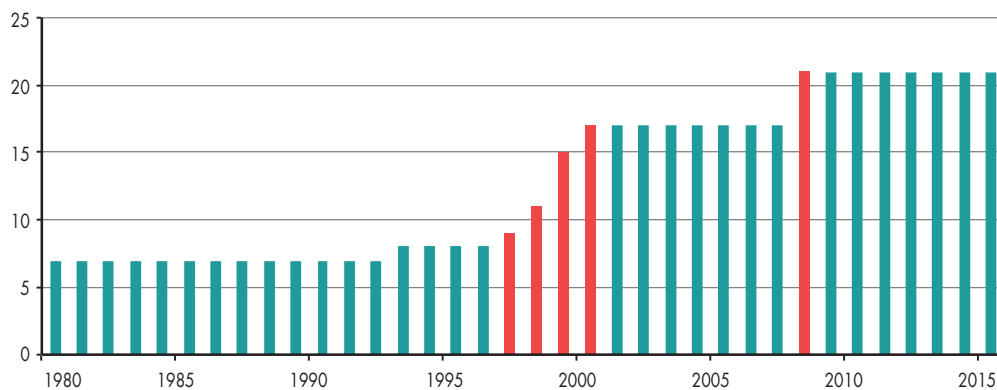
La Constitución Política de 1949 creó la figura de las **instituciones autónomas del Estado**. Sus respectivas leyes de creación les confieren independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. A la fecha existen 35 entidades autónomas, la mayoría creadas en las décadas de los cincuenta y sesenta bajo el espíritu de un *Estado de Bienestar*, para dar continuidad a las reformas sociales introducidas en la década de los cuarenta. Las autónomas cubren una amplia gama de actividades económicas y sociales: educación, banca comercial, seguros, servicios públicos básicos (electricidad, telecomunicaciones, acueductos y alcantarillados, vivienda, salud,

bienestar social), infraestructura portuaria, agricultura, turismo, y regulación de servicios públicos. Dentro de este grupo se cuentan entidades con gran peso dentro del presupuesto público como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), las universidades estatales y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Una figura jurídica más reciente es el **ente público no estatal**, el cual ha tenido un crecimiento relativamente moderado, totalizando 49 en la actualidad. Estos son organismos de naturaleza corporativa o profesional. Si bien no se les enmarca dentro del Estado, se les reconoce una función administrativa y se les sujeta –total o parcialmente– a un régimen público en razón de las competencias que les han sido confiadas por el ordenamiento jurídico⁶, como el financiamiento de la vivienda popular, la promoción de exportaciones y el fomento de sectores productivos. Algunos de estos entes están organizados como corporaciones, para el fomento de actividades como banano, ganadería de carne, café, azúcar y hortalizas. Reciben fondos provenientes de impuestos y sus agremiados tienen mayoría en las juntas directivas.

Gráfico 3

Número de empresas públicas estatales en el sector público costarricense, 1980-2015 (cifras acumuladas)



Fuente: elaboración propia, con base en cifras de MIDEPLAN.

⁶ Procuraduría General de la República, Dictamen C-070-2007 del 05/03/2007.

En el país existen 21 **empresas públicas estatales**. Se trata de figuras de las que se sirve el Estado para el ejercicio de una actividad empresarial. Se identifican más con la provisión de bienes y servicios bajo un régimen de competencia o como un monopolio con precios regulados por el Estado. Es el caso de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). Hasta 1995 el número de empresas públicas se

había mantenido relativamente estable, pero a partir de ese año y hasta el 2008 el número se duplicó de 10 a 20 (ver Gráfico 3). Este crecimiento se explica por el surgimiento de empresas de carácter financiero, como sociedades administradoras de fondos de inversión, puestos de bolsa, operadoras de pensiones y corredoras de seguros, vinculadas a los grupos financieros de los tres bancos comerciales del Estado, como respuesta a un mercado financiero de mayor competencia.⁷

4. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y REMUNERACIONES

El sector público costarricense funciona bajo un complejo sistema de empleo público. Dependiendo de su naturaleza jurídica las instituciones han adoptado diferentes sistemas de empleo y remuneraciones⁸. La Constitución Política de 1949 creó un estatuto de servicio civil para regular las relaciones entre el Estado y los servidores públicos. Sin embargo, el estatuto es aplicable solo a los ministerios

y sus organismos adscritos. Los otros Poderes de la República, las entidades autónomas, las empresas propiedad del Estado, los bancos estatales, las municipalidades y otras entidades se rigen por sus propios regímenes de empleo, ya sean sus leyes orgánicas, estatutos internos de trabajo o convenciones colectivas. Las consecuencias de esta situación se comentan más adelante.

5. LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS

A diferencia del caso del empleo público, la Constitución Política de 1949 sí estableció procedimientos diferentes para la aprobación de los presupuestos públicos, dependiendo de la naturaleza jurídica de las instituciones. El Presupuesto del Gobierno Central es aprobado por la Asamblea Legislativa, mientras que el de las entidades desconcentradas y descentralizadas es aprobado por la CGR.

Las instituciones pertenecientes al Gobierno Central⁹ presentan sus proyectos de presupuesto a la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN)

del Ministerio de Hacienda, entidad encargada de analizar cada propuesta y de procurar que los planes operativos individuales estén vinculados al Plan Nacional de Desarrollo (PND)¹⁰. De esta forma se asegura un consenso sobre la planificación estratégica a mediano plazo propuesta por el Gobierno. Posteriormente, el Ministerio de Hacienda presenta el proyecto de ley Presupuesto Ordinario de la República a la Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación. El Ejecutivo no tiene poder de veto sobre la ley de presupuesto que apruebe la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, en la formulación de sus presupuestos las entidades desconcentradas y descentralizadas deben regirse por los lineamientos de política presupuestaria, salarial y empleo emitidos por el Ministerio de Hacienda. Además, todos los presupuestos requieren de doble aprobación: una interna, por el jefarca propio de cada entidad y una externa

7 “Cabe recordar que durante ese período se produjo la apertura del mercado de seguros y pensiones, con lo cual los bancos estatales tuvieron que reorganizarse para enfrentar la competencia, creando grupos financieros o conglomerados. Un análisis sobre este proceso puede verse en Loría, Miguel (2013): El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: estructura y desempeño. Academia de Centroamérica. Monografía I.”

8 Véase Academia de Centroamérica. Costa Rica: empleo y política salarial del sector público. Serie Programa Visión. Abril 2014.

9 Los ministerios del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.

10 Ley No. 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, promulgada en el 2001.

realizada por la CGR¹¹. La aprobación de la CGR está condicionada a que se demuestre la legalidad del gasto, esto es, que el gasto esté jurídicamente respaldado por una ley, acuerdo de Junta Directiva,

6. ÓRGANOS DECISORIOS Y RECTORÍAS INSTITUCIONALES

Dentro de la institucionalidad pública costarricense pueden encontrarse diversas tipologías en cuanto a la orientación de las políticas y el cumplimiento de directrices. Existen casos donde las rectorías se encuentran expresamente definidas en la legislación. En otros la rectoría no se define expresamente o bien es dispersa y difusa.

Dentro de las rectorías definidas en la legislación se encuentran las concernientes a los temas de planificación y administración financiera. Por Decreto Ejecutivo MIDEPLAN es el ente rector del **Sistema de Planificación Nacional**, encargado además de evaluar el cumplimiento de las metas sectoriales incluidas en el PND. La Ley 8131 establece que el Ministerio de Hacienda será el rector del **Sistema de Administración Financiera**, el cual será aplicable al Poder Ejecutivo y sus órganos adscritos, los otros poderes del Estado y sus órganos adscritos, la administración descentralizada y las empresas públicas del Estado. Sin embargo, la rectoría es parcial, ya que la ley excluye a las universidades estatales, las municipalidades, la CCSS, bancos públicos y el INS.

