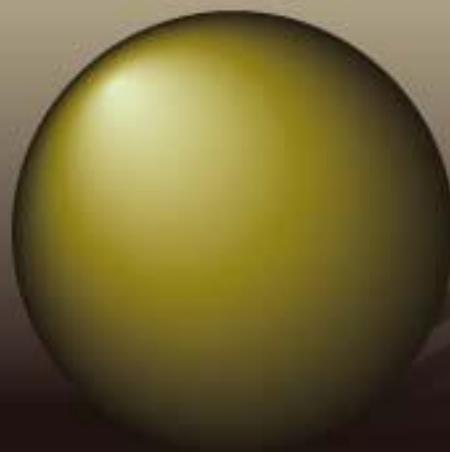




**Contraloría General de la República**

# Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público



Primer Semestre del 2009



---

<b>1. Resumen ejecutivo .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Introducción .....</b>	<b>21</b>
<b>3. Evolución de las finanzas públicas .....</b>	<b>25</b>
3.1. Situación fiscal del Gobierno y del Sector Público.....	25
3.2. Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2009 .....	29
3.2.1. Ingresos.....	29
3.2.2. Egresos.....	33
3.2.2.1. Modificaciones al Presupuesto .....	35
3.2.2.2. Estructura del presupuesto y ejecución global .....	36
3.2.2.3. Programas con menores ejecuciones.....	40
3.2.2.4. Avance en la ejecución de las Prioridades del Gasto .....	41
3.2.2.5. Estacionalidad del gasto.....	45
3.2.2.6. Servicio de la Deuda.....	46
<b>4. Análisis de la ejecución presupuestaria y física de algunas entidades públicas.....</b>	<b>51</b>
4.1. Sector descentralizado .....	51
4.1.1. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) .....	51
4.1.2. Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) .....	59
4.1.3. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA).....	64
4.1.4. Instituto Nacional de Seguros (INS) .....	69
4.1.5. Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) .....	74
4.1.6. Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) .....	78
4.1.7. Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) .....	85
4.1.8. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) .....	91
4.1.9. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) .....	97
4.1.10. Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) .....	104
4.1.11. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención Emergencias (CNE) .....	108
4.2. Sector Gobierno Central .....	113
4.2.1. Ministerio de Educación Pública (MEP) .....	113
4.2.2. Ministerio de Salud.....	118
4.2.3. Ministerio de Seguridad Pública (MSP) .....	124
4.2.4. Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) .....	127
4.2.5. Ministerio de Hacienda .....	135
4.2.6. Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) .....	144
4.2.7. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) .....	149
4.3. Sector Municipal .....	156

Cuadro N° 1 Sector Público. Porcentajes de ejecución a junio Ingresos: comparación con el presupuesto inicial en las principales categorías .....	25
Cuadro N° 2 Sector Público. Porcentajes de ejecución a junio. Egresos: comparación con el presupuesto inicial .....	27
Cuadro N° 3 Sector Público Déficit financiero .....	28
Cuadro N° 4 Sector Público Gasto primario total, corriente y de capital En porcentaje del PIB .....	29
Cuadro N° 5 Gobierno Central Liquidación de Ingresos Corrientes al 30 de junio 2009 Ingresos corrientes reestimados 2009 y Diferencia .....	30
Cuadro N° 6 Principales impuestos o rentas tributarias Variación de la recaudación mensual acumulada interanual 2008-2009.....	32
Cuadro N° 7 Modificaciones al presupuesto del Gobierno de la República según título Primer semestre 2009 .....	36
Cuadro N° 8 Porcentaje de ejecución, variación del devengado y estructura del devengado según partida al 30 de junio.....	38
Cuadro N° 9 Ejecución del presupuesto y variación del devengado Según clasificación económica al 30 de junio.....	38
Cuadro N° 10 Porcentaje de ejecución según título .....	39
Cuadro N° 11 Programas con menores ejecuciones al 30 de junio de 2008.....	41
Cuadro N° 12 Puestos vacantes y ocupados por Ministerio al 30 de junio .....	43
Cuadro N° 13 Estado de nuevos Créditos del Gobierno Central en el primer semestre 2009	48
Cuadro N° 14 Instituto Costarricense de Electricidad Ejecución de egresos por programa presupuestario al 30 de junio, 2009 .....	52
Cuadro N° 15 Instituto Costarricense de Electricidad Ingresos percibidos al 30 de junio, 2007-2009 .....	53
Cuadro N° 16 Instituto Costarricense de Electricidad Ejecución de Egresos por partida del objeto del gasto, al 30 de junio, 2007-2009 .....	54
Cuadro N° 17 Instituto Costarricense de Electricidad Ejecución de egresos por programa presupuestario, al 30 de junio, 2007,2008 y 2009 .....	56
Cuadro N° 18 Instituto Costarricense de Electricidad Programa Electricidad: Ejecución por grupo de proyectos, al 30/06/2009 .....	57
Cuadro N° 19 Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) Ingresos percibidos al 30 de junio, 2009 .....	60
Cuadro N° 20 Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) Ejecución de Egresos por partida del objeto del gasto, al 30 de junio, 2007-2009.....	61
Cuadro N° 21 Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) Ejecución de egresos por programa presupuestario, al 30 de junio de 2009.....	62
Cuadro N° 22 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Ingresos percibidos al 30 de junio, 2007-2009 .....	66
Cuadro N° 23 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Comparativo de egresos aprobado y ejecutado, según clasificación por partida del objeto del gasto, al 30 de junio, 2007-2009 .....	66
Cuadro N° 24 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Ejecución de egresos por programa presupuestario al 30 de junio, 2007-2009 .....	67
Cuadro N° 25 Instituto Nacional de Seguros Ingresos percibidos al 30 de junio, 2007-2009 ...	70

Cuadro N° 26 Instituto Nacional de Seguros Ejecución de egresos por programa presupuestario al 30 de junio, 2007-2009.....	72
Cuadro N° 27 Instituto Nacional de Seguros Ejecución de egresos por partida del objeto del gasto al 30 de junio, 2007-2009.....	73
Cuadro N° 28 Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH S.A.) Ingresos percibidos al 30 de junio, 2007-2009 .....	75
Cuadro N° 29 Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH S.A.) Ejecución de egresos por programa presupuestario, al 30 de junio, 2007-2009.....	76
Cuadro N° 30 Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH S.A.) Ejecución de egresos por partida del objeto del gasto, al 30 de junio, 2007-2009.....	78
Cuadro N° 31 Consejo Nacional de Vialidad Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2007-2009.....	82
Cuadro N° 32 Consejo Nacional de Vialidad Presupuesto de egresos aprobado, comprometido y ejecutado al 30 de junio 2007-2009 Según la clasificación por partida del objeto del gasto .....	84
Cuadro N° 33 Caja Costarricense de Seguro Social Presupuesto de ingresos aprobado y presupuesto ejecutado Al 30 de junio de 2007-2009 Según la clasificación por programa presupuestario .....	86
Cuadro N° 34 Caja Costarricense de Seguro Social Presupuesto aprobado y presupuesto ejecutado al 30 de junio 2007-2009 Según partida del objeto del gasto.....	88
Cuadro N° 35 Caja Costarricense de Seguro Social Presupuesto Aprobado, Ejecutado, Proceso de Contratación y Pendiente Al 30 de junio de 2009 .....	89
Cuadro N° 36 Instituto Mixto de Ayuda Social Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2007-2009.....	92
Cuadro N° 37 Comparación del monto presupuestado con el gasto ejecutado por programa del IMAS Al 30 de junio de 2009.....	94
Cuadro N° 38 Ejecución Física y presupuestaria por componentes de "Inversión Social" del IMAS Al 30 de junio de 2009 .....	95
Cuadro N° 39 Comparación entre los ingresos presupuestados y efectivos del INA Al 30 de junio de 2009.....	98
Cuadro N° 40 Comparación entre los gastos presupuestados y los ejecutados en el INA Al 30 de junio de 2009 .....	100
Cuadro N° 41 Distribución de metas según producto al 30 de junio de 2009 En unidades..	102
Cuadro N° 42 Instituto de Desarrollo Agrario Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2007-2009 .....	105
Cuadro N° 43 Instituto de Desarrollo Agrario Subpartidas relevantes de los programas sustantivos Ejecutado al I semestre 2009.....	106
Cuadro N° 44 Instituto de Desarrollo Agrario Ejecución física y financiera Primer semestre 2009 .....	107
Cuadro N° 45 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2007-2009.....	109
Cuadro N° 46 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias Subpartidas relevantes en los programas sustantivos Ejecutado al I semestre 2009.....	111
Cuadro N° 47 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias Ejecución Física Primer semestre 2009.....	112
Cuadro N° 48 Ministerio de Educación Pública Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio del 2009 Según clasificación por programas.....	113

Cuadro N° 49 Ministerio de Educación Pública Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2009 Programa N° 554: Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo Según la clasificación por partida, grupo y subpartida .....	116
Cuadro N° 50 Ministerio de Salud Cuadro Comparativo del Monto Autorizado y Ejecutado Al 30 de junio de 2009 .....	119
Cuadro N° 51 Ministerio de Salud Detalle de metas relacionadas con los CEN-CINAI Al 30 de junio de 2009 .....	122
Cuadro N° 52 Ministerio de Seguridad Pública Ejecución por programas al 30-06-2009 .....	124
Cuadro N° 53 Ministerio de Seguridad Pública Ejecución Física Primer Semestre 2009.....	125
Cuadro N° 54 Ministerio de Obras Públicas y Transportes Presupuesto de egresos aprobado, comprometido y ejecutado al 30 de junio 2007-2009 Según la clasificación por programa presupuestario En millones de colones .....	132
Cuadro N° 55 Ministerio de Obras Públicas y Transportes Presupuesto de egresos aprobado, comprometido y ejecutado al 30 de junio 2007-2009 Según la clasificación por partida del objeto del gasto .....	133
Cuadro N° 56 Ministerio de Hacienda Presupuesto definitivo y ejecutado al 30 de junio de 2009 Según la clasificación por programas presupuestarios .....	138
Cuadro N° 57 Ministerio de Hacienda Presupuesto definitivo y ejecutado al 30 de junio de 2009 .....	139
Cuadro N° 58 Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones Ejecución presupuestaria por Programas Al 30 de junio 2009 .....	145
Cuadro N° 59 Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones Ejecución presupuestaria por partida del objeto del gasto al 30 de junio 2009 .....	146
Cuadro N° 60 Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones Actividad Contractual I semestre 2007- 2009 .....	148
Cuadro N° 61 Ingresos del Sector Municipal al 30 de junio, 2009.....	157
Cuadro N° 62 Recaudación de principales Ingresos Propios del Sector Municipal.....	157
Cuadro N° 63 Municipalidades cabeceras de provincia Comportamiento de los Ingresos más relevantes al 30 de junio, 2009 En millones de colones .....	160
Cuadro N° 64 Municipalidades con mayor presupuesto inicial para el 2009 <sup>1/</sup> Gasto Ejecutado al 30 de junio, 2009 .....	162
Cuadro N° 65 Programa III: Inversiones Cumplimiento de metas al 30 de junio, 2009 .....	164
Cuadro N° 66 Programa III: Inversiones Ejecución Real al 30 de junio, 2009 .....	167
Cuadro N° 67 Aportes del Gobierno Central Saldo en Caja Única al 30 de junio, 2009.....	168
Cuadro N° 68 Informe de Saldos en Caja Única Impuesto a los combustibles, Ley N° 8114	170
Cuadro N° 69 Transferencias de capital a Gobiernos Locales, Ley N° 8114 Acreditación de recursos al 30 de junio, 2009.....	172

## Índice de Gráficos

---

Gráfico 1 Ejecución global del Presupuesto de la República al 30 de junio 2007-2009.....	37
Gráfico 2 Ejecución Mensual Acumulada de las partidas de Bienes Duraderos, Materiales y Suministros y Servicios .....	46
Gráfico 3 Caja Costarricense de Seguro Social Seguro de Salud Al 30 de junio de 2007-2009 .....	87
Gráfico 4 Instituto Nacional de Aprendizaje Tendencia en la recaudación de la partida de Contribuciones Sociales por trimestre .....	99
Gráfico 5 Ministerio de Hacienda Presupuesto definitivo y ejecutado Al 30 de junio 2007-2009 .....	136

## 1. Resumen ejecutivo

### A. Sobre los resultados presupuestarios del Gobierno Central y la situación fiscal del sector público

- **Situación fiscal del Gobierno Central y del Sector Público**

Durante varios años se manifestó un continuo mejoramiento de las cuentas del Gobierno y una tendencia sostenida a la reducción de la deuda pública. En el transcurso del 2004 al 2008 esta última alcanzó una baja promedio de cuatro puntos porcentuales por año, superando las previsiones presupuestarias.

Sin embargo, la situación fiscal mostró un giro en el último trimestre del 2008 y lo que ha transcurrido del presente año 2009. El Ministerio de Hacienda ha anticipado un aumento en la deuda de 3 puntos del PIB en el año actual y el próximo en el sector público, y posiblemente más en el Gobierno dada la contratación de nuevos préstamos externos.

Se conjuntan dichas contrataciones con la evolución acumulada del déficit financiero, a causa de un debilitamiento de los ingresos, especialmente los de carácter tributario. El porcentaje ejecutado o efectivo de los ingresos esperados en el presupuesto inicial alcanzó escasamente un 38% en el Gobierno. Si bien en otros grupos institucionales el porcentaje es mayor, la financiación en general se muestra menos boyante que en años anteriores.

#### SECTOR PÚBLICO. PORCENTAJES DE EJECUCIÓN A JUNIO INGRESOS: COMPARACIÓN CON EL PRESUPUESTO INICIAL EN LAS PRINCIPALES CATEGORÍAS

	Gobierno Central			Gobiernos Locales			Órganos desconcentrados		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Ingresos corrientes	51,9	50,2	37,8	58,8	56,1	50,1	43,8	45,7	48,9
Ingresos tributarios	51,5	50,1	37,4	62,2	57,9	50,7	57,6	59,5	45,9
Contribuciones a la seguridad social	48,5	49,8	52,3	0,0	0,0	0,0	53,5	51,0	48,5
Ingresos no tributarios	118,4	48,5	47,5	54,4	54,6	51,0	54,3	50,3	39,6
Transferencias corrientes	57,0	58,2	46,6	45,1	38,0	26,5	18,2	36,5	57,7
Crédito interno	18,7	42,7	57,8	6,0	6,0	16,8	0,0	31,7	0,0

**SECTOR PÚBLICO. PORCENTAJES DE EJECUCIÓN A JUNIO**  
**INGRESOS: COMPARACIÓN CON EL PRESUPUESTO INICIAL EN LAS PRINCIPALES CATEGORÍAS**  
**(CONTINUACIÓN)**

	Instituciones Descentralizadas No Empresariales			Empresas Públicas No Financieras <sup>1/</sup>			Instituciones Públicas Financieras		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Ingresos corrientes	51,5	50,3	47,7	48,6	52,9	33,2	42,5	48,8	47,6
Ingresos tributarios	60,6	58,4	31,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribuciones a la seguridad social	50,2	50,5	46,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos no tributarios	64,8	46,7	52,3	48,7	52,8	33,0	43,7	48,7	47,5
Transferencias corrientes	47,6	50,9	49,5	27,7	69,5	71,3	17,6	51,4	50,8
Crédito interno	0,0	0,0	32,2	29,1	19,7	97,7	42,8	15,2	38,5

<sup>1/</sup> Para efectos comparativos, los valores sin RECOPE para Ingresos Corrientes son: 47,4, 48,7 y 45,8, siendo la diferencia mayor en Ingresos No Tributarios: 47,6, 48,6 y 45,6.

En contraste con lo apuntado, la ejecución del gasto no se distancia apenas de lo que se ha observado en años recientes, de tal manera que en el 2009 la acumulación de déficit financiero ha sido muy notable. Así, el Gobierno Central ya alcanzó en junio una suma similar al déficit financiero que se preveía para la totalidad del año.

Como lección importante se observa la evidente variabilidad de los ingresos tributarios en función de la actividad económica; es el caso de los recursos que se fundan en el volumen de los negocios (como los impuestos a utilidades, a las ventas, y al consumo), de los que depende el Gobierno Central, mientras existen fuentes más estables de financiación como las cargas a los salarios que sustentan a otras instituciones.

A ese respecto es oportuno recomendar –para una adecuada financiación del gasto conforme al artículo 6 de la LAFRPP– que se medite no solamente en aumentar los ingresos por vía expresa (es decir, mediante una reforma tributaria), como ha sido lo usual, sino en el papel contracíclico de las variables fiscales en circunstancias como las presentes.

Si los ingresos se recuperan siguiendo el ciclo económico, una elevación adicional de nivel podría ser acompañada de mayores gastos cuya variabilidad es manifiestamente menor, lo que generaría una tendencia a periódicos pedidos de más ingresos, en tanto más bien la causa proviene de su correlación con la actividad económica. Lo anterior sin considerar eventuales discusiones sobre el nivel más adecuado de gasto público.

En cuanto a la composición del déficit, los ingresos del Gobierno se situaron en 15,9% del PIB en el 2008, su máximo de los últimos años; no obstante se prevé que en 2009 cierren en un 14,2%, y un 14,5% en el 2010. Dicha variación es una baja sustancial en el corto plazo, y dado que el gasto es relativamente estable mientras el PIB es menor al esperado, el gasto sin intereses podría acercarse al 16,0%. Se enfrenta un déficit primario hacia 2% del PIB junto con otro tanto en intereses, para un déficit financiero cercano al 4,0% del PIB en 2009.

En forma paralela al Gobierno, las entidades del sector descentralizado muestran a junio un menor superávit aunque su incidencia a escala de sector público es pequeña. Se espera

en 2009 que el sector público no financiero concluya con déficit consolidado, revirtiendo una tendencia de varios años.

Las variaciones observadas en el balance de ingresos y gastos, en los que los primeros fluctúan mientras los últimos continúan en aumento, recogen una expansión mayor de los gastos corrientes en términos cuantitativos dada su preponderancia, aunque en términos porcentuales los mayores cambios se han realizado en los gastos de capital.

- **Sobre los ingresos del Gobierno Central**

Los ingresos corrientes del Gobierno Central recaudados al 30 de junio del 2009 ascendieron a €1.113.341,1 millones, lo que representa una ejecución del 37,8% del total de ingresos corrientes originalmente estimados (€2.945.155,6 millones) e incorporados en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República del 2009, N° 8691. Dicho porcentaje de ejecución resulta muy inferior al porcentaje ejecutado a esa misma fecha del 2008, cuando se había recaudado el 50,1% del total de ingresos estimados. Esta situación se explica por la importante disminución o caída que han experimentado los ingresos corrientes en el 2009, debido a la desaceleración y contracción de la actividad económica que vive el país y la economía mundial, principalmente desde el último trimestre del año anterior hasta la fecha actual.

Como resultado de la significativa disminución de la actividad económica, la variación interanual 2008-2009 de la recaudación acumulada mensual de los ingresos corrientes comenzó a presentar signos porcentuales negativos, los cuales se mantienen hasta el mes de junio. En efecto, dicha variación interanual es de -1,4; -4,0; -8,0; -8,6 y -8,3% para los meses de febrero a junio del 2009 respectivamente. Cabe señalar que dicha variación se ubicó en -8,2% en el mes de julio. La variación interanual negativa significa que los ingresos corrientes recaudados a ese mes del 2009 disminuyeron en ese porcentaje con respecto a los recaudados a ese mes del año anterior.

Ante esta situación, los ingresos corrientes del Gobierno Central del período 2009 se reestimaron en €2.384.044,7 millones, para una diferencia o disminución de €561.110,9 millones con respecto al monto de la estimación inicial incluida en la Ley de Presupuesto Ordinario del 2009. En virtud de la situación expuesta, en relación con la disminución de los ingresos corrientes del Presupuesto de la República, el Ministerio de Hacienda ha requerido un ajuste en los gastos de las entidades del Gobierno, y ha anunciado la presentación de un presupuesto extraordinario para efectuar las modificaciones correspondientes para el presente período.

- **Sobre los egresos del Gobierno Central**

El contexto económico en el que se desarrolló el presupuesto del Gobierno Central durante el primer semestre del 2009, estuvo caracterizado por una contracción de la actividad económica más acentuada de lo previsto. Aún así, en términos globales, el gasto durante el primer semestre sigue creciendo a una tasa nominal positiva (incluido o no el servicio de la deuda). Este crecimiento ha sido también posible por el menor crecimiento y peso relativo del título del Servicio de la Deuda dentro del presupuesto total.

El gasto total durante el primer semestre ascendió a €2.022.372 millones, para una ejecución del 49% del presupuesto total o de un 42% si no se considera el Servicio de la Deuda, situación similar a la de años anteriores.

Con respecto a la composición del gasto, este refleja que el Gobierno ha debido tomar decisiones de política para priorizar el giro que hace de los recursos escasos. A las instituciones del sector salud y educación, prioridad del gasto según lo expresado en la exposición de motivos del proyecto de Ley de Presupuesto 2009, se les ha girado las transferencias prioritarias incluidas en el Presupuesto Nacional. Inclusive, es posible que a finales del año se alcance la inversión del 6% del PIB en educación, dado que al 30 de junio se ha ejecutado el 3,22% del PIB (aunque esto obedece en parte a la reducción en la estimación del PIB).