A nivel sectorial se presentan diferentes situaciones, como se ilustra a continuación:

a) **Rectoría clara y definida: sector financiero.** La promulgación de directrices y la rectoría sectorial están concentradas en el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), un órgano colegiado de dirección superior para uniformar e integrar las actividades de regulación del sistema financiero nacional. Dicho Consejo está integrado por cinco miembros no funcionarios públicos, designados por la Junta Directiva del BCCR, el Ministro o un Viceministro de Hacienda y el Presidente del BCCR o el Gerente.

etc. Posterior a la ejecución, el ente contralor verifica que se cumplieron las disposiciones vigentes relativas a compras y contrataciones, apelaciones a carteles de licitación y adjudicaciones, entre otros.

b) **Rectoría débil: Sector infraestructura y transportes.** En 1963 se crea el Ministerio de Transportes en sustitución del Ministerio de Obras Públicas, asumiendo nuevas y antiguas funciones¹², con una clara visión de rectoría en la materia. En 1971 se modifica su ley de creación para constituir lo que hoy es el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), con una visión similar de ente rector. Las competencias del MOPT empezaron a debilitarse tras el ajuste fiscal de inicios de los ochenta, que redujo el gasto en inversión pública. En 1998 se crearon una serie de Consejos para llevar a cabo funciones antes realizadas por el ministerio. Este cambio no buscaba debilitar al MOPT, pero al final diezmó su rectoría. En efecto, el ministro preside seis Consejos, pero en la práctica no ejerce una rectoría con mandatos de carácter vinculante, en virtud de la desconcentración máxima con que cuenta cada uno de esos Consejos¹³.

c) **Rectoría difusa y atomizada: sector social.** A diferencia de lo que ocurre en otros sectores, no existe dentro del Poder Ejecutivo un ministerio formal y legalmente constituido para atender los temas sociales. En la práctica se han establecido arreglos institucionales para asignar esos temas a entidades autónomas, como el IMAS, o recargando funciones a

12 Construir, mantener y mejorar la red de carreteras de todo el país, regular y controlar el tránsito, construir, mantener y mejorar los aeropuertos nacionales controlando el transporte aéreo, controlar y regular el transporte ferroviario, regular y mejorar el transporte marítimo, entre otras funciones.

13 Son órganos adscritos al MOPT el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), el Consejo de Transporte Público (CTP), el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), el Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC), y el Tribunal Administrativo de Transporte.

11 Artículo N° 184 Constitución Política.

una cartera ministerial, como el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH).

- El IMAS fue creado en 1971 para planear, **dirigir**, ejecutar y controlar la lucha contra la pobreza. Sin embargo, con la creación en 1974 del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), administrado por la Dirección de Asignaciones Familiares ubicada dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se inició un proceso de dispersión institucional, reforzado posteriormente por la tendencia de crear instituciones especializadas, con diversos grados de autonomía para llevar a cabo los programas de asistencia social (Céspedes y Jiménez, 2010). Con este esquema el IMAS no pudo ejercer la rectoría que su ley de creación le concedió.
- El FODESAF se convirtió en un conglomerado de programas y servicios que varían en escala, recursos, beneficiarios y temas abordados. Como tal no ejerce una

rectoría institucional ya que los recursos que distribuye están asignados por ley a los programas que financia¹⁴.

- d) **Rectorías alternativas: los Consejos Sectoriales.** Con el fin de solventar problemas de dirección y coordinación como los descritos, diferentes gobiernos han recurrido al establecimiento de consejos sectoriales, generalmente coordinados por el Presidente de la República, una Vicepresidencia, un ministro o personas nombradas *ad hoc*. Si bien dichos Consejos constituyen un intento por ordenar el tema de las rectorías, presentan una debilidad. Al ser creados mediante un Decreto Ejecutivo, estos Consejos carecen de una base jurídica sólida que les de sostenibilidad ya que pueden igualmente desaparecer mediante otro Decreto Ejecutivo emitido en la siguiente Administración (Céspedes y Jiménez, 2010). En la actual Administración se emitió un Decreto Ejecutivo por medio del cual se establecen 14 sectores, dirigidos y coordinados por una cartera ministerial, con el ministro o ministra como rectores.

7. LA CONFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE: CAUSAS Y CONSECUENCIAS

7.1. Las causas

La proliferación de instituciones en el aparato público costarricense, especialmente en las últimas décadas, tiene su origen, principalmente, en las rigideces operativas, legales y financieras que experimentan las entidades del Gobierno Central, particularmente los ministerios, en la ejecución de sus programas y proyectos. En un principio las instituciones públicas fueron creadas para atender necesidades específicas en diversas áreas (asistencia social, educación, vivienda, infraestructura, etc.) Con el paso del tiempo, se fueron creando instituciones desconcentradas o descentralizadas como “atajos” o vías de escape para superar esas restricciones, con varios objetivos:

- a) **Acumular superávits en la Caja Única del Estado**

La normativa vigente permite que un ministerio pueda transferir recursos a una entidad adscrita. Los fondos transferidos, (aprobados por la Asamblea Legislativa en el presupuesto del ministerio) que no se llegaran a desembolsar durante el período vigente pueden acumularse para ser usados en el siguiente, quedando depositados en la cuenta que la adscrita mantiene en la Caja Única del Estado. Tal acumulación no procede para los ministerios, los cuales deben presentar comprobantes de pago para que la Tesorería Nacional proceda con el reintegro correspondiente en la Caja Única. El incentivo en utilizar las adscritas para acumular un superávit será mayor cuanto más tardíamente se aprueben los presupuestos

14 En el 2014 los ingresos del FODESAF fueron equivalentes al 2 por ciento del PIB, distribuidos en aproximadamente 24 instituciones (Estado de la Nación, 2015).

en el año vigente, como ocurre muchas veces con los Presupuestos Extraordinarios, dado el poco tiempo de ejecución que tendrían los ministerios frente a dilatados procesos de contratación.

b) Agilizar tiempos y procesos en la aprobación de presupuestos

La presentación y aprobación del presupuesto de un ministerio por la Asamblea Legislativa es más compleja que la aprobación del presupuesto de un ente desconcentrado o descentralizado por parte de la CGR. En el primer caso participan diversos actores y grupos de presión y entran en consideración aspectos de índole política, mientras que en el segundo interviene solo la institución y la CGR, la cual verifica la legalidad del gasto.

c) Introducir cierto grado de “corporativización” en una entidad pública

Mediante la creación de un ente público no estatal o un ente autónomo es posible que en la Junta Directiva de la institución queden representados sectores particulares o gremios, en defensa de sus intereses.

d) Mayor especialización funcional

En algunos casos la especialización funcional puede ser conveniente y necesaria para una mejor focalización de las tareas por realizar. Por ejemplo, temas como aeronáutica, ferrocarriles y puentes podrían ser mejor atendidos por entes especializados adscritos al MOPT que por el ministerio mismo. Un caso similar serían los entes adscritos al MCJ creados para atender de mejor manera áreas especializadas como artes escénicas, artes plásticas, música, entre otras.

7.2. Las consecuencias

El Estado costarricense se ha caracterizado por una estructura institucional dual: una administración central con limitadas facultades de control, y una administración desconcentrada y descentralizada

que domina el gasto público, con facultades constitucionales y legales que la eximen de la cobertura de leyes marco en temas presupuestarios y de contratación de personal, entre otros. ¿Cuáles han sido las consecuencias de este desarrollo?

Para Vargas Pagán (1992):

“A partir de 1949 ese desarrollo se caracterizó por ser desordenado e incoherente, generó un aparato estatal de grandes proporciones, ineficiente y costoso que hoy desestabiliza la economía...”

En opinión de Vargas y Straface (1996):

“Existe una creciente atomización de la acción pública debido a tendencias recientes al crecimiento institucional del Estado y a una modernización que ha sido débil, parcial e intermitente, lo que agrega costos de coordinación y provoca un debilitamiento del Poder Ejecutivo”.

En su memoria Anual 2011 la Contraloría General de la República señala que:

“Tras la promulgación de la ley en el año 2001 diversos marcos normativos fueron introduciendo tratamientos particulares para algunas instituciones que parcial o totalmente también las excluyen de la aplicación de la Ley 8131. Esta práctica, junto con las entidades expresamente excluidas en la ley, habría reducido el ámbito de aplicación de la ley a un 50 por ciento del total de entidades públicas al 2011”.

En el documento Estudios Económicos de la OCDE Costa Rica (febrero 2016) se indica:

“El sector público de Costa Rica está altamente fragmentado...El gasto no sujeto a aprobación parlamentaria incluye a las entidades con cierto grado de autonomía, concretamente las instituciones “desconcentradas” y descentralizadas...Además, no existe un mecanismo efectivo para garantizar que los objetivos de estas entidades estén alineados con los del Gobierno Central”.

Las opiniones citadas apuntan a que el diseño institucional del sector público costarricense ha crecido en forma desproporcionada, desordenada, incoherente y parcial, lo cual ha generado altos costos e ineficiencias.

a) Ineficiencia en el uso de los recursos

Como se ha indicado antes, la creación de entidades desconcentradas y descentralizadas tuvo como propósito alcanzar una mayor flexibilidad para la ejecución del gasto, dadas las rigideces con que opera el Poder Ejecutivo. Sin embargo, este objetivo no parece haberse logrado satisfactoriamente. Algunos casos ilustran al respecto.

En el sector de obra pública y transportes, la constitución del CONAVI como órgano adscrito al MOPT con desconcentración máxima no ha mejorado el estado de la red vial nacional (Academia de Centroamérica, 2014). La baja ejecución de los presupuestos del **MOPT y sus Consejos** tiene un impacto desfavorable en el posicionamiento internacional del país en el tema de infraestructura y competitividad¹⁵.

En el sector social, los programas tienen población objetivo sin atender (exclusiones), y se presentan errores de filtración¹⁶. El programa de comedores escolares, por ejemplo, tiene una alta filtración por la proporción de beneficiarios que atiende que no son pobres (Estado de la Nación, 2014). Si bien se han desarrollado enfoques conceptuales para el abordaje de la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social en diferentes administraciones presidenciales, éstos no lograron trascender ni consolidarse.

15 Según el Informe de Competitividad Global 2015-2016 del Foro Económico Mundial, el país se ubica en la posición 115 entre 140 países evaluados en el pilar de calidad de carreteras.

16 Suceden cuando, a pesar de los procesos de selección, se incluyen como beneficiarias personas que no califican para recibir el beneficio, por ejemplo, en los programas de combate a la pobreza.

El nivel de pobreza se ha mantenido en torno al 20 por ciento de los hogares desde hace más de 15 años; la población afectada por pobreza extrema pasó de un 5,8 por ciento del total de la población a un 7,2 por ciento en los últimos 5 años a pesar de que los recursos destinados a combatir la pobreza tuvieron un importante crecimiento; la desigualdad en la distribución del ingreso tiende a ensancharse, siendo Costa Rica uno de los pocos países de América Latina que en las últimas décadas ha experimentado un proceso de concentración del ingreso¹⁷.

b) Permanencia de instituciones inviables

Si el objetivo de una institución ya se cumplió, se volvió obsoleta o no es viable modernizarla para brindar un mejor servicio, cabe considerar su permanencia en aras de la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Sin embargo, en no pocos casos la respuesta ha sido la creación de una nueva entidad coexistiendo con una entidad obsoleta o innecesaria. Esta última termina arrastrando dificultades financieras e ineficiencias. La situación actual del INVU y la creación del MIVAH y el BANHVI es un caso ilustrativo. Cuando el problema habitacional rebasó las capacidades del primero para atenderlo, el Poder Ejecutivo creó los otros dos, en lugar de reformar el INVU, el cual perdió protagonismo dentro del sector vivienda, al tiempo que su situación financiera se fue complicando al no poder generar recursos suficientes para sostener su funcionamiento.

c) Acumulación de recursos en la Caja Única del Estado

A diferencia de las entidades pertenecientes al Gobierno Central, la naturaleza jurídica de las instituciones adscritas y descentralizadas les permite acumular recursos en la Caja Única del Estado. Los recursos no ejecutados al cierre del período presupuestario no

17 Véase: Distribución del ingreso en Costa Rica. Serie Programa Visión, julio 2014.

comprometidos forman una masa de recursos declarados como superávit libre, los cuales no siempre son incorporados al Presupuesto del período vigente y por lo tanto permanecen como saldos disponibles en las cuentas de la Caja Única. De acuerdo con la Ley 8131, Artículos 13 y 66, las cuentas únicas de cada institución son administradas por la Tesorería Nacional, pero son parte del patrimonio de las instituciones.

Con el fin de lograr un uso más eficiente de los recursos públicos la Administración Solís Rivera presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto *Ley de Eficiencia en la Administración de los recursos Públicos*¹⁸, según el cual las entidades que mantengan saldos y superávits acumulados de períodos anteriores, en el plazo de dos ejercicios económicos deberán hacer uso de esos recursos o, en su defecto, deberán ser devueltos al Presupuesto Nacional.

d) **Rectorías político-sectoriales difusas y débiles**¹⁹

De acuerdo con la Ley General de la Administración Pública la función de coordinar y dirigir cada sector de Gobierno corresponde al Presidente de la República junto con el ministro del ramo. Como ya se mencionó, con el fin de lograr una mayor flexibilidad en la ejecución de las políticas, se han creado entidades de diferente naturaleza jurídica para tal fin. Es ahí donde surge una dispersión del sector público que torna difícil el ejercicio de la rectoría, en particular cuando se crean órganos desconcentrados o descentralizados con independencia administrativa. De esta manera se dificulta la coordinación, la planificación,

la ejecución de las políticas de Estado y la rendición de cuentas.

En algunos casos, la débil y difusa rectoría ha llevado a cambios no triviales de un gobierno a otro. Este es el caso del sector social. En su estudio sobre los programas de protección social no contributivos, Montiel (2015) señala que la rectoría de estos programas ha estado a cargo de ministros con cartera (Trabajo, Vivienda, Salud) y de ministros sin cartera (Bienestar Social y Familia, Desarrollo Humano e Inclusión Social)²⁰. Además, los sectores que han incluido estos programas han cambiado de nombre y de integrantes. La ausencia por muchos años de un solo ministro rector y la inestabilidad en la cartera del ministro que ejerce la rectoría ha dificultado la coordinación institucional, por la cantidad de entes y programas que intervienen, cada uno con su orientación específica, mecanismos de financiamiento y población objetivo.

Los **consejos sectoriales o presidenciales** son un recurso que se ha utilizado en varias administraciones para poner en marcha rectorías sectoriales. Sin embargo, estos consejos, carecen de una autoridad superior que supervise y fiscalice su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos, ya que entre los integrantes de los consejos no existe jerarquía que garantice el cumplimiento de responsabilidades, aun cuando la ley las establezca explícitamente. Por esas razones cabe la duda de si el esquema de consejos es adecuado y eficiente para la coordinación y articulación de programas y políticas (Montiel, 2015; Contraloría General de la República, 2009).

18 Expediente No. 19.555.

19 Por *rectoría política* se entiende un órgano director y coordinador que defina las políticas sectoriales y los planes que orienten las acciones públicas que cada institución o programa está llamado a desempeñar según sus competencias, para mantener la unidad de la acción estatal en el sector (Montiel, 2015).

20 En el período 2010-2014 se creó el Sector Bienestar Social y Familia bajo la rectoría del Ministro de Bienestar Social y Familia, ministro sin cartera. Para el período 2014-2018 se crea el sector Desarrollo Humano e Inclusión Social, bajo la rectoría del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, ministro con cartera, en coordinación con el Presidente Ejecutivo del IMAS, con rango de Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social, ministro sin cartera.

e) **Superposición de competencias y duplicación de funciones**

De acuerdo con Vargas Pagán (1992) el patrón histórico del Estado Costarricense ha sido crear una institución particular para resolver un problema específico en un momento determinado, sin un análisis racional sobre las competencias ya otorgadas a otras instituciones para resolver ese problema. Así, se llegan a tener dos o más instituciones que atienden los mismos problemas con dos o más presupuestos con el mismo propósito. Ejemplos son la coexistencia del MOPT y el CONAVI para el mantenimiento y construcción de la red vial nacional; el INVU y el BANHVI para el financiamiento de la vivienda de interés social; el IMAS con el Programa Avancemos y el Ministerio de Educación Pública (MEP) con el Fondo Nacional de Becas para el otorgamiento de ayudas monetarias a estudiantes.

En diversos informes la CGR también se ha referido a estructuras organizativas que duplican funciones ya existentes y que compiten por los recursos públicos innecesariamente –con el consecuente desperdicio de recursos públicos, la dificultad para la coordinación e implementación de políticas y la evaluación de resultados y control de la gestión (Contraloría General de la República, 2016). En su Memoria Anual 2011 la Contraloría hace mención de los Programas de Asistencia y Promoción Social, diseñados de forma desarticulada por medio de una serie de entidades de diferente naturaleza jurídica, que ha llevado a un esquema duplicado de estructuras administrativas separadas para un mismo fin. Esto conlleva descoordinación y altos costos administrativos, impidiendo la consecución de economías de escala²¹. Cita también el caso del Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), en el cual las entidades adscritas al ministerio ocupan plazas permanentes para atender temas legales,

procesos de proveeduría, recursos humanos y auditorías internas en cada una de ellas.

f) **Fragmentación en materia de empleo público y política salarial**

La responsabilidad institucional se encuentra fragmentada debido a que no existe una rectoría en la política de empleo y remuneraciones, sino que diversas instituciones y participantes están vinculados con este tema. Si bien la Constitución de 1949 creó un Régimen de Servicio Civil (RSC), donde el Estado sería el único patrono, los entes autónomos y las empresas del Estado quedaron fuera del alcance del RSC. Estas instituciones crearon sus propias convenciones colectivas para regular la materia de empleo y remuneraciones²². Como se mencionó, existe una heterogeneidad en los marcos legales en materia de empleo público y política salarial, lo cual provoca disparidades en los pluses e incentivos, y por ende, en las remuneraciones. Aproximadamente dos tercios del empleo público están fuera de la cobertura de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), la cual depende directamente de la Presidencia de la República. Por su parte, la convención colectiva es un derecho constitucional, reconocida por convenios internacionales.

Ante esta heterogeneidad en los marcos legales, la Ley 8131 facultó a la AP para brindar asesoría en política salarial, vinculante para las entidades bajo su jurisdicción, pero no para aquellas ajenas a su cobertura. Para entidades de naturaleza autónoma rigen los acuerdos que determinen sus respectivas convenciones colectivas. Esta multiplicidad de regímenes laborales se traduce en distintas escalas salariales, esquemas de incentivos y regímenes disciplinarios.