Por otra parte, los rubros menos ejecutados del presupuesto corresponden a los financiados con ingresos de capital. De esta manera, de las transferencias corrientes y de capital destinadas a los gobiernos locales se ha girado tan solo el 25% al 30 de junio. Otros sectores afectados en el giro de recursos incluyen al sector cultura, y con resultados mixtos al sector de ciencia y tecnología, al sector agricultura (Plan Nacional de Alimentos) y al sector social.

Finalmente, en el tema de la ejecución de la partida de bienes duraderos, el Gobierno mejora al 30 de junio del 2009 el porcentaje de ejecución (23% versus 13% al 30 de junio de 2008), y si se incluye el monto comprometido junto con el devengado como porcentaje del presupuesto sin ajustar, el porcentaje de ejecución alcanza el 43% (26% en 2008). Sin embargo tradicionalmente los niveles de ejecución a final de año no son satisfactorios, ya que en los últimos dos años no alcanza montos mayores al 60%, lo cual es un aspecto a vigilar en el segundo semestre en la ejecución del presupuesto.

### **B. Resultados destacables de la ejecución en instituciones públicas**

#### **Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)**

El Instituto Costarricense de Electricidad durante los últimos tres años presenta un decrecimiento en los porcentajes de recaudación de ingresos y de ejecución de los gastos con respecto a los montos presupuestados en cada uno de esos años. Tal situación se origina principalmente en que los ingresos por "financiamiento", en los primeros semestres de los años 2008 y 2009 muestran porcentajes de recaudación muy bajos lo cual incide en los gastos que están respaldados con ese tipo de ingresos.

En relación con los ingresos corrientes, que se constituyen en la fuente principal de recursos de ese Instituto, se refleja durante el período comprendido entre el 2007 y el 2009 una desmejora en el porcentaje de recaudación, siendo para el 2009 un 40,3%. Dentro de esos ingresos el 89,9% de los recursos presupuestados corresponden a los ingresos tarifarios por venta de energía eléctrica y servicios telefónicos, de los cuales se presupuestaron para el 2009 las sumas de ₡570.322,5 millones y ₡477.749,8 millones, respectivamente, y cuya recaudación al 30 de junio del 2009, en el mismo orden antes indicado, fue de un 44,4% y un 38,1%; presentando una disminución con respecto al porcentaje de recaudación del año 2008 que fue de un 53,6% para la venta de energía eléctrica y un 49,5% en servicios telefónicos.

Esos ingresos tarifarios, señala el ICE, se han visto afectados por la crisis financiera internacional y la desaceleración de la actividad económica que experimentan los diferentes sectores que conforman la economía nacional generando una disminución en el consumo eléctrico del 2009 que se estima en un 2,6%. En el caso de los ingresos

telefónicos a pesar que disminuye el porcentaje de recaudación, los ingresos reales se mantienen estables con respecto al año 2008<sup>1</sup>, dicha estabilidad se explica, a pesar de la desaceleración económica, en la comercialización de un mayor volumen de servicios, el incremento de usuarios del sistema acelera, la sustitución en el uso de telefonía fija por la móvil y mejoras en la recuperación de los ingresos.

**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**  
**INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO, 2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2007			2008			2009		
	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación
	<b>897.924,2</b>	<b>488.817,1</b>	<b>54,4%</b>	<b>1.345.324,2</b>	<b>506.388,5</b>	<b>37,6%</b>	<b>1.566.464,1</b>	<b>587.159,2</b>	<b>37,5%</b>
Ingresos corrientes	710.948,3	357.411,0	50,3%	888.693,8	422.009,0	47,5%	1.166.347,7	470.224,8	40,3%
Ingresos de capital	1.000,9	524,9	52,4%	506,7	72,1	14,2%	1.692,9	90,2	5,3%
Financiamiento <sup>1/</sup>	185.975,0	130.881,2	70,4%	456.123,7	84.307,4	18,5%	398.423,5	116.844,2	29,3%

<sup>1/</sup> Corresponde a ingresos por superávit y de préstamos

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Informe de ejecución presupuestaria del ICE al 30 de junio 2007-2009.

### Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)

El presupuesto autorizado por la Contraloría General de la República a RECOPE, al 30 de junio del 2009, asciende a €2.117.980,9 millones; del cual se han percibido ingresos por €530.186,6 millones, lo que implica un 25,0% del total de recursos presupuestados, monto inferior a lo programado, máxime si se compara con los ingresos recaudados en ese mismo periodo en el año 2008, los cuales alcanzaron un 62,0% del total presupuestado. Tal situación se explica en una disminución en el consumo nacional de combustibles asociado a la contracción económica mundial y a la disminución de los precios de venta de los derivados del petróleo respecto a los vigentes al momento de llevar a cabo el proceso de formulación presupuestaria. Por su parte los egresos han sido ejecutados en un 20,8% (€440.710,0 millones), en tanto para este mismo periodo en el año 2008, el gasto efectivo fue superior en un 71,3% (€754.799,4 millones), explicadas estas diferencias como antes se refirió, a que en el año 2008, se dio una mayor erogación en la denominada factura petrolera dados los precios internacionales de los hidrocarburos imperantes en ese momento.

En lo que respecta a los gastos, es importante indicar que la mayor parte de las cuentas presentan subejecución, considerando el monto estimado para el primer semestre. La partida que muestra la menor ejecución es la de "Bienes duraderos" con un 9,1% del total del presupuesto asignado, situación que llama la atención, ya que, el monto asignado a ese tipo de bienes es de únicamente un 1,5%, siendo éste un aspecto relevante, por cuanto afecta directamente el cumplimiento de los objetivos y metas de desarrollo institucional.

<sup>1</sup> Al 30/06/2008 la recaudación real de los ingresos por servicios telefónicos fue por la suma de €188.430,6 millones y en el 2009 de €181.982,7 millones.

### **Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)**

El presupuesto definitivo de ingresos y egresos del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados aprobado al 30 de junio del 2009 alcanza una suma equivalente a ₡97.391,3 millones, de los cuales a esa fecha se han recaudado ₡44.962,4 millones (46,2%) y se han ejecutado ₡32.960,2 millones, es decir el 73% de lo recaudado.

En lo que respecta a los ingresos corrientes se ha venido presentando aumentos en el período analizado, los cuales se explican por los incrementos en las tarifas, especialmente en las aprobadas en el mes de octubre del 2008 que implicaron un crecimiento del 20,8%.

Asimismo, en cuanto a los ingresos de capital se presenta un incremento en el 2009 de 208,4% justificado en los desembolsos por un monto de ₡375,5 millones por parte de la Dirección de Asignaciones Familiares y por la recuperación de los préstamos al sector público.

El programa con más recursos asignados es el denominado de "Operación, Mantenimiento y Comercialización de Acueducto", cuyo monto presupuestado a junio del 2009 es de ₡39.650,8 millones, de los cuales, durante el primer semestre se ha ejecutado aproximadamente el 46% (₡18.243,0 millones) del monto presupuestado.

Para el año 2009, se presentó para aprobación de la Contraloría General de la República un presupuesto inicial, por la suma de ₡100.516,0 millones, el cual no incorporaba los recursos suficientes para cubrir la totalidad de las necesidades institucionales, dejándose sin financiamiento obligaciones por aproximadamente ₡21.000,0 millones, correspondientes a la deuda interna y externa, aspectos de orden salarial, energía eléctrica y cánones. Además, se presentaron incumplimientos de orden legal, relacionados con la inclusión de plazas por servicios especiales, que no contaron con la aprobación de la Autoridad Presupuestaria, se sobrepasó el límite de gasto establecido por esa entidad y no se incluyó la transferencia del 3,0% del superávit para la Comisión Nacional de Emergencias. Por lo anterior, la Contraloría General, procedió a improbar el presupuesto ordinario del AyA para el ejercicio económico del año 2009, pues no era un reflejo de la situación real de ese Instituto. Con el propósito de solventar las inconsistencias encontradas, el AyA en el mes de enero del 2009, sometió a conocimiento de éste órgano contralor, el presupuesto ajustado, y para la aprobación correspondiente la modificación N° 1 y el presupuesto extraordinario N° 1, los cuales fueron debidamente aprobados.

### **Instituto Nacional de Seguros (INS)**

El presupuesto definitivo de ingresos y egresos del Instituto Nacional de Seguros aprobado al 30 de junio del 2009 alcanza una suma equivalente a ₡699.789,7 millones.

Los ingresos del Instituto, sin los recursos del superávit libre y específico, reflejan porcentajes de recaudación acordes con lo presupuestado del orden del 51,4%, 48,0% y 45,3% en el 2007, 2008 y 2009, respectivamente.

Se prevé que los ingresos del superávit libre presupuestado sean utilizados en el proyecto ALFA, el cual busca implementar una nueva Plataforma Tecnológica para hacer frente a la apertura de mercados, inversiones mobiliarias, adquisición de mobiliario y equipo. Los recursos asignados al superávit específico se destinan a finiquitar la construcción del Hospital Trauma INS (Plan Maestro).

Los ingresos corrientes que constituyen la fuente principal de recursos de ese Instituto presentan durante el primer semestre del 2009, una recaudación del 47,3%, la cual es congruente con lo presupuestado, ahora bien, si se excluyen los recursos provenientes del financiamiento, representa a nivel total el 71,8%<sup>2</sup>. Dentro de esos ingresos para el año 2009, se destaca la venta de seguros<sup>3</sup> (razón de ser del Instituto) con un 74,4% del total de los ingresos presupuestados<sup>4</sup>, porcentaje similar al que se presupuestó en los años 2007 (70,9%) y 2008 (76,9%).

La "Venta de Seguros" es el ingreso más importante del Instituto y representa el 74,4% del total de ingresos presupuestos, mientras la partida "Servicios", constituye el gasto más relevante con un 57,5% del total de los recursos y dentro de esta última se destaca la cuenta de "seguros, reaseguros y otras obligaciones" que representa un 75,1% de los recursos asignados para el pago de obligaciones por contrato de seguros que es la actividad primordial del INS.

El INS para hacer frente al mercado en competencia desarrolló un Plan Estratégico de Mercadeo para el período 2007-2011 que le permitirá reforzar el negocio, de cara a la apertura de mercados, enfocando los mayores esfuerzos en el período 2009-2011 al desarrollo de un plan comercial.

### **Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)**

Al 30 de junio de 2009, los ingresos percibidos por el CONAVI alcanzaron el 46,8% de lo presupuestado, suma que se considera aceptable. Las principales fuentes de financiamiento del Consejo provienen de la Ley N° 7798, (Ley de Impuesto a la propiedad de vehículos) y de la Ley N° 8114, (Ley de Impuesto único a combustibles), las cuales en los últimos años han manteniendo la participación más importante dentro del presupuesto total del CONAVI y para el primer semestre del año 2009 representaron ¢52.077,0, o sea un 63,7% del total de los ingresos percibidos (¢81.766,6 millones). No obstante, para el periodo en estudio se debe señalar que los recursos de crédito externo están tomando un papel protagónico en el financiamiento de proyectos donde el CONAVI tiene participación, ya que representaron un 29% de los ingresos recibidos.

El CONAVI presupuestó la suma de ¢8.558,1 millones, provenientes del Contrato de Préstamo BIRF N° 7594 aprobado mediante Ley N° 8711, con el propósito de restituir al CONAVI las sumas aplicadas en la atención de la emergencia generada por el terremoto del 8 de enero del 2009, los cuales aún no han sido recibidos, dado que fueron incorporados al presupuesto a finales del mes de junio.

En cuanto a los ingresos del Contrato de Línea de crédito con el BCIE, que representan el 32,1% de los ingresos totales presupuestados, al primer semestre del 2009 se presentó una ejecución de egresos de un 31,4% del total presupuestado, en perjuicio del objeto contractual, cual es el mejoramiento de nuestra red vial nacional.

A nivel de egresos, el CONAVI presenta una ejecución presupuestaria de un 41%, Del comportamiento comparativo a nivel de partida para los últimos tres años con corte al 30

---

<sup>2</sup> Se refiere al superávit libre y específico.

<sup>3</sup> La venta de seguros, se conforma por las líneas de seguros de Incendio, Automóviles voluntario, Automóviles obligatorio, Riesgos diversos, Marítimo, Vida, Accidentes de salud, Riesgos del trabajo, Cosecha y Ganado.

<sup>4</sup> Excluidos los recursos provenientes del superávit libre y específico.

de junio del 2009, se concluye que la partida de mayor relevancia es la de "Servicios", con una participación del 56,6% del total de egresos ejecutados. Esta comprende la subpartida "Mantenimiento de Vías de Comunicación", la cual representa el 48,2% del gasto total, en donde se atienden las erogaciones que generan los contratos de mantenimiento vial que se sustentan en la Licitación Pública N° 1-2005 que se encuentra en ejecución, y que muestra un devengado del 55,5% de lo presupuestado. Debe señalarse, que para este mismo período se refleja un compromiso que corresponde al 31% del total presupuestado en la partida de Servicios arriba indicada; esto generado por los contratos que se encuentran en proceso de ejecución o que recientemente se adjudicaron y que se espera se ejecuten en el transcurso del segundo semestre, lo que le permitiría en principio alcanzar un porcentaje cercano al 90% al final del 2009, que sería similar al de años anteriores.

La partida de "Bienes Duraderos", que constituye la principal partida del presupuesto aprobado, muestra una ejecución del 31%. Como principal subpartida está la de "Vías de Comunicación Terrestre", con una ejecución del 29%, muy por debajo de lo que debería ser, lo que podría influir en el cumplimiento de metas semestrales y anuales, establecidas para el 2009. Si se consideran los compromisos planteados por la Administración, y considerando la ejecución de los años recientes, el porcentaje esperado al 31 de diciembre del 2009 sería relativamente bajo, lo cual requiere atención máxime si se considera que los recursos con que se pretende financiar los proyectos propuestos en esta partida provienen de la Línea de crédito del BCIE, lo cual sugiere una debilidad en la planificación y asignación de los recursos en los proyectos de construcción vial.

### **Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)**

La recaudación de los ingresos se incrementó para el primer semestre de 2009 en 18,2% respecto del año 2008, lo cual tiene su principal origen en el Seguro de Salud, dado por una transferencia del Instituto Costarricense Contra el Cáncer, la recuperación de inversiones, Ingresos no Tributarios y Financiamiento. Los ingresos proyectados para las Contribuciones Sociales, muestra una ejecución cercana al 50%, con una disminución de 2,1%, en las proyecciones del Sector Privado, lo que podría estar motivado por las medidas tomadas por los empresarios ante la crisis económica. Esa situación no ha afectado la recaudación de los ingresos totales, la que representa un 55,9% del total presupuestado. En los egresos, una vez más destaca la baja ejecución de la partida de Bienes Duraderos, afectando la efectividad en la gestión del Plan Institucional de Inversiones, en cuanto a la adquisición de plataformas tecnológicas, equipos médicos e infraestructura, relacionados con la atención que se les brinda a los asegurados. En cuanto a la ejecución física, pese a los esfuerzos de las autoridades de la Caja por contar con un marco estratégico acorde con la razón de ser institucional, las herramientas elaboradas para operacionalizar y dar seguimiento a esos contenidos estratégicos muestran debilidades que ponen en riesgo dicho esfuerzo.

### **Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)**

El IMAS experimentó un crecimiento de 134,2% en sus ingresos autorizados, pasando de ₡44.940,6 millones al 30 de junio de 2008, a ₡105.231,2 millones al 30 de junio de 2009. Lo anterior, por la inyección de recursos del Gobierno Central para la ejecución del Programa Avancemos y para el otorgamiento del subsidio "Seguridad Alimentaria", parte del denominado Plan Escudo. En materia de egresos, el IMAS presentó una ejecución razonable en los mencionados programas, no así en el caso de los restantes componentes de Inversión Social, los cuales muestran muy poca ejecución y si bien es cierto representan apenas un 9,8% de los recursos asignados a dicha Inversión, se debe tomar en cuenta que

constituyen subsidios importantes para personas en condición de pobreza o pobreza extrema.

#### **Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)**

En relación con el Instituto Nacional de Aprendizaje, en cuanto al comportamiento de los ingresos, la tendencia que muestra este renglón, es a la desaceleración en el crecimiento de la recaudación, teniéndose en este efecto una directa incidencia generada por la crisis económica que enfrenta el país en este momento. Esta reducción podría provocar que los ingresos no alcancen los niveles necesarios para cubrir los egresos corrientes del período, lo que eventualmente podría incidir en el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en el Plan Operativo Institucional del INA. Adicionalmente, en cuanto a la ejecución física mostrada en el Informe de Evaluación para el primer semestre del INA, a pesar del porcentaje de cumplimiento de metas que muestra la entidad, aún se mantienen bajos porcentajes de avance en algunos de sus procesos que siguen siendo estratégicos e importantes en el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales; además, la información incluida en la evaluación presenta en forma general datos descriptivos relacionados con los logros de la entidad, y no se incluye una vinculación de esta evaluación con los resultados obtenidos en el presupuesto, de manera que se desconoce si los recursos utilizados en el cumplimiento de los objetivos y metas se dieron con criterios de eficacia, eficiencia y economía.

#### **Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)**

El informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2009, evidencia un ingreso disponible de ¢28.147,5 millones, sin embargo, pese a contar con estos recursos, la sección de los egresos refleja una escasa ejecución que asciende a ¢9.453,1 millones. A pesar de ese comportamiento el Instituto planteó dos solicitudes para aumentar el límite del gasto presupuestario máximo, las cuales fueron aprobadas por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, aspecto que puede resultar incongruente con la baja ejecución indicada. Adicionalmente, la insuficiente ejecución en los gastos ocasionó una escasa gestión física en las metas del plan operativo institucional.

#### **Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)**

El informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2009, refleja el ingreso real de ¢6.124,4 millones y una ejecución de gastos por ¢3.144,2 millones, así como recursos comprometidos que ascienden a ¢2.504,6 millones. Los datos muestran avances satisfactorios en algunas metas, mientras que en otras el porcentaje alcanzado es muy bajo. En el informe de evaluación elaborado por la CNE se señala que algunos factores que afectaron el cumplimiento de las metas programadas son la falta de procedimientos, desorden de las municipalidades beneficiadas, inexistencia de información de proyectos, falta de coordinación interna y externa, falta de definición de políticas en campos específicos, así como retrasos en los trámites internos.

#### **Ministerio de Educación Pública (MEP)**

El Ministerio de Educación Pública (MEP) está implementado esfuerzos internos en la modernización de su estructura organizativa, como condición necesaria para mejorar su capacidad de gestión y al mismo tiempo sentar las bases para la desconcentración y fortalecimiento de su accionar en el nivel regional. Para lo anterior cuenta al 30 de junio

de 2009, con un presupuesto por la suma de de ¢1.116.042,0 millones, el cual se ha ejecutado en un 47,3%, porcentaje ejecución ligeramente superior al obtenido en el primer semestre de 2007 y del 2008, a saber 43,5% y 45,9%, respectivamente. Uno de los temas relevantes del MEP, se refiere a la infraestructura educativa, por lo cual se creó el Programa 554, "Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo", dirigido y coordinado por la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE), que representa un 4,1% del total del presupuesto aprobado del MEP (tiene asignados recursos por ¢45.262,0 millones) y que presenta una baja ejecución del 28,9% al 30 de junio. Al respecto, el MEP debe formular un Plan de inversiones en infraestructura educativa de mediano y largo plazo, en el cual se fijen las prioridades, se asignen recursos, y se definan las modalidades y plazos de ejecución.

### **Ministerio de Salud (MINSA)**

El Ministerio de Salud, incluyendo sus órganos desconcentrados (OCIS, CTAMS y el Fideicomiso) ha ejecutado al 30 de junio del año en curso un 34,2% de sus recursos presupuestados, cifra que se califica como baja, considerando que uno de los principales objetivos de la creación de dichos órganos desconcentrados era agilizar la ejecución. En muchos de los indicadores propuestos es fácilmente observable la necesidad de precisar elementos directamente relacionados con el producto final y su vinculación con actividades fundamentales de la entidad, lo que no permite una evaluación adecuada de la gestión del MINSA. En relación con el poco avance en la infraestructura de los CEN-CINAI, su origen se asocia más a un problema de planificación y gestión que a la falta de recursos; además los cambios significativos en las metas planteados en las reformulaciones relacionadas con dichos CEN-CINAI, no permiten realizar una evaluación acertada del cumplimiento de las mismas.

### **Ministerio de Seguridad Pública (MSP)**

De acuerdo con el resultado del primer semestre del 2009, el porcentaje de ejecución del presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública es del 40,1% (¢42.415,1 millones) del total de los recursos asignados (¢105.643,0 millones).

Si se consideran los resultados físicos mostrados en el primer informe semestral de evaluación elaborado por el Ministerio, el cual señala logros que oscilan entre el 0% y el 273%, es posible deducir que no hay relación directa entre los niveles de ejecución presupuestaria y los logros que el MSP indica tener en su ejecución física.