21 Reducción de costos por volumen de operaciones.

22 MIDEPLAN (2013). *Diagnóstico de situación del empleo público en Costa Rica*. Secretaría Sectorial de Empleo Público, Unidad de Estudios Especiales.

g) Control limitado del Poder Ejecutivo sobre el gasto público

Como se comentó anteriormente, en Costa Rica existe una fragmentación en el proceso de aprobación de los presupuestos públicos. Esto tiene implicaciones importantes desde el punto de vista del control del gasto. Tal fragmentación tiene como resultado la exclusión del proceso de aprobación de los presupuestos públicos del sector desconcentrado y descentralizado del escrutinio directo por la Asamblea Legislativa. En otras palabras, los proyectos de gasto público de dichas instituciones no están sujetos al control político, como sucede con el Gobierno Central, sino únicamente al control legal de la CGR. En ese sentido, la OCDE considera necesario fortalecer el control del Ministerio de Hacienda sobre el gasto del sector público para mejorar de manera significativa la gestión de las finanzas públicas y racionalizar las transferencias a las entidades del sector público fuera del Gobierno Central (OCDE, 2016).

Cuadro 4

Distribución de los presupuestos públicos, según sector institucional, 2014-2015 (en mil millones de colones)

| Sector | 2015 | |
|--------------------------|------------------------------------|----------------------------|
| | Presupuesto Aprobado ^{1/} | Participación (porcentaje) |
| Gobierno Central | 7.437,74 | 33,3 |
| Resto del Sector Público | 14.867,48 | 66,7 |
| CCSS | 3.015,98 | 13,5 |
| ICE | 1.777,70 | 8,0 |
| INS | 1.420,88 | 6,4 |
| RECOPE | 1.392,81 | 6,2 |
| Otras ^{2/} | 7.260,12 | 33,7 |
| Total | 22.305,21 | 100,0 |

1/ Los presupuestos aprobados no están consolidados, es decir, las transferencias realizadas por el Gobierno Central aparecen tanto en el presupuesto aprobado del Gobierno Central como en el del resto del Sector Público.

2/ Incluye descentralizadas, órganos desconcentrados, instituciones del sector municipal, fideicomisos y entidades privadas administradoras de fondos públicos.

Fuente: elaboración propia con cifras de la CGR.

Como se muestra en el Cuadro 4, el gasto autorizado por la Asamblea Legislativa representa una tercera parte del gasto público total. Dos terceras partes del mismo están fuera del control directo del Poder Legislativo y una parte de esta porción incluso está fuera del control del Poder Ejecutivo.

La situación descrita se debe a que tanto la Constitución Política, como leyes específicas aprobadas a lo largo del tiempo, han ido extendiendo el número de entidades fuera de los alcances de la Ley 8131. En consecuencia, ha quedado en manos de la CGR la aprobación de los presupuestos del sector descentralizado, incluyendo entidades autónomas con presupuestos grandes como la CCSS, cuya autonomía está expresamente consagrada en la Constitución²³. Destacan también el ICE, INS y RECOPE que, junto con la CCSS, acumularon un 34 por ciento del total del presupuesto aprobado para el 2015 (ver Cuadro 4). Bajo este panorama, la ausencia de uniformidad en cuanto a las reglas de aprobación presupuestaria complican el control del gasto público y la rendición de cuentas.

h) Nuevas “válvulas de escape”: la historia continúa

Como se indicó en la investigación, la poca flexibilidad e ineficiencia del sector público no se corrigió mediante la creación de entidades desconcentradas y descentralizadas del Gobierno Central. En consecuencia, las autoridades han buscado mecanismos alternativos para la ejecución de programas y proyectos públicos. Es así como han surgido Unidades Ejecutoras de Proyectos (UEP), creadas como entes públicos al amparo de leyes particulares para ejecutar proyectos financiados, principalmente, con recursos externos. Estas unidades gozan de personería jurídica instrumental, lo cual les permite contratar personal especializado proveniente del sector privado.

23 Ver Memoria Anual 2009 de la CGR.

Sin embargo, la ejecución de programas y proyectos mediante UEP no habría mostrado mejoras sustanciales si se considera que se han introducido esquemas alternativos de ejecución. Dentro de éstos cabe mencionar los fideicomisos de obra pública, agencias de

gestión privadas contratadas para ejecutar y administrar proyectos, así como la participación de unidades especializadas de organismos internacionales y de instituciones locales fuera del Gobierno Central, que ofrecen sus servicios como ejecutores de proyectos.

8. PRINCIPALES CONCLUSIONES, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

Las principales conclusiones del estudio se resumen a continuación.

- A lo largo de las décadas el sector estatal costarricense ha crecido en forma acelerada y desordenada, sin una orientación estratégica y carente de un modelo de organización. Algunas entidades surgieron al tenor de una filosofía o política de Estado, otras lo hicieron en forma casuística. Con el tiempo fueron surgiendo instituciones de diferente naturaleza jurídica, que terminaron fraccionando el Estado en dos vertientes: un Gobierno Central relativamente débil con márgenes de acción limitados, y un sector desconcentrado y descentralizado que concentra dos terceras partes del gasto público total y que emplea dos tercios de la planilla total del Estado.
- Si bien podría decirse que el número de instituciones creció en función de las crecientes demandas de la población por bienes y servicios públicos, en este estudio se considera que el crecimiento del Estado se origina principalmente como una reacción ante la inflexibilidad presupuestaria, administrativa y operativa de las instituciones del Gobierno Central, en particular los ministerios.
- En la evolución institucional del Estado destaca la creación de entidades de diferente naturaleza jurídica, que provocaron asimetrías en el marco institucional y legal, ineficiencias en el uso de los recursos, débil control del gasto público, dificultades para establecer mecanismos de coordinación y rendición de cuentas, débiles y difusas rectorías político-institucionales, disparidades en los esquemas de aprobación

de presupuestos, así como diferentes políticas de empleo y remuneraciones.

En síntesis, en un principio las instituciones públicas fueron creadas para atender necesidades públicas específicas como infraestructura, vivienda, educación, asistencia social y fomento de la producción. Posteriormente, esas entidades dieron paso a la creación de nuevos órganos desconcentrados y descentralizados con una pretendida mayor flexibilidad, sin reformar las instituciones creadas décadas atrás. Como resultado el sector público costarricense cuenta hoy con una estructura institucional amplia y costosa, por las duplicaciones y superposiciones que la proliferación de instituciones dio origen, sin que se haya logrado el objetivo de un Estado eficiente. Ante esta situación, surgen varios desafíos:

- **Reformas institucionales.** El primer y más complejo desafío es introducir cambios institucionales de una manera gradual y sistemática. Como quedó visto a lo largo de este estudio, se crearon muchas instituciones pero no se llevó a cabo la debida reforma del Estado. Costa Rica es un reformador lento, como lo demuestra el largo proceso que llevó la reforma financiera y la comercial, aún inconclusas. Para avanzar en forma gradual pero sostenida se requieren **políticas de Estado**, sustentadas por un amplio consenso político y social que respalde reformas legales e institucionales. Solo así se podrían resolver los problemas de la Administración Pública y, por ende, mejorar la eficiencia del Estado. Este es un desafío de largo plazo, pero que se puede tratar de manera gradual y ordenada. Otro desafío

importante en esta dirección es **reforzar las rectorías sectoriales**. Estudios específicos realizados por la Academia de Centroamérica y otras investigaciones citadas en el presente estudio han puesto énfasis en la necesidad de establecer rectorías claras y sostenibles, para ordenar la acción sectorial del estado²⁴. Con rectorías bien definidas se podría controlar el crecimiento desmedido de entes descentralizados o desconcentrados, reducir duplicaciones y superposición de funciones, y lograr un mayor grado de coordinación interinstitucional.