### **Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)**

Respecto de la evaluación física semestral del MOPT, se determinó que si bien es cierto se muestran niveles de ejecución satisfactorios en algunas metas, se observan niveles bajos de logro en metas importantes, tales como las relacionadas con el mantenimiento y conservación de la red vial cantonal, el corredor San José – San Ramón, construcción de aeródromos, entre otros; resultados que son coincidentes con el bajo nivel de ejecución presupuestario que en general muestra para este primer semestre, el cual ascendió a un 23% sin considerar los recursos comprometidos, y a un 44% si se consideran tales recursos. El programa de mayor relevancia en el presupuesto de este Ministerio es el de "Conservación y Mantenimiento de la Red Vial" con un 46,7% de su total; empero, al 30 de junio del 2009, sólo muestra una ejecución del 20%. (Ahora bien, si se considera el rubro de compromisos a esa misma fecha dicho porcentaje alcanza el 38,6 %.) En este sentido, cabe señalar que

extrapolando el comportamiento de los años 2007 y 2008 en este programa, se podría estimar una ejecución cercana al 70% para finales del año 2009, lo cual, a juicio de este órgano contralor, sería un porcentaje apenas aceptable. Es importante prestar atención a esta proyección, ya que en este programa se consigna la atención de la red vial cantonal, la cual es vital para el desarrollo económico, social y turístico del país, conjuntamente con la red vial nacional a cargo del CONAVI.

### **Ministerio de Hacienda**

Al 30 de junio del 2009, el Ministerio de Hacienda presentó una ejecución en el gasto de un 33,0%, un poco mayor en relación con la ejecución mostrada en el mismo período en el año 2008. Una de las principales razones que incidieron en los porcentajes de ejecución obtenidos, fue la subejecución presupuestaria (de un 20% del presupuesto total y en algunas partidas superfluas del 15%), que se dio como resultado de la directriz emitida por parte del Despacho del Ministro de Hacienda, debido a la crisis financiera y económica internacional, afectando el porcentaje de ejecución, ya que se mantiene el monto del presupuesto aprobado, sin que se reflejen las rebajas derivadas de dicha subejecución, lo se prevé se hará en un presupuesto extraordinario que se estará tramitando próximamente.

Respecto a los principales avances o logros institucionales, el "Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria del I Semestre 2009" señala que este Ministerio, como ente rector del Sistema Financiero, ha visto limitado su accionar producto del impacto que la crisis económica internacional ha venido causando en los últimos meses.

### **Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET)**

Para el primer semestre de 2009 el MINAET muestra un gasto devengado de un 37,0%, correspondiente a un monto total de ¢10.611,1 millones; adicionalmente se refleja un saldo comprometido por un total de ¢1.945,8 millones, que corresponde a un 6,8% del presupuesto total ajustado. Si se consideran ambos porcentajes se obtiene una ejecución del 43,8%, lo que constituye una cifra satisfactoria en cuanto a la gestión realizada en el período; particularmente, si se considera que es posible que se dé un impacto mayor en el segundo semestre.

### **Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)**

Para cumplir con sus funciones sustantivas, al MAG se le asignó un presupuesto inicial de ¢41.388,4 millones. El monto total de gasto devengado que representa el 39% del gasto ajustado, sumado con el total de recursos comprometidos alcanza el 49% en el primer semestre del año 2009; no obstante el gasto devengado y comprometido está concentrado en la ejecución de las transferencias y en el pago de las remuneraciones.

La gestión del MAG se realiza mediante la participación de diversas instancias públicas y privadas, aspecto que incide en su estructura orgánica. Sobre el particular existen diferencias entre la estructura orgánica que por norma jurídica debe estar registrada en MIDEPLAN y la que tiene vigente el MAG para su operación cotidiana; tales diferencias pueden incidir negativamente en los procesos de evaluación física y financiera y de rendición de cuentas los cuales requieren de una clara definición de responsabilidades y de los niveles de autoridad entre superiores jerárquicos, subordinados y funcionarios.

En los últimos años, existe una tendencia sostenida de presupuestar transferencias al sector privado, y del año 2003 al año 2008, el MAG giró un total de €3.815,5 millones. Dada la relevancia de esas transferencias dentro de los gastos del Ministerio, aspecto que se mantiene durante el primer semestre del año 2009, se considera necesario mejorar el sistema de control interno, para la asignación, giro y verificación del uso de los beneficios patrimoniales, otorgados a sujetos privados de modo que se propicie una evaluación de las transferencias de recursos en términos de eficiencia, eficacia y calidad, además de los controles de tipo documental instaurados.

### Sector Municipal

Los ingresos reales del sector municipal al 30 de junio de 2009, muestran una recaudación de €169.435,2 millones, que representan el 58,3% de los recursos estimados para el ejercicio. Los Ingresos Corrientes del período, son los que reflejan mayor recaudación, con un monto de €85.189,0 millones (49,4% de lo presupuestado), y los recursos por Financiamiento – compuestos por recursos del superávit 2008 y del crédito-, son los segundos en importancia, ya que incorporan al presupuesto €75.819,8 millones (84,4% de lo presupuestado). Los ingresos de capital apenas significaron el 29,8% de lo presupuestado para una recaudación semestral de solo €8.426,4 millones de €28.274,1 estimados.

Durante el primer semestre del 2009, el gasto real del sector asciende a €76.816,6 millones, monto que representa el 26,4% de los recursos presupuestados para el ejercicio por €290.438,9 millones. Los gastos para el grupo de las cabeceras de provincia muestran una ejecución de tan solo el 29,1% del presupuesto de gasto. Se tiene además, para una muestra de 22 municipalidades, que representan el 71% de los recursos del Sector, que de €172.104,4 millones presupuestados únicamente se han ejecutado €48.409,7 millones, es decir solo se ha ejecutado el 28% del total de gastos estimados por esas municipalidades para el ejercicio 2009. Sobre la baja ejecución, algunos gobiernos la justifican en que por la crisis económica se han visto en la necesidad de priorizar sus gastos y que actualmente practican un mayor control de las inversiones, e incluso se han visto forzadas a la cancelación de obras y compras de equipo. Lo anterior es contradictorio con los montos de ingresos recaudados.

En cuanto al cumplimiento de las metas físicas, el análisis se enfocó al Programa III de Inversiones de las cabeceras de provincia, que en su totalidad muestran desviaciones importantes con respecto a lo programado, observándose heterogeneidad en los resultados de estas municipalidades en función de la cantidad de metas propuestas por cada una de ellas. En algunos casos se reprogramaron metas para ser ejecutadas durante el segundo semestre del 2009. En relación con el gasto real del programa, se observó una baja ejecución con respecto a lo presupuestado (16%).

En relación con los aportes del Gobierno Central para el 2009, se determinaron saldos importantes en la Caja Única del Estado a favor de las municipalidades, provenientes de la Ley 8114, de partidas específicas y otras transferencias vía decreto, que no han sido girados efectivamente a cuentas bancarias a favor de las municipalidades o de sus proveedores. Lo anterior implica que los gobiernos locales continúan mostrando problemas para atender los requerimientos que la Tesorería Nacional ha establecido para poder acceder a estos recursos. También se observa que el Ministerio de Hacienda está adoptando algunas medidas adicionales para efectos de la transferencia de recursos a las municipalidades, considerando la crisis económica y fiscal por la que atraviesa el país.

Respecto del seguimiento de los déficit, se ha podido concluir, en términos generales, que estos están asociados a la prestación de servicios, en forma deficitaria, especialmente en Aseo de Vías y Sitios Públicos y Recolección de Basura; así como a incrementos en la morosidad en el cobro del impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre la construcción y patentes comerciales. Así las cosas, esta Contraloría General ha reiterado a las municipalidades la necesidad de fortalecer la gestión administrativa mediante la adopción de acciones dirigidas a abordar las causas que generan esos resultados. De las 18 municipalidades deficitarias, a las de Alvarado, Aserri, Moravia y León Cortés les fue tramitado, por esta Contraloría General, ajustes en las tarifas de esos servicios.



## **2. Introducción**

Con el presente documento la Contraloría General de la República se propone brindar a la Asamblea Legislativa, a las entidades y a la ciudadanía en general, la información y análisis relativos a la situación y perspectivas de la ejecución presupuestaria del sector público y de las finanzas públicas, haciendo un corte en el punto que representa el medio camino en la ejecución de los presupuestos públicos, esto es, al 30 de junio del año en curso, con el propósito de que sirva de insumo para la toma de decisiones, el control y la rendición de cuentas.

No existe disposición jurídica expresa en virtud de la cual el Ente Contralor deba emitir un informe de esta naturaleza con esa fecha de corte; no obstante, la Contraloría General procede a emitirlo consciente de la utilidad que un informe tal puede tener en el marco del proceso de rendición de cuentas en el sector público, particularmente en un período de crisis financiera como el que atravesamos.

Constituye el presente informe el tercero en su clase, precedido por sus homólogos de los años 2007 y 2008, y viene a complementar y actualizar la información y análisis que el Ente Contralor rindiera, con respecto a los presupuestos públicos del 2009, en el "Informe Técnico - Proyecto de ley de presupuesto de la República 2009" y en el informe "Aprobación Presupuestaria en los Sectores Descentralizado y Municipal del Período 2009" emitidos en setiembre de 2008 y febrero de 2009, respectivamente.

En cuanto a su contenido, encontrará el lector a continuación un capítulo dedicado al análisis de la evolución de las finanzas públicas, compuesto por una primera presentación de los resultados fiscales generales del sector público, seguido de un análisis más pormenorizado de la ejecución del presupuesto del Gobierno Central al 30 de junio. Posteriormente, un capítulo final se dedica al análisis de la ejecución presupuestaria y física de algunas entidades del sector público costarricense.



### **3. Evolución de las Finanzas Públicas**



### 3. Evolución de las finanzas públicas

Seguidamente se presenta un análisis general sobre la ejecución del presupuesto de la República y la situación fiscal al 30 de junio del 2009.

#### 3.1. Situación fiscal del Gobierno y del Sector Público

Durante varios años se manifestó un continuo mejoramiento de las cuentas del Gobierno y una tendencia sostenida a la reducción de la deuda pública. En el transcurso del 2004 al 2008 esta última alcanzó una baja promedio de cuatro puntos porcentuales por año, superando las previsiones presupuestarias.

Sin embargo, tal como lo manifestó esta Contraloría en el Informe de Aprobaciones 2009 (pp. 27 ss) y la Memoria Anual 2008 (pp. 336 ss), la situación fiscal mostró un giro en el último trimestre del 2008 y lo que ha transcurrido del presente año 2009. Aun cuando para el 2009 se esperaba que la deuda disminuyera a un ritmo menor al que acumulaba hasta el 2008 (c. f. Informe Técnico 2009, p. 45), no era previsible la situación ya observada, en la cual más bien se anticipa un aumento de 3 puntos del PIB en el año actual y el próximo en el sector público (c. f. Ministro de Hacienda, en La Nación 29-7-09), y posiblemente más en el Gobierno dada la contratación de nuevos préstamos externos.

Se conjuntan dichas contrataciones con la evolución acumulada del déficit financiero, a causa de un debilitamiento de los ingresos, especialmente los de carácter tributario. En el Cuadro N° 1 se evidencia cómo, el porcentaje ejecutado o efectivo de los ingresos esperados en el presupuesto inicial alcanzó escasamente un 38% en el Gobierno. Si bien en otros grupos institucionales el porcentaje es mayor, la financiación en general se muestra menos boyante que en años anteriores.

**CUADRO N° 1**  
**SECTOR PÚBLICO. PORCENTAJES DE EJECUCIÓN A JUNIO**  
**INGRESOS: COMPARACIÓN CON EL PRESUPUESTO INICIAL EN LAS PRINCIPALES CATEGORÍAS**

	Gobierno Central			Gobiernos Locales			Órganos desconcentrados		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Ingresos corrientes	51,9	50,2	37,8	58,8	56,1	50,1	43,8	45,7	48,9
Ingresos tributarios	51,5	50,1	37,4	62,2	57,9	50,7	57,6	59,5	45,9
Contribuciones a la seguridad social	48,5	49,8	52,3	0,0	0,0	0,0	53,5	51,0	48,5
Ingresos no tributarios	118,4	48,5	47,5	54,4	54,6	51,0	54,3	50,3	39,6
Transferencias corrientes	57,0	58,2	46,6	45,1	38,0	26,5	18,2	36,5	57,7
Crédito interno	18,7	42,7	57,8	6,0	6,0	16,8	0,0	31,7	0,0

Solamente las instituciones financieras han ejecutado conforme a lo previsto, grosso modo, mientras en las empresas financieras se manifiesta la reducción del precio de los hidrocarburos.

Cuadro N° 1, continuación.

	Instituciones Descentralizadas No Empresariales			Empresas Públicas No Financieras <sup>1/</sup>			Instituciones Públicas Financieras		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Ingresos corrientes	51,5	50,3	47,7	48,6	52,9	33,2	42,5	48,8	47,6
Ingresos tributarios	60,6	58,4	31,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribuciones a la seguridad social	50,2	50,5	46,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos no tributarios	64,8	46,7	52,3	48,7	52,8	33,0	43,7	48,7	47,5
Transferencias corrientes	47,6	50,9	49,5	27,7	69,5	71,3	17,6	51,4	50,8
Crédito interno	0,0	0,0	32,2	29,1	19,7	97,7	42,8	15,2	38,5

<sup>1/</sup> Para efectos comparativos, los valores sin RECOPE para Ingresos Corrientes son: 47,4, 48,7 y 45,8, siendo la diferencia mayor en Ingresos No Tributarios: 47,6, 48,6 y 45,6.

En contraste con lo apuntado, la ejecución del gasto no se distancia apenas de lo que se ha observado en años recientes, con la salvedad de las empresas no financieras por el motivo apuntado. De tal manera que en el 2009 la acumulación de déficit financiero ha sido muy notable. Véase el Cuadro N° 3. Así, el Gobierno Central ya alcanzó en junio una suma similar al déficit financiero que se preveía para la totalidad del año.

Una lección importante a recoger de la experiencia fiscal del decenio actual, es la evidente variabilidad de los ingresos tributarios en función de la actividad económica, más clara en el caso de los recursos que se fundan en el volumen de los negocios (como los impuestos a utilidades, a las ventas, y al consumo), de las que depende mayormente el Gobierno Central, mientras existen fuentes más estables de financiación como las cargas a los salarios que sustentan a otras instituciones.

Momentáneamente, dada la debilidad de la recaudación que se anticipa en el 2009 y el 2010, el Gobierno ha planteado una excepción transitoria a la disposición de la LAFRPP que preceptúa el sano financiamiento de los gastos corrientes (mediante ingresos corrientes exclusivamente, según artículo 6)<sup>5</sup>. Es oportuno recomendar, conforme a lo antes expuesto, que se medite no solamente en aumentar los ingresos por vía expresa (es decir, mediante una reforma tributaria), a fin de cumplir con el precepto, sino en el papel contracíclico de las variables fiscales en circunstancias como las presentes.

Si los ingresos se recuperan siguiendo el ciclo económico, una elevación adicional de nivel podría ser acompañada de mayores gastos cuya variabilidad es manifiestamente menor, lo que generaría una tendencia a periódicos pedidos de más ingresos, en tanto más bien la causa proviene de su correlación con la actividad económica. Lo anterior sin considerar eventuales discusiones sobre el nivel más adecuado de gasto público.

<sup>5</sup> Expediente 17.337.

**CUADRO N° 2**  
**SECTOR PÚBLICO. PORCENTAJES DE EJECUCIÓN A JUNIO.**  
**EGRESOS: COMPARACIÓN CON EL PRESUPUESTO INICIAL**

	Gobierno Central			Gobiernos Locales			Órganos descentrados		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
<b>Gastos corrientes</b>	44,0	44,2	43,2	38,1	35,8	40,4	45,5	37,4	42,8
Remuneraciones	43,2	45,0	45,2	40,6	38,6	40,9	39,3	44,4	35,5
Compras bienes y servicios	26,2	24,0	25,4	34,3	30,5	41,0	35,8	31,2	39,3
Intereses	45,1	44,4	46,6	31,6	24,4	26,2	13,0	14,8	32,1
Transferencias corrientes	46,6	46,3	42,3	39,6	41,9	39,3	52,7	39,4	46,8
<b>Gasto de capital</b>	30,7	37,2	31,0	36,2	50,5	35,3	34,0	26,9	33,9
Formación de capital	34,7	26,9	22,9	50,0	60,4	34,0	19,9	19,6	27,7
Adquisición de activos	11,8	10,3	21,8	18,3	32,0	41,9	30,7	29,1	22,6
Transferencias de capital	34,6	45,1	35,6	30,6	57,6	37,9	46,3	33,7	45,0
<b>Amortización de la deuda</b>	51,4	63,9	69,0	52,4	34,5	33,4	23,2	14,4	13,2
<b>Total</b>	<b>45,1</b>	<b>49,2</b>	<b>48,2</b>	<b>38,5</b>	<b>39,1</b>	<b>39,1</b>	<b>42,6</b>	<b>33,8</b>	<b>38,0</b>

Cuadro 2, continuación.

	Instituciones Descentr No Empresariales			Empresas Públicas No Financieras <sup>1/</sup>			Instituciones Públicas Financieras		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
<b>Gastos corrientes</b>	45,3	46,5	45,2	49,2	54,1	30,5	41,3	48,3	48,8
Remuneraciones	47,4	49,5	48,0	45,7	44,4	49,1	42,6	43,9	42,6
Compras bienes y servicios	41,7	41,3	37,7	51,5	56,8	27,9	41,1	51,3	57,1
Intereses	34,8	31,9	32,9	32,6	30,0	39,0	41,3	39,6	44,8
Transferencias corrientes	44,6	45,8	46,3	40,1	52,7	31,0	37,0	87,0	33,0
<b>Gasto de capital</b>	13,2	22,8	24,5	24,9	21,0	30,4	19,8	19,4	22,3
Formación de capital	11,4	25,1	10,0	29,8	23,4	33,0	14,0	15,2	15,6
Adquisición de activos	14,7	21,0	50,0	17,8	17,2	23,7	8,6	9,0	9,4
Transferencias de capital	16,3	16,0	11,4	54,6	99,4	635,0	53,4	54,9	59,0
<b>Amortización de la deuda</b>	40,9	42,7	9,2	39,7	177,4	116,8	47,4	42,7	49,7
<b>Total</b>	<b>44,7</b>	<b>43,1</b>	<b>41,0</b>	<b>44,6</b>	<b>48,4</b>	<b>31,4</b>	<b>38,0</b>	<b>41,8</b>	<b>44,6</b>

<sup>1/</sup> Para efectos comparativos, los valores sin RECOPE para Gastos Corrientes son: 48,5, 47,5, y 45,2, siendo la diferencia mayor en Compras de bienes y servicios: 54,2, 51,9 y 49,0.

Como aspecto positivo en las finanzas públicas se ha observado una disminución en los pasivos internos del Banco Central, así como en el volumen de sus pérdidas anuales. Ello indudablemente redundará en una mayor capacidad para ejecutar la política monetaria en forma menos dependiente de las consideraciones cuasifiscales.

En cuanto a la composición del déficit, los ingresos del Gobierno se situaron en 15,9% del PIB en el 2008, su máximo de los últimos años; no obstante se prevé que en 2009 cierren en un 14,2%, y un 14,5% en el 2010. Dicha variación es una baja sustancial en el corto plazo, y dado que el gasto es relativamente estable mientras el PIB es menor al esperado, el gasto podría acercarse al 16,0% sin intereses. Se enfrenta un déficit primario hacia 2% del PIB junto con otro tanto en intereses, para un déficit financiero cercano al 4,0% del PIB en 2009.

En forma paralela al Gobierno, las entidades del sector descentralizado muestran a junio un menor superávit aunque su incidencia a escala de sector público es pequeña. Se espera en 2009 que el sector público no financiero concluya con déficit consolidado, revirtiendo una tendencia de varios años.

**CUADRO N° 3  
SECTOR PÚBLICO  
DÉFICIT FINANCIERO**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	A Junio 2009	A Dic. Proy.
<b>Gobierno Central</b>									
Ingresos % PIB	13,4	14	13,6	13,9	14,2	15,5	15,9	13,4	14,2
Gastos sin intereses % PIB	13,5	12,6	12,2	11,9	11,3	11,9	13,6	13,8	15,8
Intereses % PIB	4,3	4,3	4,1	4,1	3,8	3,1	2,2	2,1	2,2
<b>Déficit financiero % PIB</b>	<b>-4,4</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-2,5</b>	<b>-3,8</b>
<b>Resto sector público (déficit)</b>									
Instituciones descentralizadas	0,2	0,8	1	1,2	1,7	1,6	1,1	0,6	0
Empresas públicas	0	-0,1	0	0,2	-0,2	-0,1	-0,8	0,2	0
<b>Sector Público No Financiero (déficit)</b>	<b>-4,2</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>2,2</b>	<b>0,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,8</b>
Banco Central (déficit devengado)	-1,4	-1,6	-1,3	-1,4	-1,2	-0,7	-0,2	-0,5	-0,5
<b>Sector Público Combinado (déficit)</b>	<b>-5,6</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,6</b>	<b>1,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-2,4</b>	<b>-4,3</b>

Según lo comentado, se reitera la necesidad de revisar el balance de ingresos y gastos a la luz de una adecuada planificación, visto que la situación fiscal evidencia vulnerabilidad. A ese respecto, esta Contraloría había llamado la atención sobre la ausencia de un programa de mediano y largo plazo para las inversiones públicas, cuya reciente emisión es un punto a destacar y sobre el cual esta Contraloría hará evaluación próximamente. En el tanto, en los últimos ejercicios se ha estado evidenciando cierta recuperación de este concepto, como se lee en el Cuadro N° 4.

Para el caso del Gobierno Central, del 2006 al 2008 el gasto primario aumenta 2,3 puntos del PIB, siendo más de un tercio lo correspondiente a gasto de capital. En forma similar para el grupo más amplio Gobierno General y para las Empresas Públicas. Dicha proporción es de notar pues supera ampliamente la participación del gasto de capital en el gasto primario, como puede verse en el Cuadro N° 4.

Para el 2009, a pesar de que el presupuesto inicial del Gobierno Central preveía un gasto de capital en torno al 2% del PIB, conforme lo observado a junio es probable que no supere el del 2008, aunque en el resto del Sector Público sí se manifestaría una expansión.

Así, y a pesar de que entre los entes de Gobierno General la mayor recuperación en puntos del PIB se realiza en el gasto corriente, se ha estado dando una leve recomposición proporcional hacia mayor gasto de capital, mientras es de notar el caso de las empresas públicas en las que, a causa de las fluctuaciones del precio de las materias primas, el gasto corriente se ha estado contrayendo durante el 2009.

**CUADRO N° 4**  
**SECTOR PÚBLICO**  
**GASTO PRIMARIO TOTAL, CORRIENTE Y DE CAPITAL**  
**EN PORCENTAJE DEL PIB**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 junio	Proy dic	Cambio 2006-09
<b>Gobierno Central</b>	<b>13,5</b>	<b>12,6</b>	<b>12,2</b>	<b>11,8</b>	<b>11,3</b>	<b>11,9</b>	<b>13,1</b>	<b>13,8</b>	<b>15,8</b>	<b>4,5</b>
Gasto corriente sin intereses	12,0	11,5	11,1	10,6	10,4	10,6	11,4	12,5	14,0	<b>3,6</b>
Gasto de capital	1,4	1,1	1,1	1,2	0,9	1,3	1,8	1,3	1,8	<b>0,8</b>
<b>Gobierno General</b>	<b>21,4</b>	<b>20,6</b>	<b>20,1</b>	<b>19,3</b>	<b>19,0</b>	<b>19,7</b>	<b>21,9</b>	<b>27,7</b>	<b>21,4</b>	<b>2,4</b>
Gasto corriente	19,2	18,8	18,5	17,6	17,6	18,0	19,3	25,6	18,4	<b>0,8</b>
Gasto de capital	2,2	1,8	1,6	1,6	1,4	1,7	2,5	2,1	3,0	<b>1,6</b>
<b>Empresas Públicas No financieras</b>	<b>13,8</b>	<b>14,2</b>	<b>14,9</b>	<b>15,7</b>	<b>16,6</b>	<b>16,3</b>	<b>18,9</b>	<b>14,4</b>	<b>17,0</b>	<b>0,4</b>
Gasto corriente	11,6	11,7	12,6	13,4	14,5	14,1	16,3	11,9	13,4	<b>-1,1</b>
Gasto de capital	2,1	2,4	2,3	2,3	2,0	2,2	2,6	2,5	3,6	<b>1,6</b>
<b>Sector Público No Financiero</b>	<b>35,2</b>	<b>34,8</b>	<b>35,0</b>	<b>34,9</b>	<b>35,6</b>	<b>36,0</b>	<b>40,7</b>	<b>42,0</b>	<b>38,4</b>	<b>2,8</b>
Gasto corriente (suma simple)	30,8	30,5	31,1	31,0	32,1	32,1	35,6	37,5	31,8	<b>-0,4</b>
Gasto de capital	4,4	4,3	3,9	3,9	3,5	3,9	5,1	4,6	6,6	<b>3,2</b>

<sup>1/</sup> No comprende en 2008 capitalización a los bancos estatales, por 0,5% del PIB, no incluida en gasto corriente ni en gasto de capital.

## 3.2. Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2009

### 3.2.1. Ingresos

Los ingresos corrientes del Gobierno Central recaudados al 30 de junio del 2009 ascendieron a ¢1.113.341,1 millones, los cuales representan una ejecución del 37,8% del

total de ingresos corrientes originalmente estimados (¢2.945.155,6 millones) e incorporados en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República del 2009, N° 8691; tal como se puede apreciar en las primeras tres columnas del siguiente Cuadro N° 5:

**CUADRO N° 5**  
**GOBIERNO CENTRAL**  
**LIQUIDACIÓN DE INGRESOS CORRIENTES AL 30 DE JUNIO 2009**  
**INGRESOS CORRIENTES REESTIMADOS 2009 Y DIFERENCIA**  
**EN MILLONES DE COLONES**

	<b>Ingresos estimados</b>	<b>Ingresos recaudados</b>	<b>Porcentaje de ejecuc (%)</b>	<b>Ingresos Reestimados<sup>1/</sup></b>	<b>Ingresos Reestim- Estim (Diferencia)</b>
<b>Total ingresos corrientes</b>	<b>2.945.155,6</b>	<b>1.113.341,1</b>	<b>37,8</b>	<b>2.384.044,7</b>	<b>-561.110,9</b>
Ingresos tributarios	2.852.146,6	1.067.077,8	37,4	2.287.155,8	-564.990,8
Principales impuestos	2.733.000,0	1.020.448,8	37,3	2.192.000,0	-541.000,0
Impuestos s/ ingresos y utilidades	800.000,0	308.637,5	38,6	630.000,0	-170.000,0
Impuesto gral sobre las ventas	1.142.700,0	402.928,4	35,3	885.000,0	-257.700,0
Impuestos selectivos de consumo	216.500,0	55.530,3	25,6	130.000,0	-86.500,0
Impuesto a los combustibles	302.500,0	156.451,8	51,7	310.000,0	7.500,0
Impuestos a las importaciones	152.800,0	53.762,1	35,2	132.000,0	-20.800,0
Impuesto s/propiedad vehículos...	85.000,0	29.206,7	34,4	76.000,0	-9.000,0
Impuestos s/bebidas alcohólicas	33.500,0	13.932,0	41,6	29.000,0	-4.500,0
Otros impuestos	119.146,6	46.629,0	39,1	95.155,8	-23.990,8
Contribuciones sociales	49.600,0	25.925,4	52,3	53.500,0	3.900,0
Ingresos no tributarios	14.427,7	6.846,8	47,5	14.317,8	-109,9
Transferencias corrientes	28.981,3	13.491,1	46,6	29.071,1	89,8

<sup>1/</sup> Ingresos reestimados tomando en cuenta la recaudación al 30 de junio del 2009, así como la segunda revisión del Programa Macroeconómico 2009-2010 del BCCR emitida en el mes de julio 2009.

**Fuente:** Ley de Presupuesto 2009 N° 8691, Informe de Liquidación de Ingresos de la Contabilidad Nal. e Ingresos reestimados 2009 por la CGR, Agosto del 2009.

Dicho porcentaje de ejecución, 37,8%, resulta muy inferior al porcentaje ejecutado a esa misma fecha del 2008, cuando se había recaudado el 50,1% del total de ingresos estimados. Esta situación se explica por la importante disminución o caída que han experimentado los ingresos corrientes en el 2009, debido a la desaceleración y contracción de la actividad económica que vive el país, principalmente desde el último trimestre del año anterior hasta la fecha actual. En efecto, el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), tendencia ciclo, 1991=100, muestra las siguientes tasas de variación porcentual interanual: -1,3; -2,7 y -3,9 en los meses de octubre a diciembre del 2008 respectivamente y; de -4,7; -5,1, -4,8; -3,8; -2,8 y -2,2 en los meses de enero a junio del 2009 respectivamente.

Las proyecciones macroeconómicas de la economía del país han sido modificadas repetidamente por el Banco Central de Costa Rica, mientras la crisis se iba agravando con mayor profundidad. Así en julio del 2008 el BCCR había estimado el crecimiento del PIB real en un 4%, luego en enero del 2009 en un 2,2% con el Programa Macroeconómico 2009-2010; después en -1,8% con la primera revisión de dicho Programa en mayo del 2009 y, finalmente, en julio del 2009 estimó ese crecimiento en -1,3% con la segunda revisión del Programa.

En relación con dicha disminución de la actividad económica, en la primera revisión del Programa Macroeconómico 2009-2010, el Banco Central de Costa Rica apuntó "...El Programa Macroeconómico aprobado en enero del 2009 utilizó como insumo las últimas proyecciones disponibles sobre el crecimiento mundial y de los principales socios comerciales de Costa Rica. En ese momento dichas proyecciones correspondían a las publicadas en noviembre del 2008. Según se infiere ...estas cifras eran significativamente más optimistas de las publicadas en abril del 2009./ En efecto, mientras en noviembre del 2008 el FMI proyectó un crecimiento económico mundial en torno al 2.2%, la última apunta a una contracción de 1.3%...). Particularmente para la economía estadounidense, principal socio comercial del país, la estimación de su producción real pasó de -0,7% a -2.8% entre ambas publicaciones. La agudización de la recesión tendrá un impacto adverso mayor al previsto sobre el comportamiento de los flujos de capital, las exportaciones netas de bienes y servicios, las transferencias externas, las expectativas y la confianza de los agentes económicos en Costa Rica./Como resultado de lo anterior, se prevé que la crisis internacional que ha afectado la economía costarricense desde el año pasado, tendrá implicancias más severas que las estimadas al inicio del año. El condicionamiento que impone el entorno mundial continuará contrayendo la demanda externa, y, de mantenerse el endurecimiento de las condiciones financieras internacionales, se desaceleraría aún más el gasto interno./ En el contexto descrito, se estima que el producto interno bruto (PIB) a precios constantes se contraerá en el 2009 a un ritmo de 1.8%, cifra inferior a la proyección de enero (crecimiento de 2.2%) y al dato revisado para el 2008 (2.6%). No obstante, se prevé que el crecimiento de la economía repunte hacia finales del 2009, en ausencia de nuevos problemas sistémicos que pudieran afectar los pronósticos actuales. Por otra parte...los indicadores disponibles sugieren que la fase contractiva de la producción estaría concentrada en la primera parte del año...".

Esta recesión o contracción de la actividad económica del país y de la economía mundial ha producido una disminución de la producción en todas las actividades, con reducción de la demanda interna (consumo e inversión), de las importaciones y exportaciones en forma significativa, del crédito bancario acompañado con elevación de las tasas de interés y endurecimiento de las condiciones para su acceso, disminución del turismo, aumento del desempleo, entre otros factores, lo cual ha provocado una caída importante en los ingresos corrientes del Gobierno Central con el consiguiente deterioro de las finanzas públicas.

Como resultado de la significativa disminución de la actividad económica, la variación interanual 2008-2009 de la recaudación acumulada mensual comenzó a presentar signos porcentuales negativos, los cuales se mantienen hasta el mes de junio. En efecto, dicha variación es de -1,4; -4,0; -8,0; -8,6 y -8,3 para los meses de febrero a junio del 2009 respectivamente. Cabe indicar que la variación se ubicó en -8,2% en el mes de julio.

A nivel de los principales impuestos o rentas tributarias la caída de la recaudación de los ingresos corrientes ha sido mayor en el impuesto sobre los ingresos y utilidades o impuesto

sobre la renta, el impuesto sobre las ventas, selectivos de consumo e impuesto a las importaciones (Arancel de Aduanas y 1% sobre el valor aduanero de importaciones), donde la caída de las importaciones ha impactado fuertemente su recaudación. Tal disminución, en términos absolutos, puede observarse en la última columna del Cuadro N° 5 precitado.

Las importaciones regulares o gravadas decrecerán este año en un 23,3% con respecto al período anterior (variación interanual -23,3%), según principales modificaciones de las proyecciones del sector externo por parte del Banco Central de Costa Rica, establecida en la segunda revisión del Programa Macroeconómico 2009-2010. Estadísticas de la recaudación aduanera, por parte del TICA, revelan que a nivel de total de impuestos pagados y valor CIF de las importaciones, en promedio de enero a junio 2009, la variación mensual interanual 2008-2009 ha sido de -24,7% y -36,4% respectivamente. Por principales mercancías, por ejemplo en vehículos el total de impuestos aduaneros pagados descendió en promedio de enero a junio en -52,4% y el valor CIF en -54,8%. Los electrodomésticos, que es otro grupo importante de mercancías importadas, en promedio la variación interanual del mismo lapso del total de impuestos pagados fue -25,8% y en el valor CIF de -27,8%. Para el grupo de repuestos en promedio esa variación mensual interanual fue de -23,8% y -30,4% en el total de impuestos pagados y en el valor CIF importado respectivamente. En conjunto estos tres grupos de mercancías (vehículos, electrodomésticos y repuestos) representan en promedio el 87% de la recaudación anual de los impuestos selectivos de consumo.

En el siguiente Cuadro N° 6 puede apreciarse la caída, en términos porcentuales, de la recaudación mensual acumulada interanual 2008-2009 de los meses de enero a junio, de las principales rentas tributarias, donde, excepto para los dos últimos impuestos, la variación mensual interanual de la recaudación acumulada es negativa.

**CUADRO N° 6**  
**PRINCIPALES IMPUESTOS O RENTAS TRIBUTARIAS**  
**VARIACIÓN DE LA RECAUDACIÓN MENSUAL ACUMULADA INTERANUAL 2008-2009**  
**CIFRAS O VARIACIÓN EN PORCENTAJES**

Impuesto o renta	Recaudación mensual acumulada					
	a Enero	a Febrero	a Marzo	a Abril	a Mayo	a Junio
Impuesto a Ingresos y Utilidades	15,0	12,2	-2,1	-8,2	-5,2	-2,6
Impuesto sobre las Ventas	-10,0	-9,8	-8,5	-10,6	-12,3	-12,4
Impuestos Selec. de Consumo	-38,0	-41,4	-37,4	-36,1	-37,2	-36,9
Arancel de Aduanas	-13,7	-14,2	-11,4	-16,7	-19,4	-18,5
1% s/ Valor Aduan. Importacs.	-35,2	-36,7	-33,3	-37,8	-40,7	-38,9
Impuesto s/Bebidas Alcohólicas	-4,7	-10,3	-11,4	-13,4	-10,1	-6,3
Impuesto Propiedad de Vehículos	32,1	17,2	13,3	12,3	8,8	6,9
Impuesto a los Combustibles	51,5	27,6	20,5	6,1	9,8	10,1

**Fuente:** Elaborado con base en informes mensuales de liquidación de ingresos de la Contabilidad Nacional.

El Banco Central informó, con la segunda revisión del Programa Macroeconómico 2009-2010, publicada en julio de 2009, que al analizar la evolución de la serie tendencia ciclo del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) con información al mes de mayo 2009, se observó que el nivel de este indicador mostró un repunte a partir del segundo trimestre del año. Sus variaciones mensuales evidenciaron signos de recuperación y sugieren que la fase contractiva habría estado concentrada en la primera parte del año (página 3). También se observa del cuadro anterior que la caída de la recaudación mensual acumulada en algunas rentas se desacelera a partir de mayo o el mes de junio.

Dado que la estimación de ingresos del Presupuesto de la República para el período 2009, emitida por esta Contraloría a mediados de agosto del 2008, tomó como base los pronósticos contenidos en la revisión del Programa Macroeconómico emitida por el Banco Central de Costa Rica en julio de 2008 -que planteaban una coyuntura nacional e internacional distinta-, cuya revisión ha tenido una variación sustancial de las principales variables económicas, por parte del BCCR, y dada la significativa caída que han venido experimentado los ingresos del Gobierno en los primeros meses del presente año, esta Contraloría ha estado realizando, en consulta con la Dirección de Presupuesto Nacional, un análisis de los efectos que las nuevas proyecciones económicas tendrían sobre los referidos ingresos estimados para el presente período.

Ante esta situación, se reestimaron los ingresos corrientes del Gobierno Central del 2009 en ₡2.384.044,7 millones, para una diferencia de ₡561.110,9 millones. Esta información se incluye en las dos últimas columnas del Cuadro N° 5.

Finalmente, debe indicarse que en virtud de la situación expuesta en relación con la disminución de los ingresos del Presupuesto de la República, el Ministerio de Hacienda ha señalado que estará presentando un presupuesto extraordinario para efectuar los ajustes correspondientes para el presente periodo.

### **3.2.2. Egresos**

El contexto económico en el que se desarrolló el presupuesto del Gobierno Central durante el primer semestre del 2009, estuvo caracterizado por una contracción de la actividad económica más acentuada de lo previsto. En la formulación del presupuesto del año 2009 el Gobierno estimó que iba a tener un menor margen de maniobra de la política fiscal, sin embargo aún así, los supuestos macroeconómicos en los que se basó el proyecto de Ley tuvieron una desviación importante de los niveles efectivos: estimación del crecimiento del PIB para el 2009 del 4% versus decrecimiento del 1,3% actualmente, e inflación esperada del 9% versus el 4% - 6% actualmente.

Ante la desmejora del escenario económico, el Ministerio de Hacienda gestionó ante la administración central en el mes de marzo un ajuste a la baja de los gastos del 20%, la cual al mes de junio aún no se había concretado en un presupuesto extraordinario, del cual se anticipa que además de una disminución del gasto incluirá también un cambio en la fuente de financiamiento para incluir recursos de capital (endeudamiento con títulos valores) para el financiamiento de gasto corriente, ante la reducción de los ingresos fiscales como resultado del decrecimiento económico como consecuencia de la crisis financiera y económica internacional.

No obstante el deterioro de la hacienda pública, la moderación del nivel inflacionario tiene efectos positivos sobre los pagos del servicio de la deuda indexada a esta variable y en

menor medida sobre los pagos de bienes y servicios que realiza el Gobierno. Si bien el Gobierno está obligado a un manejo más prudente de la política del gasto público dada la merma en los ingresos, en términos globales, el gasto durante el primer semestre sigue creciendo a una tasa nominal positiva (tanto si se incluye como si no se incluye el servicio de la deuda), expresión de una política fiscal contracíclica del Gobierno. Este crecimiento ha sido también posible por el menor crecimiento y peso relativo del título del Servicio de la Deuda dentro del presupuesto total.

Se debe mencionar, que con respecto a la composición del gasto, este refleja que el Gobierno ha debido tomar decisiones de política para priorizar el giro que hace de los recursos escasos. A las instituciones del sector salud y educación, prioridad del gasto según lo expresado en la exposición de motivos del proyecto de Ley de Presupuesto 2009, se les ha girado las transferencias prioritarias incluidas en el Presupuesto Nacional. Inclusive, es posible que a finales del año se alcance la inversión del 6% del PIB en educación, dado que al 30 de junio se ha ejecutado el 3,22% del PIB (aunque esto obedece en parte a la reducción en la estimación del PIB).

Por otra parte, los rubros menos ejecutados del presupuesto corresponden a los financiados con ingresos de capital. De esta manera, de las transferencias corrientes y de capital destinadas a los gobiernos locales se ha girado tan solo el 25% al 30 de junio. Otros sectores afectados en el giro de recursos incluyen al sector cultura, y con resultados mixtos al sector de ciencia y tecnología, al sector agricultura (Plan Nacional de Alimentos) y al sector social, según se detallará más adelante.

A continuación se presenta un análisis de la ejecución del gasto del Gobierno Central durante el primer semestre. Primero se discute sobre las modificaciones realizadas al presupuesto, de seguido se comenta sobre la Estructura del presupuesto y ejecución global, luego sobre los Programas con menores ejecuciones, sobre el Avance en la ejecución de las Prioridades del Gasto, la Estacionalidad del Gasto y finalmente sobre el Servicio de la Deuda.

Finalmente como nota metodológica se aclara que las cifras utilizadas provienen del Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) y han sido ajustadas al 30 de junio de cada año<sup>6</sup>. Las cifras anuales, cuando ha sido necesario, han sido deflactadas utilizando el índice implícito del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que las cifras al 30 de junio de cada año han sido deflactadas utilizando el Índice de Precios al Consumidor a manera de aproximación. Mayoritariamente se hace referencia al momento del gasto denominado devengado el cual *“registra el reconocimiento del gasto por la recepción a conformidad, por parte del órgano respectivo, de cualquier clase de bienes y servicios contratados o consumidos”*<sup>7</sup>, sin embargo en algunos casos también se señala lo correspondiente al monto comprometido, el cual *“registra el compromiso real de los recursos como resultado de una contratación efectuada con terceros para adquirir bienes o servicios”*<sup>8</sup>, momento en el cual aún no se cuenta con los bienes y servicios para generar bienestar a la sociedad.