Complementariamente, deben atenderse otros retos importantes:

- **Transformar el marco de la política fiscal.** Para fortalecer los mecanismos de coordinación entre las metas y objetivos de los entes desconcentrados y descentralizados con los del Gobierno Central, convendría fortalecer el control del Ministerio de Hacienda sobre el gasto del sector público total. Así se podría mejorar, de manera significativa, la gestión de las finanzas públicas. Por ejemplo, considerar una ampliación de la cobertura de la Ley 8131 para ciertas entidades autónomas. Asimismo, racionalizar las transferencias al resto del sector público, limitando su crecimiento (dependiendo del tipo de transferencia), realizando una evaluación costo-beneficio para determinar si su nivel actual se justifica.
- **Introducir leyes de ocaso (*sunset laws*).** Son leyes que establecen una fecha en que expira la vigencia de una ley, entidad, programa o regulación, a menos que haya una autorización explícita en sentido contrario, lo cual obliga a revisarla. Establecer una fecha límite permite revisar la justificación, racionalidad, objetivos y desempeño frente a resultados esperados (Marcel, 2014). Bajo esta óptica se podría revisar la conveniencia de mantener o no la vigencia de una ley que creó una entidad adscrita o descentralizada en función de sus resultados, llevar a cabo un rediseño institucional o bien extender la vigencia, dependiendo de los resultados de la evaluación (Marcel, 2014). Este tipo de legislación fue recomendada en el *Informe de la Comisión Ad-Hoc de Exministros de Hacienda* (2001) dentro de las propuestas para la solución del déficit fiscal. Sin embargo, el objetivo buscado podría no alcanzarse si el Gobierno no mide el resultado de sus actividades para determinar cuáles entidades, programas o legislaciones vale la pena conservar (Osborne y Gaebler, 1997).
- **Continuar y profundizar el proceso de seguimiento y evaluación, como parte de una gestión para resultados.** Desde hace una década, el Gobierno Central viene trabajando para mejorar su gestión, pero se debe acelerar el paso en materia de evaluación del gasto público. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2015), el Gobierno Central presenta un estado de avance regular (no nulo ni negativo, pero tampoco sustancial) en los índices de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos. Avanzar en esta dirección es fundamental para decidir si un programa o institución debe conservarse o no, en caso de que se establezcan.
- **Atacar la raíz del problema.** Si el incentivo para crear entidades desconcentradas y descentralizadas se relaciona con rigideces e ineficiencias en el accionar del Gobierno Central, entonces debe prestarse atención a ese problema creando mecanismos e incentivos apropiados para que las instituciones no tengan que buscar “atajos”. Por ejemplo, introducir normas de administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria para que las instituciones utilicen con eficiencia y eficacia los recursos que les son asignados. En algunos países se han creado incentivos para que las entidades generen, conserven y utilicen

24 Véanse: ¿Cómo gestionar los recursos públicos para la obtención de resultados? El caso del Programa Avancemos en Costa Rica. Serie Programa Visión, julio 2014; La gestión de la infraestructura pública en Costa Rica: el caso de la red vial nacional. Programa Visión, octubre 2014.

ahorros en su presupuesto, de manera que no recurran a la creación de órganos adscritos para poder utilizar los recursos no gastados. Lo anterior siempre y cuando el ahorro no sea a costa de la calidad de los servicios prestados. Un Gobierno Central eficiente en su gestión eliminaría el incentivo de buscar “atajos” para escapar a las rigideces.

- **Aprobación del proyecto Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos.** El proyecto establece que aquellas entidades que en el lapso de 2 años no hayan utilizado recursos acumulados no comprometidos deberán devolverlo al Presupuesto Nacional. Como se explicó antes, los entes desconcentrados y descentralizados pueden trasladar recursos no utilizados en el período vigente al siguiente ejercicio fiscal. Con el Proyecto se podría racionalizar la creación de estas entidades al eliminarse o reducirse el incentivo de crearlas con el fin de acumular superávits en la Caja Única del Estado.

Finalmente, dos recomendaciones.

- **Uniformar la información disponible.** Dado que existen diferentes metodologías para clasificar las instituciones, para presentar la información sobre variables relevantes y para

consolidar las cifras de gasto, resulta difícil para el usuario conocer y entender la información disponible para decidir cuál utilizar y cómo interpretarla. Por ello, sería recomendable construir una sola base de datos sobre la información contable-financiera, establecer un solo sistema de clasificación institucional y explicar claramente los niveles de consolidación que son utilizados.

- **Identificar fragmentaciones, superposición de funciones y duplicidades.** Es importante identificar esas áreas, cuantificar su impacto económico para la sociedad y buscar formas de encontrar ahorros mediante cambios administrativos, o eventualmente legales. La Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, por ejemplo, ha diseñado metodologías cuantitativas y cualitativas para identificar instituciones y programas en los cuales existen duplicaciones, traslapes y fragmentaciones. A esa Oficina le corresponde emitir recomendaciones para consolidar, reducir o eliminar esas situaciones, así como determinar los potenciales beneficios de las acciones requeridas y oportunidades para lograr ahorros en la gestión del Gobierno y sus instituciones.

Referencias

- Academia de Centroamérica. ¿Cómo gestionar los recursos públicos para la obtención de resultados? El caso del Programa Avancemos en Costa Rica. Serie Programa Visión, julio 2014.
- Academia de Centroamérica. Distribución del ingreso en Costa Rica. Serie Programa Visión, julio 2014.
- Academia de Centroamérica. La gestión de la infraestructura pública en Costa Rica: el caso de la red vial nacional. Programa Visión, octubre 2014.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2015). Construyendo Gobiernos Efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe.
- Céspedes, Víctor Hugo y Jiménez, Ronulfo. Hacia el fortalecimiento de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica. Academia de Centroamérica. 2010.
- Céspedes, Oswaldy/Mesalles, Luis. Transformación del Sector Público en Costa Rica: Hacia la eficiencia del Estado. Estudio preparado para la Fundación Konrad Adenauer. Febrero 2008.
- Céspedes, Víctor Hugo y González-Vega, Claudio. Costa Rica. En Costa Rica and Uruguay. Simon Rottenberg, editor. A World Bank Comparative Study. 1993.
- Contraloría General de la República. Memoria Anual 2009.
- Contraloría General de la República. Memoria Anual 2011.
- Contraloría General de la República. Presupuestos Públicos 2016. Situación y Perspectivas. Febrero 2016.
- Estado de la Nación Informe 10. 2004.
- Estado de la Nación Informe 21. 2015.
- Kaufmann, Jorge, Sanginés, Mario y García, Mauricio (editores). Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. 2015.
- Lizano, Eduardo. ¿Hacia otro modelo de desarrollo? Academia de Centroamérica. Noviembre 2015.
- Marcel, Mario. Budgeting for Fiscal Space and Government Performance Beyond the Great Recession. OECD Journal on Budgeting, Volume 2013/02, OECD Publishing.
- Ministerio de Hacienda. Clasificador Institucional del Sector Público. Mayo 2011.
- Montiel, Nancy. La coordinación interorganizacional en las políticas de protección social de Costa Rica: estudio de los programas no contributivos. Tesis de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. 2015.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Costa Rica: Good Governance, from Process to Results. OCDE Public Governance Reviews. 2015.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Estudio económicos de la OCDE Costa Rica. Visión General. 2016.
- Osborne, David and Plastrik, Peter. The Reinventors' Fieldbook. Jossey-Bass. 2000.
- Osborne David y Gaebler, Ted. La Reinversión del Gobierno. Paidós. 1997.
- Pomareda, Carlos. USAID and the agriculture of Costa Rica 1945-1995. Estudio preparado para la Academia de Centroamérica. Febrero 1996.
- Straface, Fernando y Vargas, Jorge. Gestión pública. En Democracia Estable. ¿Alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica. Miguel Gutiérrez Saxe y Fernando Straface, editores. Banco Interamericano de Desarrollo. 2006.
- Straface, Fernando. Capacidades estatales y gobernabilidad en Costa Rica. 2005. Mimeo.
- Vargas, Carlos. Evaluación del Estado costarricense. En Memoria de los Seminarios sobre Reforma del Estado. 1991.

Concejo Municipal de Distrito. “Órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad del cantón respectivo”; “tendrán las competencias locales en el respectivo distrito y podrán convenir en toda clase de alianzas de cooperación con la municipalidad del cantón y con entes públicos no territoriales”²⁶.

Empresa Pública Estatal. Distintas figuras jurídico-organizativas, de Derecho público o de Derecho privado, de las que se sirve la mano pública para el ejercicio de una actividad empresarial²⁷.

Empresa Pública No Estatal. Ente dirigido a participar en los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios. El poder público asume la gestión de una actividad susceptible de explotación económica, asumiendo los riesgos inherentes a esa explotación. La empresa es un mecanismo, de intervención económica y su capital social es mayoritariamente de titularidad pública, o bien, el ente económico está sometido a control de un ente público no estatal, de forma tal que éste puede determinar las decisiones empresariales²⁸.

Ente Administrador de Fondos Públicos. Ente u órgano dotado de personalidad jurídica propia cuya función primordial es la administración de un patrimonio público específico. Serán fondos públicos aquellos que pertenecen a los entes públicos, cuando esos sean dados a estos, como una garantía de participación, además cuando lo

ejecuta y entre a formar parte de la Administración Pública²⁹.

Ente público no estatal. Se trata de entes que están y actúan al lado del Estado, colaborando con él en la satisfacción del interés general, pero constituyendo administraciones separadas entre sí. “Bajo la denominación “ente público no estatal” se reconoce la existencia de una serie de entidades, normalmente de naturaleza corporativa o profesional, a las cuales si bien no se les enmarca dentro del Estado, se les reconoce la titularidad de una función administrativa, y se les sujeta –total o parcialmente– a un régimen público en razón de la naturaleza de tal función. En otras palabras, el ente público no estatal tiene naturaleza pública en virtud de las competencias que le han sido confiadas por el ordenamiento jurídico³⁰.