---

<sup>6</sup> El presupuesto ajustado incluye como presupuestado la parte ejecutada de los montos revalidados a esa fecha.

<sup>7</sup> Artículo 128 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 32988.

<sup>8</sup> Idem.

### **3.2.2.1. Modificaciones al Presupuesto**

El presupuesto para el año 2009 fue presentado a la Asamblea Legislativa por el Ministerio de Hacienda por un monto de ¢4.098.711,0 millones, y fue aprobado por ¢4.128.342,2 millones, es decir, con un incremento neto de ¢29.631,2 millones.

Este aumento se dio en el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (¢22.430 millones para el Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal-FONAFIFO- Para atender lo dispuesto en la Ley N° 8640 Aprobación del contrato de préstamo N° 7388-CR y sus anexos, entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Artículo N° 6, y una donación también del BIRF, como un Fondo para el Medio Ambiente Mundial, también para el FONAFIFO), los aumentos se reflejan en la partida de servicios y en la de transferencias de capital.

En el Ministerio de Agricultura también se dio un aumento entre el proyecto y la ley de presupuesto de ¢5.142 millones por el préstamo BID 1556-OC-CR, Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Sixaola, para el programa denominado Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional Río Sixaola.

Otros aumentos significativos se dieron en la Asamblea Legislativa (¢974 millones, donde el mayor aumento se dio en la subpartida de suplencias: 228%) y en el Ministerio de Gobernación y Policía, en la partida mantenimiento de edificios, locales y terrenos (286%).

Al igual que en años anteriores, los títulos con mayor participación en el presupuesto son: Servicio de la Deuda Pública, Ministerio de Educación Pública y Regímenes Especiales de Pensiones; juntos abarcan el 71% del presupuesto inicial total.

El presupuesto del año 2009 al 30 de junio cuenta con nueve modificaciones, mediante decreto ejecutivo (incluyendo el decreto de revalidación de saldos del crédito externo). El presupuesto aumentó por el decreto de revalidación en ¢318.222 millones y el decreto N° 35237-H, que incluyó los recursos del Crédito BIRF N° 7594-CR, Opción de desembolsos diferidos ante el riesgo de catástrofes (CAT-DDO), aprobado mediante la Ley N° 8711.

Es así como el presupuesto pasó de ¢4.128.342 millones a ¢4.466.700 millones (lo que significa un incremento del 8%), a la misma fecha en el año 2008 se habían realizado 14 modificaciones, un incremento del 10%, que correspondía al monto del decreto de revalidación y a un presupuesto extraordinario.

Los tipos de modificaciones que han afectado el presupuesto del año 2009, han sido básicamente traslados de partidas en la mayoría de los ministerios, ajustes en el salario escolar de algunos de ellos, ajustes en las partidas que no tenían contenido económico para los compromisos no devengados del año 2008 y un decreto de distribución de recursos a las municipalidades del país, por parte del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal incluida en el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Policía.

En términos de magnitud, los mayores aumentos se dieron en el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, por la incorporación del Crédito N° 7594-CR para la atención de necesidades de vivienda originadas por el terremoto ocurrido en Cinchona; le sigue el Ministerio de Salud, el Ministerio de Planificación y Política Económica, el Ministerio de Hacienda, donde los aumentos corresponden al decreto de revalidación de saldos

externos. En el caso del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, además del decreto de revalidación, también se le incluyeron recursos del Crédito N° 7594-CR, como una transferencia al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) para la mitigación de los daños ocasionados por el terremoto de Cinchona en las rutas nacionales; en el Servicio de la Deuda Pública el aumento se debe a la inclusión en el decreto de revalidación de los ¢180.000 millones del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas. El resto de ministerios a los que se les modificó el presupuesto fue producto del decreto de revalidación.

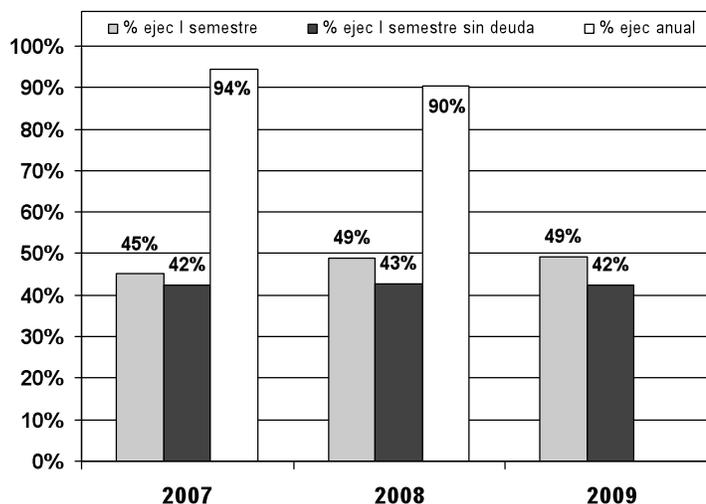
**CUADRO N° 7**  
**MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA SEGÚN TÍTULO**  
**PRIMER SEMESTRE 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Nombre</b>	<b>Presupuesto Inicial</b>	<b>Modificaciones (+ o -)</b>	<b>N°</b>	<b>%Var.</b>
Ministerio de Vivienda y Asent.Humanos	2.199	11.577	2	526,5%
Ministerio de Salud	118.420	78.798	3	66,5%
Ministerio de Planificación y Pol.Econ.	3.356	530	2	15,8%
Ministerio de Hacienda	76.786	11.781	4	15,3%
Ministerio de Obras Públicas y Transp.	231.023	32.646	6	14,1%
Servicio de la Deuda Pública	1.347.892	180.000	2	13,4%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	41.388	4.173	4	10,1%
Poder Judicial	209.818	3.532	5	1,7%
Ministerio de Educación Pública	1.116.042	15.321	7	1,4%

### 3.2.2.2. Estructura del presupuesto y ejecución global

El porcentaje de ejecución del presupuesto durante el primer semestre del 2009, no presenta mayor variación en relación con los niveles de años anteriores. Según se observa en el gráfico inferior, sin incluir el título del Servicio de la Deuda la ejecución alcanza el 42% del presupuesto total. Si se considera el gasto comprometido y el devengado con respecto al presupuesto sin ajustar al 30 de junio del 2009 igualmente sin considerar el Servicio de la Deuda, el porcentaje de ejecución alcanza el 51%. Sin embargo, a continuación se expondrá cómo se presenta una ligera inflexión en la composición del gasto.

**GRÁFICO 1**  
**EJECUCIÓN GLOBAL DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA AL 30 DE JUNIO**  
**2007-2009**



Fuente: Liquidaciones del SIGAF 2007-2009.

Excluyendo el Servicio de la Deuda, el crecimiento del gasto del primer semestre en comparación con el gasto del primer semestre del año anterior, es mayor en 2009 que en 2008 (en términos nominales, 30% frente a 28%, y 20% frente a 13% en términos reales) lo cual sugiere un comportamiento expansivo de los gastos de operación, incluyendo las transferencias, en lo que va del año. Si se incluye el Servicio de la Deuda, es decir, si se analiza el comportamiento del gasto total, se observa un crecimiento del gasto del primer semestre menor en 2009 que en 2008, tanto en términos nominales como reales, lo cual se explica por la menor tasa de crecimiento del título Servicio de la Deuda, el cual representa un porcentaje muy importante (aunque cada vez menor) del presupuesto total: 33% del presupuesto inicial en 2009 versus 43% y 40% en 2007 y 2008, respectivamente.

Las partidas que presentan una mayor ejecución (variación real) en el primer semestre del 2009 en comparación con el primer semestre del año anterior son la partida de bienes duraderos y la partida de materiales y suministros. Estas mismas partidas también mejoraron ligeramente su porcentaje de ejecución en este primer semestre (del 15% al 23% y del 13% al 20% respectivamente). Las partidas de amortización y transferencias de capital no incrementan de manera significativa el monto ejecutado (variación real) en este primer semestre con respecto al primer semestre del año anterior.

**CUADRO N° 8**  
**PORCENTAJE DE EJECUCIÓN, VARIACIÓN DEL DEVENGADO Y ESTRUCTURA DEL DEVENGADO**  
**SEGÚN PARTIDA AL 30 DE JUNIO**  
**2007-2009**

Cód.	Partida	% de ejecución			Variación real		Estruc %	
		2007	2008	2009	2008	2009	2008	2009
	<b>Total general</b>	<b>45%</b>	<b>49%</b>	<b>49%</b>	<b>14%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
0	Remuneraciones	43%	45%	45%	7%	24%	23%	26%
1	Servicios	29%	27%	27%	1%	16%	1%	1%
2	Materiales y Suministros	20%	13%	20%	-2%	60%	0%	1%
3	Intereses y Comisiones	45%	44%	47%	-30%	-10%	10%	9%
4	Activos Financieros	0%	0%	n.a.	n.a.	n.a.	0%	0%
5	Bienes Duraderos	19%	15%	23%	15%	91%	1%	1%
6	Transferencias Corrientes	47%	46%	43%	12%	18%	22%	24%
7	Transferencias de Capital	35%	43%	45%	82%	2%	5%	5%
8	Amortización	51%	64%	69%	40%	0%	37%	33%
9	Cuentas Especiales	68%	7%	6%	-17%	-13%	0%	0%

Fuente: Liquidaciones del SIGAF 2007-2009.

El siguiente cuadro nos muestra como permanece invariable la ejecución de los gastos corrientes (44%) y mejora ligeramente la de los gastos de capital (37%). El gasto de amortización se ejecuta en un 69% durante este primer semestre debido al vencimiento de los Eurobonos el 15 de mayo por US\$300 millones. En términos absolutos, los gastos en intereses y amortización permanecen casi invariables.

**CUADRO N° 9**  
**EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO Y VARIACIÓN DEL DEVENGADO**  
**SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA AL 30 DE JUNIO**  
**2007-2009**

Clasificación Económica	% de ejecución			Variación real		Estructura %	
	2007	2008	2009	2008	2009	2008	2009
<b>Total general</b>	<b>45%</b>	<b>49%</b>	<b>49%</b>	<b>14%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Gastos corrientes</b>	<b>44%</b>	<b>44%</b>	<b>44%</b>	<b>-1%</b>	<b>15%</b>	<b>57%</b>	<b>61%</b>
Gastos de consumo	42%	42%	43%	6%	24%	25%	28%
Intereses	45%	44%	47%	-30%	-10%	10%	9%
Transferencias corrientes	47%	46%	43%	12%	18%	22%	24%
<b>Gastos de capital</b>	<b>31%</b>	<b>35%</b>	<b>37%</b>	<b>67%</b>	<b>12%</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>
Formación de capital	36%	25%	22%	19%	27%	1%	1%
Adquisición de activos	12%	9%	22%	0%	174%	0%	1%
Transferencias de capital	35%	43%	45%	82%	2%	5%	5%
<b>Transacciones financieras</b>	<b>51%</b>	<b>64%</b>	<b>69%</b>	<b>40%</b>	<b>0%</b>	<b>37%</b>	<b>33%</b>
Amortización	51%	64%	69%	40%	0%	37%	33%

Fuente: Liquidaciones del SIGAF 2007-2009.

Dada la escasez de recursos, según se comentará más adelante, el Gobierno ha debido priorizar la ejecución de algunos gastos sobre otros. Por ejemplo al 30 de junio el título de Partidas Específicas no tenía ejecución (para el mes de agosto, se giró el 40%). Dentro de los registros contables más afectados están los financiados con recursos de capital; sin embargo, el Gobierno mantiene firme ejecución en sus prioridades del gasto como lo son educación y salud, según se comentará en el acápite "Avance en la ejecución de las prioridades del gasto". Finalmente, a continuación se resume el porcentaje de ejecución al 30 de junio y al 31 de diciembre según título para los años 2007-2009, sobre el cual también se detallará más adelante.

**CUADRO N° 10**  
**PORCENTAJE DE EJECUCIÓN SEGÚN TÍTULO**  
**2007-2009**

Título	2007		2008		2009		
	% ejec 30-jun	% ejec 31-dic	% ejec 30-jun	% ejec 31-dic	Pto. Ajustado	Devengado	% ejec 30-jun
<b>Total</b>	<b>45%</b>	<b>94%</b>	<b>49%</b>	<b>90%</b>	<b>4.118.423</b>	<b>2.022.372</b>	<b>49%</b>
Asamblea Legislativa	42%	86%	40%	83%	24.259	9.893	41%
Contraloría General de la República	43%	90%	46%	96%	14.956	6.502	43%
Defensoría de los Habitantes de la República	40%	85%	45%	93%	3.235	1.272	39%
Presidencia de la República	40%	90%	40%	94%	11.138	4.000	36%
Ministerio de la Presidencia	36%	88%	40%	88%	7.551	2.712	36%
Ministerio de Gobernación y Policía	26%	88%	39%	96%	31.691	6.763	21%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	43%	86%	44%	89%	19.368	8.078	42%
Ministerio de Seguridad Pública	39%	91%	39%	86%	105.643	42.415	40%
Ministerio de Hacienda	41%	75%	30%	88%	79.242	26.181	33%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	47%	96%	52%	96%	37.073	14.360	39%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	45%	95%	47%	96%	8.470	3.251	38%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	36%	95%	38%	91%	243.063	101.949	42%
Ministerio de Educación Pública	44%	94%	46%	95%	1.116.623	528.037	47%
Ministerio de Salud	47%	94%	44%	98%	119.708	48.095	40%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	31%	78%	44%	96%	92.300	30.381	33%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	43%	95%	42%	98%	26.246	8.993	34%
Ministerio de Justicia	42%	91%	41%	94%	55.117	22.264	40%
Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	29%	92%	3%	99%	2.199	793	36%
Ministerio Comercio Exterior	37%	73%	30%	63%	4.845	1.482	31%
Ministerio de Planificación Nacional	42%	87%	51%	96%	3.356	1.461	44%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	41%	75%	38%	91%	6.374	2.467	39%
Ministerio de Ambiente y Energía	36%	92%	59%	63%	28.653	10.611	37%
Servicio de la Deuda Pública	49%	95%	59%	85%	1.347.892	848.616	63%
Regímenes de Pensiones	45%	99%	44%	99%	462.303	197.966	43%
Partidas Específicas	0%	100%	100%	100%	3.907	-	0%
Poder Judicial	46%	95%	38%	87%	210.196	86.856	41%
Tribunal Supremo de Elecciones	33%	82%	32%	75%	53.015	6.970	13%

Fuente: Liquidaciones SIGAF 2007-2009.

### **3.2.2.3. Programas con menores ejecuciones**

En este acápite se comenta sobre los programas con menores ejecuciones al 30 de junio de 2009 y algunas de las razones principales de ello. El cuadro al final del acápite, resume los programas y sus porcentajes de ejecución.

El programa de organización de elecciones del Tribunal Supremo de Elecciones tiene una ejecución del 4% al 30 de junio, sin embargo esto se explica principalmente porque incluye ¢30.160 millones correspondientes a la contribución estatal a los partidos políticos (0,19% del PIB 2008 - Deuda Política) según el Artículo 96 de la Constitución Política y ¢1.429 millones para la organización de un eventual referéndum. Sin tomar en cuenta dichos registros, el programa ha ejecutado el 19%, en gastos preparativos para las elecciones.

El Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones presenta sus tradicionales programas con bajas ejecuciones: Hidrocarburos, transportes y comercialización de combustibles, Tribunal ambiental administrativo y el programa de Rectoría del sector telecomunicaciones el cual está en proceso de consolidación. Asimismo, el programa de Conservación y uso racional de la energía del MINAET, tiene un 1% de ejecución, principalmente por la falta de ejecución de la partida de servicios, donde se tiene previsto contratar estudios sobre fuentes renovables de energía, sobre la eficiencia energética del sector transporte y el impacto del cambio climático en la disponibilidad de energía, así como un software educativo para estudiantes en el tema de conservación de la energía. Empero, el monto asignado a este programa es pequeño (¢113,7 millones).

Como tradicionalmente ha sido objeto de comentario, programas pequeños del Ministerio de Relaciones Exteriores, tienen baja ejecución como lo son: Cooperación Internacional (5%), la Dirección General de Protocolo (25%), y para este año también Actividad Central (26%), lo cual se explica por la baja ejecución en el primer semestre de la partida de mantenimiento de edificios, locales y terrenos por ¢480 millones.

El Ministerio de Gobernación presenta una baja ejecución en su programa de Actividad Central, debido a que al 30 de junio no se habían transferido los recursos de capital a los gobiernos locales y la ejecución de las transferencias corrientes a los gobiernos locales también es muy baja (30%).

En el Ministerio de Hacienda, tradicionalmente el programa de Administración Tecnológica tiene una baja ejecución. Así también el programa de Dirección General de Crédito Público presenta una baja ejecución ya que continúa con su proceso de separación desde el año anterior, y hasta el mes de agosto de 2009 se finiquitó su traslado a una nueva sede, quedando pendiente más contratación de personal.

En el Ministerio de Obras Públicas, los programas más afectados en cuanto a su ejecución son aquellos financiados con una mayor proporción de ingresos de capital. En este caso los más afectados son el Programa de Edificaciones Nacionales encargado de la construcción y mantenimiento de edificaciones públicas y el programa de Conservación vial Participativa de la Red Rural, el cual recibió una asignación de ¢8 mil millones para vías de comunicación terrestre financiados con títulos valores (versus ¢2.295 millones el año anterior).

En el Ministerio de Educación, los programas con menores ejecuciones son el de Gestión y Evaluación de la Calidad y el de Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo, sobre lo cual se profundizará en detalle en el acápite del Ministerio de Educación.

El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes tiene dos programas con bajas ejecuciones: Conservación del Patrimonio Cultural y el Sistema Nacional de Bibliotecas. Para el 2009, la asignación de recursos al Ministerio de Cultura creció en 46% en términos reales, donde el Museo de Arte Costarricense, el Museo Nacional y el Museo de Arte y Diseño Contemporáneo recibieron mayores asignaciones principalmente para mejoramiento de las obras de infraestructura. En el programa del Sistema Nacional de Bibliotecas, la ejecución es casi nula en la partida de bienes duraderos, la cual tiene una asignación de €674 millones.

**CUADRO N° 11**  
**PROGRAMAS CON MENORES EJECUCIONES AL 30 DE JUNIO DE 2008**

Título	Programa	% ejecución	Ppto ajustado (mill €)
Ministerio de Ambiente y Energía	Conservación y Uso Racional de la Energía	1%	114
Tribunal Supremo de Elecciones	Organización de Elecciones	4%	39.184
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Cooperación Internacional	5%	33
Ministerio de Ambiente y Energía	Rectoría del Sector Telecomunicaciones	7%	2.245
Ministerio de Gobernación y Policía	Actividad Central	9%	11.715
Defensoría de los Habitantes de la República	Donación PRODERE	10%	35
Ministerio de Hacienda	Dirección General de Crédito Público	16%	591
Ministerio de Hacienda	Investigaciones fiscales	16%	1.409
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Edificaciones Nacionales	17%	5.497
Ministerio de Hacienda	Asesoría Hacendaria	18%	2.886
Ministerio de Educación Pública	Gestión y Evaluación de la Calidad	20%	1.727
Ministerio de Gobernación y Policía	Desarrollo de la Comunidad	21%	10.269
Ministerio de Hacienda	Dirección de Adm. de Bienes y Contratación Aadministrativa	22%	966
Ministerio de Ambiente y Energía	Tribunal Ambiental Administrativo	23%	552
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Conservación Vial Participativa de la Red Rural	25%	10.259
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	Conservación del Patrimonio Cultural	25%	9.162
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Dir.Gral. de Protocolo y Ceremonial del Estado	25%	72
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Actividad central	26%	3.340
Ministerio de Hacienda	Administración tecnológica	26%	9.064
Ministerio de Ambiente y Energía	Hidrocarb. Transp. y comerc. de combustibles	26%	324
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	Sistema nacional de bibliotecas	27%	2.982
Presidencia de la República	Información y comunicación	28%	1.006
Ministerio de Educación Pública	Infraestructura y equipamiento del sistema educativo	29%	45.262
Ministerio de Hacienda	Gestión de Caja del Gobierno Central	29%	1.603

Fuente: Liquidaciones del SIGAF 2007-2009.

#### **3.2.2.4. Avance en la ejecución de las Prioridades del Gasto**

Los recursos destinados a la inversión social (Funciones de Educación, Salud, Vivienda, Protección Social y Cultura) para el año 2009 en el presupuesto inicial representan el 45% del presupuesto total. El crecimiento del presupuesto asignado en términos reales del año 2009 ascendió al 20% y el gasto devengado aumentó en el mismo monto. Sin embargo en términos de composición del gasto devengado se observa que la función de educación mejoró ligeramente la ejecución (31%) y la ejecución de la función de vivienda decreció,

debido principalmente a que para el 2009 en comparación con el 2008 no está presupuestada la asignación extraordinaria por ¢26 mil millones de los Fondos Solidarios al sector municipal ni los ¢20 mil millones para el programa de erradicación de tugurios. Además los gastos de la función de vivienda que son transferencias de capital financiadas con títulos valores deuda interna, para el 2009 se han ejecutado en un 10%.

El presupuesto inicial del Ministerio de Educación Pública por ¢1.116.042 millones, dada la nueva reestimación del PIB a la baja, representa 6,81%<sup>9</sup> del Producto Interno Bruto ajustado<sup>10</sup>. Al 30 de junio de este año los ¢528.037 millones devengados representan el 3,22% del PIB, y si se considera el gasto devengado del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) esta cifra alcanzaría el 3,45% del PIB, lo cual podría hacer prever que, dada la reestimación del PIB a la baja, este año se puede estar cerca de alcanzar el 6% del PIB de gasto en educación establecido en el artículo 78 de la Constitución Política. Para ejecutar los recursos de una manera más eficiente, el Ministerio de Educación reorganizó su estructura programática, y sobre los resultados se profundiza más en el acápite del MEP, con especial análisis del gasto del programa de Infraestructura y Equipamiento Educativo.

Las transferencias incluidas como prioridad del Gobierno en este Ministerio, han sido ejecutadas satisfactoriamente. Al Fondo Especial para la Educación Superior se le giraron al 30 de junio el 54% de los recursos presupuestados (¢204.159 millones). Al FONABE se giraron el 50% de los recursos asignados para atender entre otras cosas becas de pasajes para el transporte de estudiantes, para atender el programa de proyectos específicos para estudiantes en vulnerabilidad social, para atender el programa de adolescentes y jóvenes madres en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad social y becas en general. A la Fundación Omar Dengo, se le giró 86% de los recursos asignados para el Programa de Informática Educativa. Al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) se le giró el 48% de los recursos asignados (¢53,637 millones) para el Programa Avancemos, situación que concuerda con el compromiso del gobierno de girar los recursos asignados a la educación a pesar de la coyuntura económica desfavorable imperante.

El Ministerio de Salud obtuvo para el presupuesto del año 2009 recursos para la creación de 569 nuevas plazas<sup>11</sup>, sin embargo, la proporción de plazas vacantes en el Ministerio aumentó a 25% (ver Cuadro N° 12), debido según se señala con más detalle en el acápite del Ministerio de Salud, a retrasos en los nombramientos. El 50% de los ¢4.843 millones asignados al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) fueron girados al 30 de junio, lo cual incluye recursos requeridos para el funcionamiento del Centro Nacional de Atención Integral en Adicciones para menores de edad. Al Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), se le giró en el primer semestre el 42% de los ¢2.119 millones asignados, para financiar las actividades de vigilancia epidemiológica, el 92% de los ¢2.000 millones asignados al Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS). De los ¢1,707 millones asignados a la Cruz Roja Costarricense se ha girado el 48%. Al igual que en años anteriores, se presupuestan los recursos a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) por la suma de ¢52.924 millones por concepto de Regímenes Especiales de seguros de salud y pensiones (Centros Penales, Convenios

---

<sup>9</sup> Al momento de la formulación el monto representaba 6,16% del PIB.

<sup>10</sup> Ajustado mediante Decreto 28877-H.

<sup>11</sup> Según la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2009, 350 corresponden al Programa Rectoría y Producción Social de la Salud, y 219 plazas para el programa Provisión de Servicios de Salud, específicamente para los Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN-CINAI), requeridos para llevar a cabo el aumento de cobertura de sus servicios de alimentación, nutrición y atención integral de poblaciones en estado de pobreza o ubicadas en zonas vulnerables o de alto riesgo.

Especiales, Trabajadores Independientes y Paternidad Responsable) y de estos al 30 de junio se giró el 40%.

**CUADRO N° 12**  
**PUESTOS VACANTES Y OCUPADOS POR MINISTERIO AL 30 DE JUNIO**

Institución	2008			2009		
	% vacantes	vacantes puros	Total	% vacantes	vacantes puros	Total
<b>Total</b>	<b>9%</b>	<b>3.228</b>	<b>36.301</b>	<b>11%</b>	<b>4.175</b>	<b>37.743</b>
DEFENS.DE LOS HABIT.DE LA REP.	5%	8	161	6%	10	165
MINIS.VIVIENDA Y ASENT.HUMANOS	8%	11	140	6%	8	141
MINIST. DE AGRICULT. Y GANAD.	1%	18	1.263	2%	15	908
MINIST. DE CULT. JUVENT.Y DEP.	4%	27	618	3%	18	617
MINIST. DE ECON.IND Y COMERCIO	7%	15	224	7%	17	233
MINIST. DE JUSTICIA Y GRACIA	5%	249	4.980	8%	450	5.321
MINIST. DE RELAC.EXTER.Y CULTO	27%	108	401	25%	100	408
MINIST. DE TRAB. Y SEGUR. SOC.	5%	28	590	8%	48	613
MINIST.DE AMBIENTE Y EMERGÍA	4%	45	1.133	16%	59	379
MINIST.DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	28%	20	72	13%	9	72
MINIST.DE OBRAS PUBL. Y TRANSP	11%	405	3.644	12%	440	3.716
MINISTERIO COMERCIO EXTERIOR	15%	11	74	19%	16	84
MINISTERIO DE GOBERN. Y POLIC.	5%	51	952	5%	44	975
MINISTERIO DE HACIENDA	13%	365	2.876	14%	443	3.059
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	9%	37	416	6%	35	627
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POL. ECON.	4%	9	207	4%	9	206
MINISTERIO DE SALUD	15%	637	4.166	25%	1.184	4.735
MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBL.	7%	868	12.756	5%	724	13.744
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	5%	20	390	6%	11	194
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES	24%	296	1.238	35%	535	1.546

\*Contempla únicamente las instituciones cuyos salarios se pagan por medio del sistema INTEGRA.

**Fuente:** Sistema INTEGRA, junio 2008 y 2009.

Si bien el Ministerio de Cultura tuvo una asignación presupuestaria 46% mayor en términos reales para el año 2009, el incremento real del gasto devengado del primer semestre es de 19% con respecto al primer semestre del año anterior. Al 30 de junio el Ministerio presenta una ejecución del 34% del presupuesto asignado, donde las partidas de menores ejecuciones son la partida de bienes duraderos (5%), la partida de transferencias de capital (12%) y la partida de materiales y suministros (13%). La partida de transferencias incluye traslados a instituciones del sector cultura (Museo de Arte Costarricense, Museo de Arte y Diseño Contemporáneo) para la conservación de la Cultura y mejora de la infraestructura de sus edificios.

El Tribunal Supremo de Elecciones, como se mencionó anteriormente, incluye recursos por concepto de la Deuda Política y para financiar un eventual referéndum. Sin tomar en cuenta estos registros, el Tribunal tiene una ejecución del 33% de su presupuesto, donde su programa principal tiene un 40% de ejecución y el programa de Organización de Elecciones un 19% de ejecución.

El Poder Ejecutivo fortaleció al Ministerio de Ciencia y Tecnología, incrementando su presupuesto para el 2009 en 94% en términos reales, aunque este sólo representa el 0,2% del presupuesto total. A pesar de esto su ejecución aumentó durante el primer semestre 2009 un 97% con respecto al primer semestre 2008, y para el 2009 su porcentaje global de ejecución es del 40%. En su exposición de motivos el Gobierno destaca transferencias al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) por ₡300,0 millones para los programas de apoyo y promoción de iniciativas de innovación, transferencia de tecnologías y generación de conocimientos para las pequeñas y medianas empresas (PYMES), la cual se ha ejecutado en un 33% y ₡1.200,0 millones para el fondo de incentivos para empresas productoras de bienes y servicios la cual se ha ejecutado en un 58% (Las transferencias al CONICIT en términos globales se han ejecutado en un 53%). En términos de partidas, bienes duraderos (3%) y materiales y suministros (16%) son las que presentan menores ejecuciones. Y se ha girado el 50% de los ₡300 millones para el proyecto CENEBiot, para impulsar proyectos de investigación, desarrollo e innovación, incluyendo la creación de empresas de base tecnológica y proyectos de biotecnología.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería tuvo asignación adicional al 2008 en el marco de continuación del Plan de Reactivación de la Producción Nacional de los Alimentos Básicos, donde se reforzó las instituciones descentralizadas y órganos desconcentrados comprometidos con el desarrollo de dicho Plan. La asignación inicial en la Ley de Presupuesto se incrementó en 136% en términos reales, sin embargo, el gasto devengado al 30 de junio únicamente aumentó 47% en términos reales con respecto al primer semestre del año anterior. Las partidas con menores porcentajes de ejecución son la partida de bienes duraderos (5%) y materiales y suministros (16%). Dentro de las transferencias que el Gobierno destacó que iba a realizar, están ₡3.170,3 millones al Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), ejecutada al 30 de junio en un 37%, al Consejo Nacional de Producción (CNP)<sup>12</sup> con ₡1.200 la cual al 30 de junio no se ha ejecutado, ₡1.208 millones para el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (INTA) la cual se ha ejecutado en un 18%, ₡1.348 millones para el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), la cual se ha ejecutado en un 50%, y ₡2.000 millones al Instituto Nacional de Seguros para el pago de subsidio en la prima del seguro de cosechas para los productores, la cual también se ha ejecutado en 50%.

Al 30 de junio el Ministerio de Seguridad tenía 754 plazas vacantes (5% del total de plazas) inferior al 7% que tenía vacantes el año anterior (se crearon 800 nuevas plazas de clase policial en el presupuesto del 2009). Las partidas con menores ejecuciones son bienes duraderos (24%) y materiales y suministros (32%), las cuales presentan rezagos en su ejecución, si bien tienen como objetivo adquirir uniformes, alimentos y materiales de resguardo y seguridad como varas policiales, chalecos antibalas y esposas.

En el tema de infraestructura, se ha girado el 54% de los recursos asignados al Consejo Nacional de Vialidad, de conformidad con la política de Gobierno y se ha girado el 55% de los ₡2.844 millones asignados al LANAMME. De los ₡20.615 millones para las Municipalidades del país por concepto de la Ley 8114 se han girado el 40% de los recursos, sin embargo como se comenta en el acápite del Sector Municipal, el uso que estas le han dado es bajo. El Incofer, que tanto éxito ha tenido con los servicios de ferrocarril para transporte público, recibió el 57% de los ₡1.450 millones asignados, al 30 de junio.

---

<sup>12</sup> Para continuar con el plan de reactivación de la producción nacional de alimentos básicos, incluía recursos para el sistema de vigilancia de mercados, reproducción y compra de semilla, así como para el mantenimiento y reparaciones menores de las plantas procesadoras para su funcionamiento.

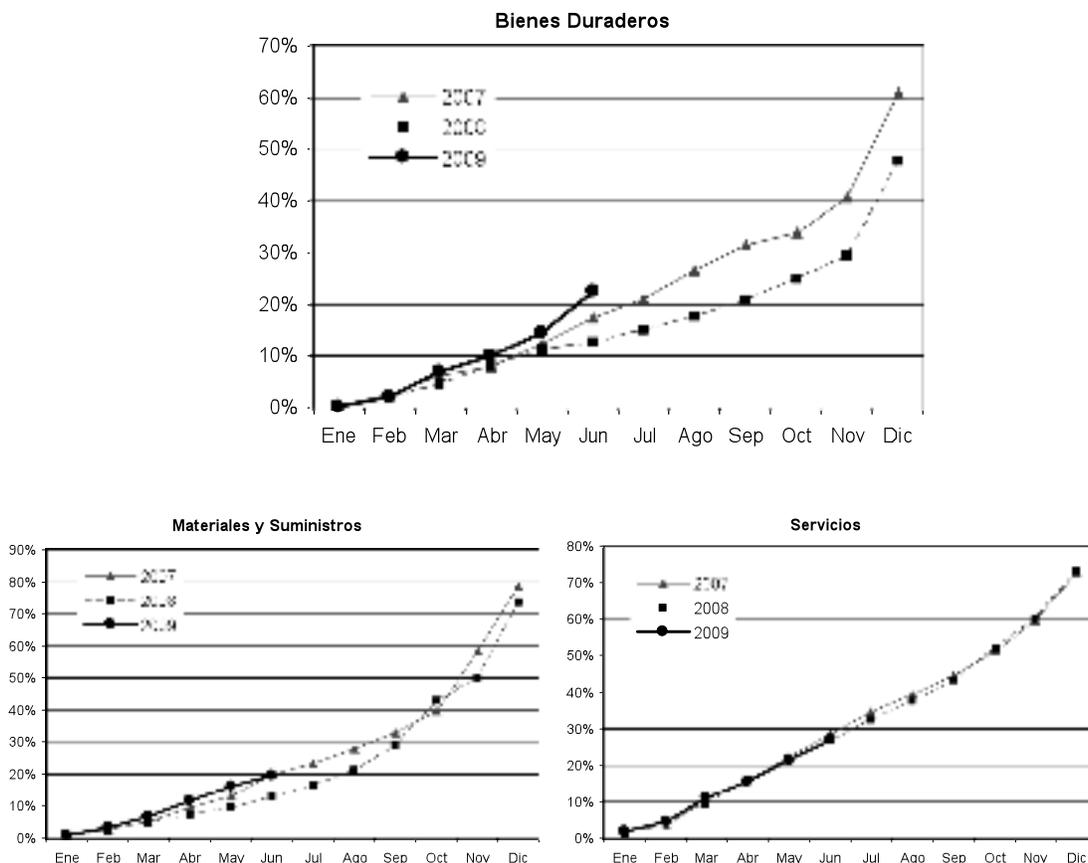
Por medio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se destinaron en el presupuesto inicial ¢46.786 millones para del Régimen no Contributivo (incluyendo las pensiones de adultos mayores en situación de pobreza que no se encuentran cubiertos por otros regímenes), sin embargo esta suma tan solo se ha ejecutado en un 35%. Los ¢9.600 millones asignados al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para dar financiamiento y continuidad al Programa Seguridad Alimentaria con el objetivo de atender a familias en extrema pobreza se ha ejecutado en un 37%. Al Patronato Nacional de la Infancia se le ha girado el 25% de los ¢7,982 millones asignados (para programas de protección integral de la infancia y la adolescencia, para financiar programas de atención, albergue, rehabilitación o tratamiento de niñas o niños discapacitados en riesgo social y para financiar los proyectos de inserción educativa de las madres adolescentes en situación de riesgo social). Los ¢1.500,0 millones asignados al Programa Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (PRONAMYPE) para brindar oportunidad de empleo a jóvenes de colegios técnicos y telesecundaria a través del establecimiento de empresas productivas se han girado en un 75%.

Los ¢351 millones correspondientes al presupuesto ajustado al 30 de junio por concepto de servicios de gestión y apoyo para efectos de cubrir la contratación de profesionales, en la Presidencia de la República, prácticamente no se han ejecutado.

#### **3.2.2.5. Estacionalidad del gasto**

Las partidas de Bienes Duraderos, Materiales y Suministros y Servicios son las que tradicionalmente presentan menores ejecuciones al finalizar el año. Según se observa en los gráficos inferiores, para el primer semestre del año 2009, las partidas de Materiales y Suministros y Servicios presentan un comportamiento similar a los años anteriores, mientras que la partida de bienes duraderos presenta un porcentaje de ejecución ligeramente más alto al 30 de junio. Si consideramos el monto comprometido junto con el devengado como porcentaje del presupuesto sin ajustar, el porcentaje de ejecución de la partida de bienes duraderos alcanza el 43% versus el 19% que alcanza si sólo se considera el monto devengado. Sin embargo, según se observa en los gráficos la ejecución de estas partidas, tradicionalmente no alcanza niveles superiores al 80% al final del año, y en el caso particular de la partida de bienes duraderos, no alcanza niveles de ejecución superiores al 60% al finalizar el año.

**GRÁFICO 2**  
**EJECUCIÓN MENSUAL ACUMULADA DE LAS**  
**PARTIDAS DE BIENES DURADEROS, MATERIALES Y SUMINISTROS Y SERVICIOS**  
**2007-2009**



Fuente: Liquidaciones del SIGAF 2007-2009.

### 3.2.2.6 Servicio de la Deuda

El presupuesto inicial del título de la deuda en el 2009 fue de €1.347.892 millones, lo cual representó tan solo el 33% del presupuesto inicial, versus 43% y 40% en el 2007 y 2008 respectivamente. Para el primer semestre del 2009, el título del Servicios de la Deuda tuvo una ejecución global del 63% por lo que finalmente el gasto devengado al 30 de junio por el título representó el 42% del gasto devengado total.

En el 2008 nuevamente se revalidaron los €180 mil millones financiados con la fuente de recursos del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas<sup>13</sup>, y al ser consultada la Dirección de Crédito Público, indicaron nuevamente este año que gestionarán la desincorporación de dichos recursos, dado que, según se mencionó en el Memoria Anual 2008, el objetivo de reducir la deuda cuasifiscal en esos €180 mil millones se terminó de cumplir en el año 2007<sup>14</sup>. La otra modificación a la que fue sujeto el título de la Deuda en el

<sup>13</sup> Aprobados mediante la Ley N° 8116 de 3 de agosto de 2001.

<sup>14</sup> Ver página 57 y 58 de la Memoria Anual 2008 de la Contraloría General de la República.

primer semestre, fue el rebajo de ₡2.370 millones del objeto del gasto “Amortización de títulos valores internos de corto plazo” y el respectivo aumento de “Amortización de títulos valores del sector externo de largo plazo” para efectos de completar los recursos requeridos para cancelar los US\$300 millones correspondientes al vencimiento de los Eurobonos el 15 de mayo de 2009. Según indicó la Dirección de Crédito Público no se anticipa realización de ajuste adicional en la partida rebajada.

Para el primer semestre del año 2009, la partida de amortización se ejecutó en un 69% (producto de la amortización de los US\$300 millones correspondiente a eurobonos), y la partida de intereses se ejecutó en un 47%. De esta forma, se prevé, según la Dirección General de Crédito Público, que el presupuesto para el Servicio de la Deuda alcance para hacer frente a las obligaciones y cierre el año muy cerca de lo estimado, sin grandes disponibles presupuestarios. Esto será posible porque los nuevos créditos contraídos no generan gastos importantes de intereses en los primeros años y además, a pesar de que el tipo de cambio ha resultado en este año mayor a lo proyectado, la menor inflación ha compensado este efecto, dado que los títulos denominados en TUDES (indexados a la inflación) demandan por lo tanto un menor pago de intereses. Adicionalmente, la cancelación de los eurobonos, ya no demandará tampoco el correspondiente pago de intereses.

Actualmente, por las condiciones del mercado, la deuda en dólares ha aumentado como porcentaje de la deuda interna, sin embargo, el impacto en el portafolio total es poco debido a que esta deuda había venido bajando en años anteriores. Por esto Crédito Público no prevé una desmejora en la calificación de riesgo país, dado que la situación de Costa Rica no es particular sino que la crisis económica afecta a nivel mundial. La utilización de los canjes para la gestión del portafolio no ha sido tan exitosa, sin embargo como parte de una política de administración activa del portafolio, el Ministerio de Hacienda los continuará realizando durante el año para enviar la señal al mercado de que el Gobierno abre esta opción para la reestructuración del portafolio, según indicó la Dirección General de Crédito Público.

En otro tema, según la Dirección de Crédito Público, la reciente aprobación de la Política de Endeudamiento<sup>15</sup> explicitó un marco definido para la gestión de la deuda, y se ha convertido en un insumo importante tanto para el Banco Central como para Mideplan.

Finalmente, a agosto aún no se tenía disponible el corte semestral de la gestión financiera y física de los préstamos externos, pero a continuación se detalla el Estado de los nuevos créditos del Gobierno Central en el primer semestre 2009.

---

<sup>15</sup> Decreto Ejecutivo N° 35270 del 21/05/2009.

**CUADRO N° 13**  
**ESTADO DE NUEVOS CRÉDITOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL PRIMER SEMESTRE 2009**

<b>Acreedor</b>	<b>Concepto del Préstamo</b>	<b>Monto en mill. \$</b>	<b>Estado</b>
<b>BID</b>		<b>388,0</b>	
MINAET/SINAC	Turismo en áreas protegidas	19,0	En trámite Legislativo
GBNO	Apoyo Cuenca Río Sixaola	9,0	Aprobado
MOPT	Programa Red Vial Cantonal-Caminos Rurales	60,0	En negociación
MOPT	Programa Red Vial Nacional	300,0	En negociación
<b>BCIE</b>		<b>35,0</b>	
SENARA	Manejo de Recurso Hídrico	35,0	Aprobado
<b>BIRF</b>		<b>632,0</b>	
GBNO	Limón Ciudad Puerto	72,0	Aprobado
GBNO	Atención de desastres naturales	60,0	Aprobado
GBNO	Contingencia Gobierno Central	500,0	En trámite legislativo
<b>CAF</b>			
GBNO	Programa de Inversiones en el Corredor Atlántico	60,0	En negociación
<b>FIDA/BCIE</b>			
GBNO	Programa Nacional de Desarrollo Rural y Empresarial (PRONADEM)	10,0	En negociación

**Fuente:** Dirección General de Crédito Público.

## **4. Análisis de la ejecución presupuestaria y física de algunas entidades públicas**



## **4. Análisis de la ejecución presupuestaria y física de algunas entidades públicas**

### **4.1. Sector descentralizado**

#### **4.1.1. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)**

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), fue creado mediante Decreto Ley N° 449 del 8 de abril de 1949, con el propósito de propiciar el desarrollo racional de las fuentes productoras de energía física que posee el país, en especial los recursos hidráulicos, así como, la responsabilidad de encauzar el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica para fortalecer la economía nacional y promover el mayor bienestar de la población. Asimismo, mediante Ley N° 3226 del 28 de octubre de 1963, se le asigna la finalidad de establecer, mejorar, extender y operar los servicios de comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiotelefónicas.