Institución autónoma. Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión (artículo 188 de la Constitución Política –CP). Son instituciones autónomas: Los Bancos del Estado, la institución aseguradora del Estado, las que la Constitución establece, y las nuevas instituciones que la Asamblea Legislativa cree por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros (artículo 189 de la CP).

La autonomía es una relación organizativa, básicamente entre los órganos del Estado y el ente descentralizado. Define cuáles potestades retiene el Estado frente al ente menor, de allí su importancia clave en la política organizativa (hoy día centralista). La autonomía es una condición de grado, o sea, que hay instituciones más autónomas que

25 MIDEPLAN (2007). Manual Explicativo de los Organigramas del Sector Público Costarricense. Mideplan (2010). Sector Público Costarricense y su Organización.

26 Ley General de Concejos Municipales de Distrito, 8173, artículos 1 y 4.

27 Procuraduría General de la República, Dictamen C-052 del 21/02/2002.

28 Procuraduría General de la República, Dictamen 139 del 21/05/2001.

29 Oficio 10552 del 20 de setiembre del 2001 (DAGJ-1604-2001): División de Asesoría y Gestión Jurídica, Contraloría General de la República.

30 Procuraduría General de la República, Dictamen C-070-2007 del 05/03/2007

otras, según su grado de libertad frente a los órganos centrales. Sin embargo, no quiere ello decir que las instituciones “autónomas” sean más autónomas que las demás, ni que las llamadas “instituciones semiautónomas”, lo sean menos que las otras.

Institución Semiautónoma. Son aquellas creadas por el legislador como tales con una votación de mayoría simple, sin necesidad de los dos tercios de votos requeridos para crear una institución autónoma –mayoría calificada– (art. 189 CP).

Ministerio. Son órganos del Poder Ejecutivo. Son las llamadas carteras, enunciadas en el art. 23 Ley General de la Administración Pública. El jefarca del Ministerio es el Ministro (de Gobierno). Solo pueden ser creados por ley (art. 141 CP y 24 Ley General de la Administración Pública).

Municipalidad. Es el ente local por excelencia, el único ente territorial menor que admite la Constitución. Existe una en cada cantón, y se encarga de la administración general de los intereses y servicios del cantón. Las municipalidades son entes descentralizados estatales. Son “autónomas”, según la Constitución Política, lo cual ha sido siempre interpretado en el sentido de que gozan de autonomía administrativa y política (art. 168 CP).

Órgano Adscrito. En varias leyes se habla de organismos “adscritos” a determinado ministerio. Puede darse el caso de órganos adscritos no solo a ministerios, sino también a instituciones descentralizadas. Normalmente se trata de entes descentralizados a los que se les pretende ligar de

alguna manera a los ministerios y a las instituciones autónomas. Jurídicamente no están claras las consecuencias de tal adscripción. Generalmente se hace necesario en la misma ley regular las relaciones concretas ministerio-organismo adscrito, ente descentralizado-órgano adscrito. Estos órganos ostentan grados relativos de autonomía administrativa y financiera, pero en última instancia dependen de los ministerios y entes descentralizados. El término “adscrito” carece de un significado propio en Derecho Administrativo, por lo que no puede llegarse a afirmar que tal término aporta o confiere por sí mismo, un mayor o menor grado de libertad al órgano de que se trata³¹.

Para conocer el grado de independencia, desconcentración o autonomía de un órgano adscrito deberá consultarse la normativa de la organización a que se adscribe. El término “adscrito” lo que le permite al operador jurídico es señalar una particular o determinada relación del órgano de que se trata, con respecto al Poder Ejecutivo y al mismo órgano o ente al que mantiene esa relación de dependencia o sujeción.

Poderes de la República. Son órganos fundamentales del Estado, cada uno a cargo de una de las tres funciones clásicas del Estado: legislar, administrar y juzgar. Cada poder tiene a su vez varios órganos, previstos en la Constitución: Poder Legislativo: Asamblea Legislativa; Poder Ejecutivo: Presidencia, Ministros, Poder Ejecutivo en sentido restringido (art. 140 CP) o sea el Presidente y el Ministro del ramo; Poder Judicial: Corte Suprema de Justicia, integrada actualmente por 22 magistrados (art. 157 CP).

31 Procuraduría General de la República (1995).

Anexo 2

Lista de entidades públicas según naturaleza jurídica y año de creación, clasificación de MIDEPLAN

| Entidad | Año de Creación |
|---|-----------------|
| Poderes de la República | |
| 1. Legislativo | 1949 |
| 2. Ejecutivo | 1949 |
| 3. Judicial | 1949 |
| Órganos del Poder Legislativo | |
| 1. Contraloría General de la República | 1949 |
| 2. Defensoría de los Habitantes de la República | 1992 |
| Organismo Electoral | |
| 1. Tribunal Supremo de Elecciones | 1949 |
| 2. Registro Civil | 1949 |
| Ministerios y sus órganos adscritos | |
| 1. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) | 1987 |
| 1.1 Junta de Fomento Avícola | 1972 |
| 1.2 Oficina Nacional de Semillas (ONS) | 1978 |
| 1.3 Junta de Fomento Porcino | 1980 |
| 1.4 Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) | 1987 |
| 1.5 Servicio Fitosanitario del Estado | 1997 |
| 1.6 Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria (INTA) | 2001 |
| 1.7 Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) | 2006 |
| 2. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) | 1990 |
| 3. Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) | 1996 |
| 4. Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) | 1971 |
| 4.1 Centro Costarricense de Producción Cinematográfica | 1977 |
| 4.2 Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer | 1997 |
| 4.3 Centro Nacional de la Música | 2003 |
| 4.4 Comisión Nacional para la Defensa del Idioma | 1996 |
| 4.5 Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven | 2002 |
| 4.6 Dirección General del Archivo Nacional | 1974 |
| 4.7 Museo de Arte Costarricense | 1977 |
| 4.8 Museo de Arte y Diseño Contemporáneo | 1998 |
| 4.9 Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia | 1996 |
| 4.10 Museo Histórico Cultural Juan Santamaría | 1974 |
| 4.11 Museo Nacional de Costa Rica | 1887 |
| 4.12 Sistema Nacional de Educación Musical (SINEM) | 2010 |
| 4.13 Teatro Nacional (TN) | 1890 |
| 4.14 Teatro Popular Mélico Salazar | 1986 |
| 5. Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) | 1977 |
| 5.1 Comisión de Mejora Regulatoria | 1994 |
| 5.2 Comisión Nacional del Consumidor (CNC) | 1994 |
| 5.3 Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) | 1994 |
| 5.4 Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET) | 2002 |
| 5.5 Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para la Calidad | 2002 |

| Entidad | Año de Creación |
|---|-----------------|
| 6. Ministerio de Educación Pública (MEP) | 1847 |
| 6.1 Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP) | 1981 |
| 6.2 Fondo Nacional de Becas (FONABE) | 1997 |
| 6.3 Fondo Nacional de Becas de Solidaridad Social | 1997 |
| 6.4 Instituto de Desarrollo Prof. Uladislao Gámez Solano | 2008 |
| 6.5 Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (PROMECE) | 2002 |
| 7. Ministerio de Gobernación y Policía | 1844 |
| 7.1 Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) | 1940 |
| 7.2 Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) | 1967 |
| 7.3 Imprenta Nacional | 1968 |
| 7.4 Tribunal Administrativo Migratorio | 2009 |
| 8. Ministerio de Hacienda | 1825 |
| 8.1 Órgano de Normalización Técnica | 1995 |
| 8.2 Tribunal Aduanero Nacional | 1995 |
| 8.3 Tribunal Fiscal Administrativo | 1971 |
| 8.4 Unidad de Coordinación del Proyecto: Limón-Ciudad Puerto | 2009 |
| 8.5 Unidad Ejecutora del Programa de Regularización del Catastro y Registro | 2001 |
| 9. Ministerio de Justicia y Paz | 1982 |
| 9.1 Agencia de Protección de Datos de los habitantes (PRODHAB) | 2011 |
| 9.2 Consejo Nacional de Espectáculos Públicos y Afines | 1994 |
| 9.3 Dirección Nacional de Notariado | 2010 |
| 9.4 Junta Administrativa de los Centros Cívicos | 1996 |
| 9.5 Junta Administrativa del Registro Nacional | 1975 |
| 9.6 Patronato de Construcciones y adquisición de bienes | 1971 |
| 9.7 Procuraduría General de la República (PGR) | 1982 |
| 9.8 Tribunal Registral Administrativo | 2000 |
| 9.9 Unidad Ejecutora del Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social | 2012 |
| 10. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) | 1990 |
| 10.1 Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón (COMCURE) | 2000 |
| 10.2 Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) | 1998 |
| 10.3 Consejos Regionales Ambientales | 1995 |
| 10.4 Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) | 1996 |
| 10.5 Junta Directiva del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio | 2001 |
| 10.6 Parque Marino del Pacífico | 2001 |
| 10.7 Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) | 1995 |
| 10.8 Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) | 1998 |
| 10.9 Tribunal Ambiental Administrativo | 1995 |
| 11. Ministerio de la Presidencia | 1970 |
| 11.1 Instituto Costarricense Sobre Drogas (ICD) | 2001 |
| 11.2 Tribunal Administrativo del Servicio Civil | 2009 |
| 12. Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) | 1963 |
| 12.1 Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) | 1979 |
| 12.2 Consejo de Transporte Público (CTP) | 1999 |
| 12.3 Consejo Nacional de Concesiones (CNC) | 1998 |