Recientemente, con la promulgación de la “Ley Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones” N° 8660 del 29 de julio del 2008, se reforma el inciso h) de la Ley N° 449, señalando dentro de las finalidades del Instituto el procurar el establecimiento, el mejoramiento, la extensión y la operación de las redes de telecomunicaciones de una manera sostenible, así como prestar y comercializar productos y servicios de telecomunicaciones e infocomunicaciones y de información, al igual que otros en convergencia.

Para dar cumplimiento a los fines encomendados el ICE, dispone al 30 de junio del 2009 de un presupuesto definitivo por la suma de ₡1.566.464,1 millones, de los cuales a esa fecha se han recaudado ₡587.159,2 millones y se han gastado ₡541.075,3 millones, es decir el gasto representa el 92,2% de los ingresos recibidos.

El presupuesto en egresos está estructurado en tres programas: Alta Dirección y Gestión Administrativa, Electricidad y Telecomunicaciones. Para llevar a cabo sus funciones sustantivas, al primer semestre del presente año, el ICE presupuestó en el programa de Electricidad el 57,5% del total de recursos estimados para ese período y en el programa de Telecomunicaciones el 36,7%, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 14**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**  
**EJECUCIÓN DE EGRESOS POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO AL 30 DE JUNIO, 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2009	
	Presupuesto definitivo	Estructura porcentual
	<b>1.566.464,1</b>	<b>100,0%</b>
Alta Dirección y Gestión Administrativa	90.914,2	5,8%
Electricidad	900.265,4	57,5%
Telecomunicaciones	575.284,5	36,7%

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Informe de ejecución presupuestaria del ICE al 30/06/2009.

Es importante destacar que del total del presupuesto del ICE al 30 de junio del 2009, el sector de Electricidad aporta el 59,9% de los ingresos presupuestados y el de Telecomunicaciones el 40,1%.

**a. Evolución de la recaudación de los ingresos durante el período 2007-2009**

Al cierre del primer semestre del 2009, el ICE reporta una recaudación del 37,5% (¢587.159,2 millones), de los ingresos estimados para todo el año, lo cual refleja un comportamiento muy similar al del año 2008 (37,6%); sin embargo, esos porcentajes son menores al logrado en el año 2007 (54,4%). La disminución en el nivel de ejecución se origina principalmente, en el comportamiento de los ingresos por financiamiento en donde en el año 2008 se recaudó el 18,5% de lo presupuestado y en el 2009, a pesar de que se logra un porcentaje mayor (29,3%), no se logra alcanzar el nivel del 2007, ya que, de los recursos provenientes del "Financiamiento externo" (¢270.284,0 millones) solo se percibieron en el período el 8,2% (¢22.071,3 millones). La situación descrita se muestra en el cuadro que se presenta a continuación:

**CUADRO N° 15**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**  
**INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO, 2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2007			2008			2009		
	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación
	<b>897.924,2</b>	<b>488.817,1</b>	<b>54,4%</b>	<b>1.345.324,2</b>	<b>506.388,5</b>	<b>37,6%</b>	<b>1.566.464,1</b>	<b>587.159,2</b>	<b>37,5%</b>
Ingresos corrientes	710.948,3	357.411,0	50,3%	888.693,8	422.009,0	47,5%	1.166.347,7	470.224,8	40,3%
Ingresos de capital	1.000,9	524,9	52,4%	506,7	72,1	14,2%	1.692,9	90,2	5,3%
Financiamiento <sup>1/</sup>	185.975,0	130.881,2	70,4%	456.123,7	84.307,4	18,5%	398.423,5	116.844,2	29,3%

<sup>1/</sup> Corresponde a ingresos por superávit y de préstamos

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Informe de ejecución presupuestaria del ICE al 30 de junio 2007-2009.

En relación con los ingresos corrientes, que se constituyen en la fuente principal de recursos de ese Instituto, se refleja durante el periodo comprendido entre el 2007 y el 2009 una desmejora en el porcentaje de recaudación, siendo para el 2009 un 40,3%. Dentro de esos ingresos el 89,9% de los recursos presupuestados corresponden a los ingresos tarifarios por venta de energía eléctrica y servicios telefónicos, de los cuales se presupuestaron para el 2009 las sumas de ¢570.322,5 millones y ¢477.749,8 millones, respectivamente, y cuya recaudación al 30 de junio del 2009, en el mismo orden antes indicado, fue de un 44,4% y un 38,1%; presentando una disminución con respecto al porcentaje de recaudación del año 2008 que fue de un 53,6% para la venta de energía eléctrica y un 49,5% en servicios telefónicos.

Esos ingresos tarifarios, señala el ICE, se han visto afectados por la crisis financiera internacional y la desaceleración de la actividad económica que experimentan los diferentes sectores que conforman la economía nacional generando una disminución en el consumo eléctrico del 2009 que se estima en un 2,6%. En el caso de los ingresos telefónicos a pesar que disminuye el porcentaje de recaudación, los ingresos reales se mantienen estables con respecto al año 2008<sup>16</sup>, dicha estabilidad se explica, a pesar de la desaceleración económica, en la comercialización de un mayor volumen de servicios, el incremento de usuarios del sistema acelera, la sustitución en el uso de telefonía fija por la móvil y mejoras en la recuperación de los ingresos.

En vista de la importancia que para toda institución reviste el contar con los recursos suficientes y en forma oportuna, y en el caso particular del ICE que se encuentra en un mercado en apertura, se torna relevante que se continúen realizando esfuerzos que le permitan, ante la crisis financiera y la desaceleración de la actividad económica, captar los ingresos necesarios para atender sus gastos de operación, de mantenimiento y de desarrollo de los servicios, asegurando de esta forma la efectiva prestación futura de esos servicios y así evitar poner en riesgo la situación financiera de la institución.

<sup>16</sup> Al 30/06/2008 la recaudación real de los ingresos por servicios telefónicos fue por la suma de ¢188.430,6 millones y en el 2009 de ¢181.982,7 millones.

**b. Evolución del presupuesto de egresos y su ejecución por objeto del gasto durante el período 2007-2009**

Al primer semestre del presente año, se ha ejecutado la suma de €541.075,3 millones es decir el 34,5 % de los egresos totales estimados para todo el año, porcentaje que es menor al reflejado en los años 2007 (41,7%) y 2008 (35,2%) y que muestra un decrecimiento relativo en los niveles de ejecución de los egresos de esos años. Lo anterior se aprecia en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 16**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**  
**EJECUCIÓN DE EGRESOS POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO, AL 30 DE JUNIO, 2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2007			2008			2009		
	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución
	<b>897.924,2</b>	<b>374.647,7</b>	<b>41,7%</b>	<b>1.345.324,2</b>	<b>473.296,4</b>	<b>35,2%</b>	<b>1.566.464,1</b>	<b>541.075,3</b>	<b>34,5%</b>
Remuneraciones	193.514,2	82.217,0	42,5%	240.180,9	104.815,7	43,6%	292.419,3	135.825,8	46,4%
Servicios	176.296,7	68.104,6	38,6%	244.664,1	86.156,1	35,2%	326.716,4	110.602,7	33,9%
Materiales y suministros	192.941,5	115.033,4	59,6%	276.903,1	139.973,4	50,5%	324.943,3	108.154,2	33,3%
Intereses	28.659,6	12.506,3	43,6%	56.046,4	13.287,8	23,7%	66.363,3	22.761,1	34,3%
Activos financieros	0,0	0,0	-	1.529,0	1.529,0	100,0%	0,0	0,0	-
Bienes duraderos	168.281,6	28.057,1	16,7%	242.544,4	43.941,9	18,1%	352.673,9	78.878,0	22,4%
Transferencias corrientes	74.446,7	34.228,2	46,0%	85.745,0	37.837,9	44,1%	112.934,5	42.826,7	37,9%
Amortización	63.783,9	34.501,1	54,1%	176.679,3	45.754,6	25,9%	64.381,5	42.026,8	65,3%
Cuentas especiales	0,0	0,0	-	21.032,0	0,0	0,0%	26.031,9	0,0	0,0%

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Informe de ejecución presupuestaria del ICE al 30 de junio 2007-2009.

La partida "Materiales y Suministros", para el año 2009 refleja un porcentaje de ejecución del 33,3%, el cual fue inferior al experimentado en los dos años anteriores. La ejecución de esa partida se vio afectada por la disminución de la demanda de electricidad, como se indicó anteriormente, y por las condiciones climáticas que favorecieron la producción de electricidad a través de plantas hidroeléctricas; lo cual impactó positivamente el presupuesto institucional al requerirse un uso menor de las fuentes de generación térmica y por ende en el consumo de "Materia prima"<sup>17</sup>, lo que evidencia que de un presupuesto por la suma de €99.860,7 millones solo se ejecutaron en el período €24.912,3 millones, gasto que representa aproximadamente una tercera parte del consumo efectuado en ese mismo período en el año 2008 (€74.400,8 millones)

En la partida "Servicios" se muestra una disminución en los porcentajes de ejecución del 2007 al 2009, en donde este último año es de un 33,9%. Lo anterior, según se pudo determinar, se origina en que uno de los componentes importantes de esa partida lo constituye el pago de arrendamientos, y como se mencionó supra, el Sector de Electricidad, requirió de un menor alquiler de plantas para generación térmica, por lo que se refleja en una subejecución importante en dicha partida. Adicionalmente la planta

<sup>17</sup> La subpartida "Materia prima", permite atender la compra de combustibles y lubricantes para generación térmica.

Tejona pasó a formar parte de los activos del ICE a finales del año 2007 y las plantas Orotina y Guápiles a finales del año 2008.

Dado el hecho de que para la partida "Bienes duraderos" gran parte de los compromisos están programados para ser ejecutados en el segundo semestre, esta partida muestra el menor porcentaje de ejecución en cada uno de los últimos tres años. No obstante, debe destacarse el hecho de que se observa un incremento notable en su participación dentro del presupuesto total del ICE, pues en 2009 se ubica en un 22,5% después de representar un 18,7% en 2007 y un 18,0% en 2008, además de que presenta una ejecución en el primer semestre (22,4%) mayor que en años anteriores.

Respecto a la planificación de adquisiciones de bienes y en línea con lo indicado en el párrafo anterior, es menester señalar que la Contraloría General, en el análisis realizado en el Informe N° DFOE-ED-3-2009<sup>18</sup>, determinó que en la UEN Producción de Electricidad (UEN PE), se observaron algunas áreas que pueden ser mejoradas en aras de agilizar y hacer más eficiente sus procedimientos de adquisiciones; así como, dar mayor sustento técnico a la gestión contractual bajo el nuevo esquema jurídico que la regula; tales como la identificación, registro y tratamiento de bienes que se consideren estratégicos y esenciales para su operación, la instauración de sistemas de información que le den trazabilidad a la información que respalda y documenta los procedimientos de planificación de las adquisiciones, la definición de indicadores que faciliten la evaluación y corrección oportuna de dicho sistema y la evaluación del desempeño de los proveedores.

**c. Evolución del presupuesto de egresos y su ejecución a nivel de programa durante el período 2007-2009**

Al analizar la ejecución del presupuesto a nivel de programa, se puede observar en el cuadro que se presenta a continuación, que en el Programa de Electricidad, para el primer semestre del 2009, se ha gastado el 35,4% del monto estimado y en el de Telecomunicaciones el 32,2%, este último programa ha mantenido durante los últimos tres años un nivel de ejecución muy similar, en tanto el de Electricidad presenta un decrecimiento en ese mismo período.

---

<sup>18</sup> Informe sobre la Gestión del portafolio de proyectos de generación eléctrica y la planificación de adquisiciones de bienes de la UEN Producción Electricidad del ICE de 31/03/2009.

**CUADRO N° 17  
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD  
EJECUCIÓN DE EGRESOS POR POGRAMA PRESUPUESTARIO, AL 30 DE JUNIO, 2007, 2008 Y 2009  
EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2007			2008			2009		
	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución
	<b>897.924,2</b>	<b>374.647,6</b>	<b>41,7%</b>	<b>1.345.324,2</b>	<b>473.296,9</b>	<b>35,2%</b>	<b>1.566.464,1</b>	<b>541.075,3</b>	<b>34,5%</b>
Alta Dirección y Gestión Administrativa	60.781,9	21.723,7	35,7%	75.293,8	26.557,0	35,3%	90.914,2	37.495,6	41,2%
Electricidad	407.011,2	218.467,8	53,7%	792.902,3	292.283,7	36,9%	900.265,4	318.594,9	35,4%
Telecomunicaciones	430.131,1	134.456,1	31,3%	477.128,1	154.456,2	32,4%	575.284,5	184.984,8	32,2%

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Informe de ejecución presupuestaria del ICE al 30/06/2009.

Es importante destacar, con respecto a la disminución del porcentaje de ejecución del programa de Electricidad de los dos últimos años, que en ese mismo período, los ingresos por "Financiamiento" de ese Sector presentan un porcentaje de recaudación muy bajo al 30 de junio cada año, en el año 2008 de un 9,8% y en el año 2009 de un 18,9%<sup>19</sup>, por lo que, la ejecución de los gastos respaldada con ese tipo de recursos se estaría viendo limitada, incidiendo en los resultados que se presentan en este programa al cierre del primer semestre.

Adicionalmente, al analizar al 30 de junio del 2009, la ejecución de los programas sustantivos con respecto a los ingresos recibidos por cada sector se determina que el programa de Telecomunicaciones ha gastado el 69,5% de los ingresos recibidos por ese Sector y el programa de Electricidad el 99,2%<sup>20</sup>. Lo anterior sin considerar los gastos del Programa de Alta Dirección y Gestión Administrativa por la suma de ₡37.495,6 millones que son financiados por ambos sectores, lo que incrementaría los porcentajes antes determinados.

#### **d. Presupuestación y ejecución en el desarrollo de proyectos de inversión de electricidad y telecomunicaciones**

El ICE para llevar a cabo el desarrollo de proyectos que le permitan asegurar la confiabilidad, sostenibilidad y calidad de los servicios de electricidad y de telecomunicaciones, destinó aproximadamente el 39,0% de los recursos presupuestados, de los cuales el 42,3% es para proyectos de telecomunicaciones y el 57,2% para Electricidad.

El detalle de la presupuestación y ejecución por grupo de proyectos del programa de electricidad es el siguiente:

<sup>19</sup> Al 30/06/2008 de un presupuesto de ₡373.288,0 millones se recaudo ₡36.569,6 millones y en el 2009 de ₡320.271,9 millones se han recibido ₡60.452,4 millones.

<sup>20</sup> Al 30/06/2009 los ingresos recibidos por el Sector de Telecomunicaciones fueron por la suma de ₡266.053,5 millones y por el Sector de Electricidad de ₡321.105,7 millones. Por su parte, los egresos del Programa de Telecomunicaciones en ese mismo periodo fueron de ₡184.984,8 millones y del Programa de Electricidad de ₡318.594,9 millones.

**CUADRO N° 18**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**  
**PROGRAMA ELECTRICIDAD: EJECUCIÓN POR GRUPO DE PROYECTOS, AL 30/06/2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Grupo de proyectos</b>	<b>Presupuesto Definitivo</b>	<b>Ejecutado</b>	<b>Ejecución</b>
<b>Total</b>	<b>352.554,3</b>	<b>92.365,1</b>	<b>26,2%</b>
Generación	237.256,3	66.490,2	28,0%
Transmisión	73.160,8	14.195,8	19,4%
Distribución	27.663,5	7.139,4	25,8%
Otros <sup>1/</sup>	14.473,7	4.539,7	31,4%

<sup>1/</sup> Incluye los datos correspondientes a "Alumbrado público".

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Informe ejecución presupuestaria del ICE al 30/06/2009.

Al grupo de proyectos de generación se le asigna el 67,3% del total de recursos presupuestados de los cuales al primer semestre de este año se ha ejecutado el 28,0%. El ICE presupuesta dentro de esos proyectos de generación, la suma de ₡108,808,3 millones para el desarrollo de los proyectos Hidroeléctricos (PH) Pirris, Toro III, y el proyecto Geotérmico (PG) Las Pailas, los cuales presentan una ejecución presupuestaria del 29,9%, 27,7% y 36,2% , en el mismo orden citado, con respecto al monto estimado en cada uno de esos proyectos.

Los proyectos antes mencionados son de de gran importancia para fortalecer y estabilizar el Sistema Eléctrico Nacional. El ICE los considera en el Plan Operativo Institucional para cumplir, junto con otras instituciones, con la meta estratégica del Plan Nacional de Desarrollo (PND) Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010, de contribuir con 369,3 MW, esta meta está asociada a la acción estratégica "Programa de mejora tecnológica y restablecimiento de los niveles de confiabilidad, calidad y seguridad en el suministro de energía".

En relación con la planificación de los proyectos de Generación la Contraloría General de la República en el análisis realizado en el Informe N° DFOE-ED-3-2009 antes citado, determinó que la calidad de gestión del portafolio de proyectos que realiza la Unidad Estratégica de Negocios Centro Nacional de Planificación Eléctrica (UEN CENPE), podrá verse mejorada en tanto se fortalezcan o mejoren los sistemas de información que respalden esa gestión y se integre formalmente una normativa que regule dichos procesos.

En el grupo de proyectos de transmisión y distribución se ha ejecutado al cierre del primer semestre del 2009, el 19,4% y el 25,8%, respectivamente, del monto presupuestado. Dentro de esos proyectos se encuentran los que le permitirán al ICE cumplir con la metas estratégicas del PND de instalar 332 Km adicionales de líneas de transmisión y 1.124 Km de líneas de distribución.

En lo que respecta al desarrollo de proyectos del programa de telecomunicaciones, al 30 de junio del 2009 se han asignado recursos por ¢258.836,2 millones, un 43,9% más de lo presupuestado en el 2008 en ese mismo periodo<sup>21</sup>, de los cuales se han gastado en el primer semestre del 2009 el 25,6%, es decir una cuarta parte del monto programado.

En el portafolio de proyectos de telecomunicaciones, para el primer semestre del 2009, se asignó el 81,4% de los recursos presupuestados al desarrollo de los proyectos de Redes, Clientes y Servicios, ejecutándose el 29,1% del monto total programado.

Con respecto a los proyectos, la Contraloría General de la República, en el Informe N° DFOE-ED-72-2008<sup>22</sup>, determinó importantes debilidades en cuanto a la capacidad de los sistemas de formulación y evaluación de los proyectos de la Dirección de Tecnologías de Información (DTI) y del Sector de Telecomunicaciones del ICE y de la gestión de sus portafolios de proyectos, que no permiten tomar decisiones firmes y sostenibles en materia de inversión pública y que no da como resultado insumos claramente definidos y especificados para los procesos contractuales, de modo que se asegure el éxito del proyecto en términos de su conveniencia institucional, tema que también fue objeto de un Informe del órgano contralor<sup>23</sup>. Sobre el particular; se llama la atención a la Administración del ICE sobre la urgente necesidad de mejorar sus prácticas de planificación de proyectos y de contratación administrativa, de modo que permita asegurar la continuidad del negocio dotando al Instituto con la capacidad, los sistemas y los equipos necesarios para enfrentar con éxito el nuevo escenario de negocios que se plantea.

Por todo lo anterior, en relación con los proyectos de inversión presupuestados tanto en electricidad como en telecomunicaciones, es importante destacar lo señalado en el Informe N° DFOE-ED-65-2008<sup>24</sup>, tendente a que ese Instituto debe garantizarse que la ejecución de los proyectos se lleven a cabo en forma oportuna, eficiente y debidamente alineada con la estrategia institucional, y en caso de rezago en esa ejecución, tomar las acciones respectivas que le permitan mitigar los riesgos de no lograr efectivamente sus objetivos estratégicos.

Lo anterior, con el fin de optimizar el aprovechamiento de los recursos presupuestados y que le permita mejorar su tiempo de respuesta al mercado; por lo que se torna relevante que ese Instituto continúe con el fortalecimiento de la gestión tanto del portafolio como de la administración de los proyectos; condición que requiere, además, la implementación de un sistema de información y de gestión que permita la adopción de decisiones oportunas y acertadas en materia de inversión pública para que se logre el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales que se programan con respecto al desarrollo de estos proyectos y por ende se revierta en una mejor prestación de esos servicios que aseguren su confiabilidad, sostenibilidad y calidad.