| Entidad | Año de Creación |
|--|-----------------|
| 12.4 Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) | 1998 |
| 12.5 Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC) | 1973 |
| 12.6 Tribunal Administrativo de Transporte | 1999 |
| 13. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) | 1974 |
| 13.1 Dirección Ejecutora de Proyectos (DEP) | 1982 |
| 14. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto | 1962 |
| 15. Ministerio de Salud | 1973 |
| 15.1 Auditoría General de Servicios de Salud | 2002 |
| 15.2 Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología | 2001 |
| 15.3 Consejo de Atención Integral | 2000 |
| 15.4 Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente | 1997 |
| 15.5 Consejo Nacional de Investigación en Salud (CONIS) | 2014 |
| 15.6 Consejo Técnico de Asistencia Médico Social | 1973 |
| 15.7 Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) | 2010 |
| 15.8 Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) | 1969 |
| 15.9 Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) | 1986 |
| 15.10 Junta de Vigilancia de Drogas y Estupefacientes | 1973 |
| 15.11 Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) | 1973 |
| 15.12 Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE) | 1966 |
| 15.13 Secretaría de Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN) | 1973 |
| 16. Ministerio de Seguridad Pública (MSP) | 1953 |
| 17. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) | 1928 |
| 17.1 Consejo de Salud Ocupacional (CSO) | 1982 |
| 17.2 Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) | 2015 |
| 17.3 Consejo Nacional de Salarios | 1949 |
| 17.4 Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional | 2009 |
| 18. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) | 1986 |
| Presidencia de la República | 1949 |
| 1. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) | 1999 |
| 2. Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) | 1999 |
| 3. Dirección General de Servicio Civil (DGSC) | 1953 |
| Instituciones Autónomas | |
| 1. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) | 1928 |
| 2. Banco Central de Costa Rica (BCCR) | 1950 |
| 3. Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC) | 1948 |
| 4. Banco de Costa Rica (BCR) | 1948 |
| 5. Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) | 1914 |
| 6. Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) | 1943 |
| 7. Colegio San Luis Gonzaga de Cartago | 1842 |
| 8. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) | 1972 |
| 9. Consejo Nacional de Producción (CNP) | 1956 |
| 10. Instituto Centroamericano de Extensión de la Cultura (ICECU) | 1963 |

| Entidad | | Año de Creación |
|--|---|-----------------|
| 11. | Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) | 1961 |
| 12. | Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) | 1949 |
| 13. | Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) | 1985 |
| 14. | Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA) | 1994 |
| 15. | Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) | 1953 |
| 16. | Instituto Costarricense de Turismo (ICT) | 1955 |
| 17. | Instituto de Desarrollo Rural (INDER) | 1961 |
| 18. | Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) | 1971 |
| 19. | Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) | 1971 |
| 20. | Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) | 1965 |
| 21. | Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) | 1998 |
| 22. | Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) | 1968 |
| 23. | Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) | 1998 |
| 24. | Instituto Nacional de Seguros (INS) | 1924 |
| 25. | Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) | 1954 |
| 26. | Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) | 1971 |
| 27. | Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) | 1963 |
| 28. | Junta de Protección Social (JPS) | 1845 |
| 29. | Patronato Nacional de Ciegos (PANACI) | 1957 |
| 30. | Patronato Nacional de Infancia (PANI) | 1930 |
| 31. | Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) | 1983 |
| 32. | Universidad de Costa Rica (UCR) | 1940 |
| 33. | Universidad Estatal a Distancia (UNED) | 1977 |
| 34. | Universidad Nacional (UNA) | 1973 |
| 35. | Universidad Técnica Nacional (UTN) | 2008 |
| Adscritas a Instituciones Autónomas | | |
| 1. | Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos turísticos (CIMAT) (al ICT) | 1997 |
| 2. | Comisión Reguladora de Turismo (al ICT) | 1985 |
| 3. | Cuerpo de Bomberos (al INS) | 2002 |
| 4. | Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI) (a JAPDEVA) | 1994 |
| 5. | Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas (al INCOP) | 2006 |
| 6. | Oficina Ejecutora del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (al ICT) | 1982 |
| 7. | Secretaría Técnica de la Red de Cuido | 2014 |
| 8. | Sistema de Emergencias 9-1-1 (al ICE) | 1995 |
| 9. | Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) (al BCCR) | 1995 |
| 10. | Superintendencia General de Pensiones (SUPEN) (BCCR) | 1995 |
| 11. | Superintendencia General de Seguros (SUGESE) (BCCR) | 2008 |
| 12. | Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) (BCCR) | 1997 |
| 13. | Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) (a la ARESEP) | 2008 |
| Instituciones Semiautónomas | | |
| 1. | Colegio Universitario de Cartago (CUC) | 1980 |
| 2. | Colegio Universitario de Limón (CUNLIMON) | 1999 |
| 3. | Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) | 1973 |
| 4. | Comisión de Energía Atómica (CEA) | 1969 |

| Entidad | Año de Creación |
|--|-----------------|
| 5. Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) | 1977 |
| 6. Instituto Costarricense de Deporte y la Recreación (ICODER) | 1998 |
| 7. Junta de Desarrollo de la Zona Sur (JUDESUR) | 1997 |
| 8. Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA) | 1977 |
| Empresas públicas estatales | |
| 1. Banco de Costa Rica. Corredora de Seguros S.A | 2008 |
| 2. Banco de Costa Rica. Planes de Pensión S.A. | 2000 |
| 3. Banco de Costa Rica. Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A. | 1999 |
| 4. Banco de Costa Rica. Valores Puesto de Bolsa S.A. | 1999 |
| 5. Banco Internacional de Costa Rica S.A. (BICSA) | 1976 |
| 6. Banco Nacional Corredora de Seguros S.A | 2008 |
| 7. Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A. | 1998 |
| 8. Banco Nacional Valores S.A. | 1998 |
| 9. Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros S.A | 2008 |
| 10. BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A. | 1997 |
| 11. Compañía Nacional de Fuerza y Luz S. A. (CNFL) | 1941 |
| 12. Correos de Costa Rica S.A. | 1975 |
| 13. Editorial Costa Rica (ECR) | 1959 |
| 14. INS Operadora de Pensiones Complementarias S. A. | 1999 |
| 15. INS Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A. | 1999 |
| 16. INS Valores S.A. | 1993 |
| 17. INSurance Servicios S.A | 2008 |
| 18. Operadora de Pensiones Complementaria y de Capitalización Laboral de la Caja Costarricense de Seguro Social, S.A | 2000 |
| 19. Radiográfica Costarricense. S.A. (RACSA) | 1964 |
| 20. Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) | 1974 |
| 21. Sistema Nacional de Radio y Televisión S.A. (SINART) | 1978 |
| Empresas públicas no estatales | |
| 1. Banco Popular Operadora de Pensiones Complementarias S.A. | |
| 2. Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A (ESPH) | |
| 3. Popular Valores, Puesto de Bolsa S. A. | |
| 4. Sociedad Administradora de Fondos de Inversión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A | |
| 5. Vida Plena Operadora de Pensiones Complementarias S.A. | |
| Entes públicos no estatales | |
| 1. Academia Nacional de Ciencias | 1992 |
| 2. Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) | 1986 |
| 3. Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) | 1969 |
| 4. Colegio de Abogados | 1941 |
| 5. Colegio de Bibliotecarios de Costa Rica | 1974 |
| 6. Colegio de Biólogos | 1968 |
| 7. Colegio de Cirujanos Dentistas de Costa Rica | 1975 |
| 8. Colegio de Contadores Privados de Costa Rica | 1951 |
| 9. Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica | 1947 |
| 10. Colegio de Enfermeras de Costa Rica | 1959 |

| Entidad | | Año de Creación |
|---|--|-----------------|
| 11. | Colegio de Farmacéuticos | 1942 |
| 12. | Colegio de Físicos | 1995 |
| 13. | Colegio de Geólogos | 1973 |
| 14. | Colegio de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica | 1991 |
| 15. | Colegio de Ingenieros Químicos y Profesionales Afines | 1949 |
| 16. | Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (COLYPRO) | 1972 |
| 17. | Colegio de Médicos Veterinarios | 1964 |
| 18. | Colegio de Médicos y Cirujanos | 1962 |
| 19. | Colegio de Microbiólogos de Costa Rica | 1949 |
| 20. | Colegio de Optometristas de Costa Rica | 1966 |
| 21. | Colegio de Periodistas de Costa Rica | 1969 |
| 22. | Colegio de Profesionales de Psicología de Costa Rica | 1972 |
| 23. | Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica | 1988 |
| 24. | Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales | 1988 |
| 25. | Colegio de Profesionales en Criminología de Costa Rica | 2010 |
| 26. | Colegio de Profesionales en Informática y Computación | 1995 |
| 27. | Colegio de Profesionales en Quiropráctica | 1999 |
| 28. | Colegio de Profesionales en Sociología de Costa Rica | 2011 |
| 29. | Colegio de Químicos de Costa Rica | 1949 |
| 30. | Colegio de Secretariado Profesional de Costa Rica | 1972 |
| 31. | Colegio de Terapeutas | 2011 |
| 32. | Colegio de Trabajadores Sociales | 1967 |
| 33. | Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) | 1966 |
| 34. | Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP) | 1968 |
| 35. | Corporación Arroceras Nacional (CONARROZ) | 1985 |
| 36. | Corporación Bananera Nacional S.A (CORBANA) | 1971 |
| 37. | Corporación Ganadera Nacional (CORFOGA) | 1998 |
| 38. | Corporación Hortícola Nacional | 1996 |
| 39. | Ente Costarricense de Acreditación (ECA) | 2002 |
| 40. | Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense | 1997 |
| 41. | Instituto del Café de Costa Rica (ICAFFE) | 1985 |
| 42. | Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC) | 1964 |
| 43. | Junta de Fomento Salinero | 1977 |
| 44. | Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) | 1958 |
| 45. | Junta Nacional de la Cabuya | 1990 |
| 46. | Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) | 1965 |
| 47. | Oficina Nacional Forestal | 1996 |
| 48. | Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) | 1968 |
| Entes Administradores de Fondos Públicos | | |
| 1. | Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo | 2008 |
| Municipalidades | | |
| 1. | Municipalidad de Abangares | 1915 |
| 2. | Municipalidad de Acosta | 1910 |
| 3. | Municipalidad de Aguirre | 1948 |

| | Entidad | Año de Creación |
|-----|--------------------------------|-----------------|
| 4. | Municipalidad de Alajuela | 1848 |
| 5. | Municipalidad de Alajuelita | 1909 |
| 6. | Municipalidad de Alvarado | 1908 |
| 7. | Municipalidad de Aserri | 1882 |
| 8. | Municipalidad de Atenas | 1868 |
| 9. | Municipalidad de Bagaces | 1848 |
| 10. | Municipalidad de Barva | 1848 |
| 11. | Municipalidad de Belén | 1907 |
| 12. | Municipalidad de Buenos Aires | 1914 |
| 13. | Municipalidad de Cañas | 1848 |
| 14. | Municipalidad de Carrillo | 1877 |
| 15. | Municipalidad de Cartago | 1848 |
| 16. | Municipalidad de Corredores | 1973 |
| 17. | Municipalidad de Coto Brus | 1965 |
| 18. | Municipalidad de Curridabat | 1929 |
| 19. | Municipalidad de Desamparados | 1862 |
| 20. | Municipalidad de Dota | 1925 |
| 21. | Municipalidad de El Guarco | 1939 |
| 22. | Municipalidad de Escazú | 1848 |
| 23. | Municipalidad de Esparza | 1851 |
| 24. | Municipalidad de Flores | 1915 |
| 25. | Municipalidad de Garabito | 1980 |
| 26. | Municipalidad de Goicoechea | 1891 |
| 27. | Municipalidad de Golfito | 1949 |
| 28. | Municipalidad de Grecia | 1867 |
| 29. | Municipalidad de Guácimo | 1971 |
| 30. | Municipalidad de Guatuso | 1970 |
| 31. | Municipalidad de Heredia | 1848 |
| 32. | Municipalidad de Hojancha | 1971 |
| 33. | Municipalidad de Jiménez | 1903 |
| 34. | Municipalidad de La Cruz | 1969 |
| 35. | Municipalidad de La Unión | 1848 |
| 36. | Municipalidad de León Cortés | 1962 |
| 37. | Municipalidad de Liberia | 1848 |
| 38. | Municipalidad de Limón | 1892 |
| 39. | Municipalidad de Los Chiles | 1970 |
| 40. | Municipalidad de Matina | 1969 |
| 41. | Municipalidad de Montes de Oca | 1915 |
| 42. | Municipalidad de Montes de Oro | 1915 |
| 43. | Municipalidad de Mora | 1883 |
| 44. | Municipalidad de Moravia | 1914 |
| 45. | Municipalidad de Nandayure | 1961 |
| 46. | Municipalidad de Naranjo | 1886 |
| 47. | Municipalidad de Nicoya | 1848 |

| | Entidad | Año de Creación |
|---|--|-----------------|
| 48. | Municipalidad de Oreamuno | 1914 |
| 49. | Municipalidad de Orotina | 1908 |
| 50. | Municipalidad de Osa | 1940 |
| 51. | Municipalidad de Palmares | 1888 |
| 52. | Municipalidad de Paraíso | 1848 |
| 53. | Municipalidad de Parrita | 1971 |
| 54. | Municipalidad de Pérez Zeledón | 1931 |
| 55. | Municipalidad de Poás | 1901 |
| 56. | Municipalidad de Pococí | 1911 |
| 57. | Municipalidad de Puntarenas | 1848 |
| 58. | Municipalidad de Puriscal | 1868 |
| 59. | Municipalidad de San Carlos | 1911 |
| 60. | Municipalidad de San Isidro | 1905 |
| 61. | Municipalidad de San José | 1848 |
| 62. | Municipalidad de San Mateo | 1868 |
| 63. | Municipalidad de San Pablo | 1961 |
| 64. | Municipalidad de San Rafael | 1885 |
| 65. | Municipalidad de San Ramón | 1856 |
| 66. | Municipalidad de Santa Ana | 1907 |
| 67. | Municipalidad de Santa Bárbara | 1882 |
| 68. | Municipalidad de Santa Cruz | 1848 |
| 69. | Municipalidad de Santo Domingo | 1869 |
| 70. | Municipalidad de Sarapiquí | 1970 |
| 71. | Municipalidad de Siquirres | 1911 |
| 72. | Municipalidad de Talamanca | 1969 |
| 73. | Municipalidad de Tarrazú | 1868 |
| 74. | Municipalidad de Tibás | 1914 |
| 75. | Municipalidad de Tilarán | 1923 |
| 76. | Municipalidad de Turrialba | 1903 |
| 77. | Municipalidad de Turrubares | 1920 |
| 78. | Municipalidad de Upala | 1970 |
| 79. | Municipalidad de Valverde Vega | 1949 |
| 80. | Municipalidad de Vázquez de Coronado | 1910 |
| 81. | Municipalidad de Zarcero | 1915 |
| Concejos Municipales de Distrito | | |
| 1. | Concejo Municipal de Distrito de Turrrique | 1969 |
| 2. | Concejo Municipal de Distrito de Cervantes | 1970 |
| 3. | Concejo Municipal de Distrito de Colorado | 1970 |
| 4. | Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas | 1971 |
| 5. | Concejo Municipal de Distrito de Cóbano | 1986 |
| 6. | Concejo Municipal de Distrito de Lepanto | 1989 |
| 7. | Concejo Municipal de Distrito de Monteverde | 2003 |
| 8. | Concejo Municipal de Distrito de Paquera | 2003 |

Documentos de la Serie Programa Visión, Academia de Centroamérica

1. "La propuesta de consolidación fiscal: algunas reflexiones para su discusión". Serie Programa Visión, PV-01-14, febrero 2014.
2. "Costa Rica: empleo y política salarial del sector público". Serie Programa Visión, PV-02-14, abril 2014.
3. "¿Cómo gestionar los recursos públicos para la obtención de resultados? El caso del Programa Avancemos en Costa Rica". Serie Programa Visión, PV-03-14, julio 2014.
4. "La gestión de la infraestructura pública en Costa Rica: el caso de la red vial nacional". Serie Programa Visión, PV-04-14, octubre 2014.
5. "Distribución del ingreso en Costa Rica". Serie Programa Visión, PV-01-15, febrero 2015.
6. "La formación dual como una opción al desempleo". Serie Programa Visión, PV-02-15, mayo 2015.
7. "Costa Rica: la sostenibilidad fiscal de una economía endeudada". Serie Programa Visión, PV-03-15, julio 2015.
8. "Políticas para el desarrollo productivo. Experiencias en el caso de banano y ganado bovino". Serie Programa Visión, PV-04-15, noviembre 2015.
9. "El proyecto de reforma del impuesto sobre la renta de la Administración Solís Rivera". Serie Programa Visión, PV-01-16, febrero 2016.
10. "El sector público en Costa Rica: desafíos institucionales y oportunidades de mejoras". Serie Programa Visión, PV-02-16, Junio 2016.