---

<sup>21</sup> Al 30/06/2008 se presupuestaron recursos para el desarrollo de proyectos de telecomunicaciones por la suma de ¢179.870,4 millones.

<sup>22</sup> Informe N° DFOE-ED-72-2008 sobre la Gestión del Instituto Costarricense de Electricidad en los proyectos de Migración de los Sistemas SIMO y Gitel del 19/12/2008.

<sup>23</sup> Informe N° DFOE-ED-16-2007 sobre los resultados de la fiscalización evaluativa efectuada en el Instituto Costarricense de Electricidad sobre la Planificación de las Adquisiciones de Tecnología para el Sistema Nacional de Telecomunicaciones del 11/07/2007.

<sup>24</sup> Informe sobre los resultados del Estudio del Presupuesto Ordinario para el año 2009 del Instituto Costarricense de electricidad del 17/12/2008.

#### **4.1.2. Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE)**

La Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) es una empresa pública cuya función se dirige a desarrollar el sistema de abastecimiento de combustibles para el país con el propósito de brindar la seguridad energética; suministrando los productos requeridos con eficiencia, calidad, responsabilidad social y ambiental, en procura de un desarrollo sostenible para Costa Rica.

RECOPE en la última década ha venido ejecutando una serie de actividades con el propósito de brindar un servicio acorde con las necesidades actuales del país. Entre éstas se puede destacar la construcción de la primera fase del proyecto de ampliación y modernización de la Refinería, que aumentó la capacidad de carga y automatizó los sistemas de control y verificación; en el Plantel de El Alto de Ochomogo estableció el Laboratorio Nacional de Grandes Masa y Volumen, concluyó la I, II y III Etapas del Poliducto Limón-La Garita, de éstas, la última consideró la construcción de tres estaciones de bombeo en Moín, Siquirres y Turrialba e instalaciones de recibo en los planteles de El Alto (Cartago) y La Garita (Alajuela), dos tanques de almacenamiento de gasolina y una esfera para el gas licuado de petróleo (LPG) en el Plantel de Limón, entre otros proyectos de inversión.

En aspectos relacionados con el ambiente ha logrado reducir el contenido de azufre en el diesel, obtuvo certificación ambiental en los planteles de distribución ubicados en La Garita de Alajuela y Barranca de Puntarenas, también se acreditaron las pruebas de ensayo bajo la norma INTE-ISO/IEC 17025:2005 en los laboratorios de control de calidad de Moín y del Alto de Ochomogo y la acreditación de los laboratorios de Metrología. Aunado a lo anterior es importante indicar que durante el período 2006-2008 se dio una redefinición de la misión y la visión de la empresa con el propósito de alinear a la empresa con los cambios del entorno y responder en forma competitiva en el mercado. Además, se desarrolló el Proyecto Génesis que tiene como fin reorientar los esquemas de trabajo en forma integrada por medio de procesos automatizados en el campo financiero, contable y de costos.

Es importante indicar con respecto al proyecto de la II fase de Modernización de la Refinería que a través de un convenio firmado entre los gobiernos de Costa Rica y China se pretende obtener el apoyo requerido para optimizar los procesos de refinación.

Como parte de la responsabilidad empresarial de RECOPE, se ha considerado que el proceso de rendición de cuentas es necesario para informar sobre el desempeño organizativo, el logro de objetivos y metas, la sostenibilidad institucional y el impacto social de las actividades que se han venido realizando durante el primer semestre del 2009.

En concordancia con el marco de actuación señalado supra, se presentan a continuación los resultados físicos y financieros de la gestión de RECOPE correspondientes al primer semestre del año 2009.

##### **a. Ejecución del presupuesto de RECOPE durante el primer semestre del año 2009**

La Contraloría General de la República le autorizó a RECOPE para el año 2009, un presupuesto ordinario por ₡2.089.823,0 millones, el cual se incrementó mediante un

**Análisis de la ejecución presupuestaria y física  
de algunas entidades públicas**

presupuesto extraordinario, en la suma de ¢28.157,9 millones, consecuentemente al 30 de junio del 2009, el presupuesto definitivo es de ¢2.117.980,9 millones.

El incremento en los ingresos se debe a la incorporación de “Recursos de vigencias anteriores”, con el propósito de financiar la transferencia a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias realizada con fundamento en lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos, N° 8488, por un monto de ¢1.801,9 millones, así como, cubrir las erogaciones por concepto de impuesto sobre la renta por un monto de ¢26.354,0 millones.

Durante el primer semestre del año 2009, los ingresos efectivos alcanzaron la suma de ¢530.186,6 millones, lo que implica un 25,0% del total de recursos presupuestados, monto inferior a lo programado, máxime si se compara con los ingresos recaudados en ese mismo período en el año 2008, los cuales alcanzaron un 62,0% del total presupuestado. Tal situación se explica en una disminución en el consumo nacional de combustibles asociado a la contracción económica mundial y a la disminución de los precios de venta de los derivados del petróleo respecto a los vigentes al momento de llevar a cabo el proceso de formulación presupuestaria.

La ejecución de los ingresos según su clasificación, se muestra en el que se presenta a continuación:

**CUADRO N° 19**  
**REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO S.A. (RECOPE)**  
**INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO, 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	Presupuesto			Recaudación	
	Inicial	Extraordinario	Definitivo	Absoluta	Porcentual
<b>Totales</b>	<b>2.089.823,0</b>	<b>28.157,9</b>	<b>2.117.980,9</b>	<b>530.186,6</b>	<b>25,0%</b>
Ingresos corrientes	2.087.823,0	0,0	2.087.823,0	483.095,9	23,1%
Ingresos de capital	0,0	0,0	0,0	15,1	0,0%
Financiamiento	2.000,0	28.157,9	30.157,9	47.075,6	156,1%

**Fuente:** Elaboración propia con base en el informe de ejecución presupuestaria de RECOPE al 30/06/2009.

La “Venta de productos derivados del petróleo”<sup>25</sup>, corresponde al ingreso más importante de los ingresos corrientes, ya que representa el 98,9% (¢477.596,8 millones) de éstos. Asimismo, de conformidad con lo indicado en el informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio del 2009; dicho ingreso alcanzó el 23,0% del monto presupuestado. Es importante destacar, que la gasolina y el diesel son los productos que tienen mayor importancia relativa, ya que por diesel se presupuestó la suma de ¢1.023.981,7 millones y por gasolina ¢632.063,8 millones; en tanto los ingresos efectivos para el primer semestre fueron, en su

<sup>25</sup> La venta de hidrocarburos incluye la provisión por el impuesto único.

orden, de un 21,1% y de un 29,6% del monto presupuestado<sup>26</sup>. Al considerar las desviaciones existentes en las estimaciones presupuestarias de los ingresos por esos conceptos, se justifica la menor recaudación en la disminución de los precios de los combustibles durante este primer semestre del año 2009, con respecto al periodo en que se realizó la formulación presupuestaria.

En la ejecución de los ingresos se muestra un recurso adicional no presupuestado en los ingresos de capital específicamente en "Venta de otros activos fijos" por la suma de ₡15,1 millones, producto de la venta de vehículos y de una propiedad; y el monto de ₡3.160,3 millones que se ha percibido de más con respecto a lo presupuestado en el rubro de "Diferencias por tipo de cambio".

En relación con los egresos, de conformidad con lo indicado anteriormente, el presupuesto definitivo al 30 de junio del 2009, es por la suma de ₡2.117.980,9 millones. De éste se ha ejecutado el 20,8% (₡440.710,0 millones), en tanto para este mismo periodo en el año 2008, el gasto efectivo fue superior en un 71,3% (₡754.799,4 millones), explicado principalmente en una mayor erogación en la denominada factura petrolera dados los precios internacionales de los hidrocarburos imperantes en ese momento, como se ha mencionado supra.

**CUADRO N° 20**  
**REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO S.A. (RECOPE)**  
**EJECUCIÓN DE EGRESOS POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO, AL 30 DE JUNIO, 2007-2009**  
**2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2007			2008			2009		
	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución
<b>Total</b>	<b>1.042.797,4</b>	<b>507.465,4</b>	<b>48,7%</b>	<b>1.301.525,9</b>	<b>754.799,4</b>	<b>58,0%</b>	<b>2.117.980,9</b>	<b>440.710,0</b>	<b>20,8%</b>
Remuneraciones	24.461,2	11.010,0	45,0%	27.563,8	12.081,3	43,8%	34.960,3	14.831,5	42,4%
Servicios	48.318,7	20.109,4	41,6%	76.883,1	34.450,9	44,8%	95.073,0	20.104,8	21,1%
Materiales y suministros	926.035,6	465.483,6	50,3%	1.145.519,9	698.302,3	61,0%	1.939.019,8	397.637,5	20,5%
Intereses y comisiones	3.445,9	1.316,0	38,2%	4.167,0	1.909,7	45,8%	4.369,0	1.582,3	36,2%
Bienes duraderos	32.279,4	8.201,5	25,4%	30.034,7	4.078,4	13,6%	31.844,2	2.904,7	9,1%
Transferencias corrientes	1.790,2	841,7	47,0%	3.349,1	2.230,3	66,6%	4.462,9	1.126,8	25,2%
Amortización	3.466,4	503,2	14,5%	3.769,0	1.746,5	46,3%	5.326,6	2.522,4	47,4%
Cuentas especiales	3.000,0	0,0	0,0%	10.239,3	0,0	0,0%	2.925,1	0,0	0,0%

**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por RECOPE, informes de ejecución al 30 de junio 2007-2009.

Según la composición de los egresos, la partida más importante es "Materiales y suministros", que tiene asignado el 91,6% del total de egresos presupuestados; en razón de que en esta partida se incorporan básicamente los recursos para la compra de materia prima y producto terminado. Asimismo, la disminución experimentada en el porcentaje de ejecución si se compara con los años 2007 (50,3%) y 2008 (61,0%), obedece a una caída en los precios internacionales del petróleo en el mercado internacional, situación que como se mencionó anteriormente afectó la estimación presupuestaria realizada en el

<sup>26</sup> Informe de Ejecución Presupuestaria, 30 de junio de 2009, p. 8.

proceso de formulación generándose por consiguiente una sobreestimación de las posibles erogaciones por ese concepto.

En línea con lo anterior, es importante destacar que el precio del barril de crudo para el primer semestre de 2008 fue de US\$110,02 en tanto para este mismo periodo en el 2009, el precio en promedio no superó los US\$60,4. La disminución de los precios con respecto al año 2008, y la relativa estabilidad se justifica en la crisis financiera mundial y la disminución de la demanda de crudo y sus derivados<sup>27</sup>. La baja más importante es la que se ha dado en los precios del diesel, que en promedio ha disminuido en US\$74,0 por barril. En tanto, los precios promedios del crudo WTI<sup>28</sup>, la gasolina y el LPG presentaron bajas de US\$59,0, US\$55,0 y US\$39,0 respectivamente.

En lo que respecta a las otras partidas de gastos es importante indicar que la mayor parte de las cuentas presentan subejecución, considerando el monto estimado para el primer semestre. La partida que muestra la menor ejecución es la de "Bienes duraderos" con un 9,1% del total del presupuesto asignado, situación que llama la atención, ya que, el monto asignado a ese tipo de bienes es de únicamente un 1,5%, siendo éste un aspecto relevante, por cuanto afecta directamente el cumplimiento de los objetivos y metas de desarrollo institucional.

En el siguiente se presenta un detalle de la ejecución del presupuesto por programas.

**CUADRO N° 21**  
**REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO S.A. (RECOPE)**  
**EJECUCIÓN DE EGRESOS POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO, AL 30 DE JUNIO DE 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	Presupuesto			Ejecución	
	Inicial	Extraordinario modificación	Definitivo	Absoluta	Porcentual
<b>Total General</b>	<b><u>2.089.823,1</u></b>	<b><u>28.157,8</u></b>	<b><u>2.117.980,9</u></b>	<b><u>440.710,0</u></b>	<b><u>20,8%</u></b>
<b>Operaciones</b>	2.054.143,8	27.644,8	2.081.788,6	436.695,0	21,0%
<b>Inversiones</b>	35.679,3	513,0	36.192,3	4.015,0	11,1%

Fuente: Elaboración propia con base en el informe de ejecución presupuestaria de RECOPE al 30/06/2009.

De acuerdo con lo mostrado en el cuadro anterior el programa de operaciones tiene asignados recursos por la suma de ¢2.081.788,6 millones es decir un 98,3% del total de presupuesto institucional autorizado al 30 de junio del 2009. En tanto el de inversiones considera la suma de ¢36.192,3 millones (1,7%). Con base en la situación descrita, y la asignación de los recursos dispuesta por esa empresa pública para el año 2009, se determinó que el monto asignado a proyectos de inversión ha venido disminuyendo en los últimos años, situación que tiene una repercusión directa en el desarrollo futuro de esa

<sup>27</sup> Refinadota Costarricense de Petróleo S.A. Primera Evaluación Básica del Plan Operativo Institucional, 2009. p. 1.

<sup>28</sup> Industria petrolera clasifica el petróleo crudo según su lugar de origen, "West Texas Intermediate".

empresa pública, al no contar con los recursos suficientes para cubrir sus necesidades de inversión.

No obstante, se considera importante que esa Refinadora aproveche sus capacidades y experiencias ligadas al campo de la industria petrolera, de manera tal que pueda realizar una adecuada distribución de los limitados recursos económicos disponibles para fortalecer el proceso de ejecución de inversiones que les permita mejorar la capacidad operativa y técnica y cumplir sus funciones de manera efectiva, respaldándose en una competitividad tecnológica en los procesos relacionados con la importación, refinación y distribución de los hidrocarburos. Todo ese esfuerzo como parte de un planteamiento de sustentabilidad ambiental y seguridad nacional, buscando favorecer la eficiencia de la empresa, a través de la implementación de políticas adecuadas de asignación de recursos en un ambiente de transparencia y rendición de cuentas.

#### **b. Ejecución física de RECOPE durante el primer semestre del año 2009**

En el documento intitulado "Primera evaluación básica del Plan Operativo Institucional, 2009", RECOPE detalla el seguimiento de las metas anuales por programa, a saber operaciones e inversiones, además de una referencia a los indicadores programados y su valoración.

En cuanto al programa de operaciones, es importante indicar que al estar diseñado bajo un enfoque de procesos (refinación, logística y apoyo) su contribución se relaciona directamente con la alineación a los objetivos estratégicos empresariales, procesos de mejora y eficiencia de la gestión.

En lo que respecta a la ejecución de los proyectos de inversión, es importante indicar que para el año 2009, se encuentran divididos en dos niveles, los de carácter estratégico y los operativos. Los primeros tienen el propósito de desarrollar la infraestructura para atender las demandas futuras de hidrocarburos y los operativos el asegurar la infraestructura para el suministro presente de los combustibles. De acuerdo con lo apuntado por esa empresa pública como resultados del primer semestre se identifica un alto riesgo de no cumplir las metas establecidas<sup>29</sup>; ya que, de las 18 metas establecidas para los programas sustantivos, según las categorías de valoración, únicamente cuatro sobrepasan lo esperado, tres se ubican en "lo esperado" y once están en riesgo de no cumplimiento, o sea el 61,1%. Entre las causas que se citan para justificar dicho resultado se menciona la redefinición de metas, eliminación de metas, espera de resolución de adjudicación, problemas financieros de los contratistas, actualizaciones de estudios de factibilidad, retrasos en el proceso licitatorio.

Finalmente, con fundamento en lo expuesto, se debe indicar que el cumplimiento de las metas sectoriales y acciones estratégicas establecidas para RECOPE, en el Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón, 2006-2010" (PND), tienen un alto riesgo de no cumplirse en el plazo estimado, principalmente en lo que respecta al objetivo estratégico de "Desarrollar la capacidad instalada de almacenamiento, refinación del diesel y gasolinas localmente así como la infraestructura necesaria para la venta de biocombustibles", según lo apuntado por la empresa y por las causas señaladas en el párrafo anterior.

---

<sup>29</sup> Refinadora Costarricense de Petróleo S. A., Primera Evaluación Plan Operativo Institucional, 2009. p. 10.

### **4.1.3. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)**

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), se creó mediante Ley N° 2726 del 14 de abril de 1961 y sus reformas, con la finalidad de atender lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Política que señala la soberanía completa y exclusiva del Estado en sus aguas territoriales. En la citada ley orgánica, se le faculta para "*...dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo y resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos, lo mismo que el aspecto normativo de los sistemas de alcantarillado pluvial en áreas urbanas, para todo el territorio nacional...*"

En los últimos años el AyA ha enfrentado una difícil situación financiera, generada principalmente porque la fijación tarifaria para el cobro de los servicios de acueductos y alcantarillados no le ha permitido contar con suficientes recursos para su desarrollo. Tal situación ha provocado que no se hayan podido incorporar en los presupuestos ordinarios el contenido económico requerido para atender la totalidad de los egresos que debe asumir durante el período.

Para el año 2009, se presentó para aprobación de la Contraloría General de la República un presupuesto inicial, por la suma de ₡100.516,0 millones, el cual no incorporaba los recursos suficientes para cubrir la totalidad de las necesidades institucionales, dejándose sin financiamiento obligaciones por aproximadamente ₡21.000,0 millones, correspondientes a la deuda interna y externa, aspectos de orden salarial, energía eléctrica y cánones. Además, se presentaron incumplimientos de orden legal, relacionados con la inclusión de plazas por servicios especiales, que no contaron con la aprobación de la Autoridad Presupuestaria, se sobrepasó el límite de gasto establecido por esa entidad y no se incluyó la transferencia del 3,0% del superávit para la Comisión Nacional de Emergencias. Por lo anterior, la Contraloría General, procedió a improbar el presupuesto ordinario del AyA para el ejercicio económico del año 2009, pues no era un reflejo de la situación real de ese Instituto.

Con el propósito de solventar las inconsistencias encontradas, el AyA en el mes de enero del 2009, sometió a conocimiento de éste órgano contralor, el presupuesto ajustado, y para la aprobación correspondiente la modificación N° 1 y el presupuesto extraordinario N° 1, los cuales fueron debidamente aprobados.

#### **a. Sobre ajustes presupuestarios**

- **Presupuestos extraordinarios**

Durante el primer semestre del año 2009, el AyA ajustó el presupuesto a sus necesidades, por medio de un presupuesto extraordinario, por un monto de ₡28.246,1 millones, en el cual se incorporaron recursos adicionales por concepto de venta de agua potable e industrial y Servicio de alcantarillado sanitario. Asimismo, se disminuyó el superávit libre y se incorporan los desembolsos que se estimaba recibir del BCIE-1725 para el Programa de Abastecimiento del Área Metropolitana, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón; el préstamo Japonés para el Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Gran Área Metropolitana y el préstamo KFW para el Programa de Agua Potable y Saneamiento Básico

Rural II; así como la transferencia de recursos que la Dirección de Asignaciones Familiares desembolsará en el período 2009.

En este documento se improbió, el contenido presupuestario previsto en la partida de "Servicios" del programa N° 1 por la cifra de ¢40,0 millones para actividades de capacitación y consultorías de ingeniería y ciencias económicas, asociadas a FOCARD, por cuanto no fue suministrada la información que permitiera establecer la vinculación de dichos recursos con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y competencias que por imperativo legal le han sido encomendadas a ese Instituto.

- **Modificaciones presupuestarias**

Con fundamento en lo establecido en el artículo 17 del "Reglamento sobre variaciones al Presupuesto de los Entes y Órganos Públicos, Municipalidades y Entidades de carácter Municipal", la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General, emitió la Resolución R-DFOE-GE-4-2008, referente a la obligatoriedad de someter a la aprobación previa por parte de este órgano contralor, las modificaciones presupuestarias de ese Instituto que fueran formuladas con posterioridad al 16 de julio del 2008.

En los primeros seis meses del año 2009, al AyA se le aprobaron cuatro modificaciones presupuestarias, cuyo resultado en conjunto con el monto del presupuesto extraordinario mencionado, establece un presupuesto definitivo por la suma de ¢97.391,3 millones.

**b. Sobre la ejecución presupuestaria**

Del total de recursos presupuestados al 30 de junio del 2009, se recaudó un monto equivalente al 46,2% de lo presupuestado (¢44.962,4 millones). Los ingresos percibidos durante el periodo analizado han venido disminuyendo como producto de la incorporación de recursos cada vez menores procedentes del superávit, puesto que se ha tenido que hacer un uso cada vez mayor de esos ingresos para cubrir las necesidades de la Institución, las cuales no han sido cubiertas efectivamente con los ajustes tarifarios.

Por su parte, en lo que respecta a los ingresos corrientes se ha venido presentando aumentos en el período analizado, los cuales se explican por los incrementos en las tarifas, especialmente en las aprobadas en el mes de octubre del 2008 que implicaron un crecimiento del 20,8%.

Asimismo, en cuanto a los ingresos de capital se presenta un incremento en el 2009 de 208,4% justificado en los desembolsos por un monto de ¢375,5 millones por parte de la Dirección de Asignaciones Familiares y por la recuperación de los préstamos al sector público.

**CUADRO N° 22**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS**  
**INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO, 2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2007			2008			2009		
	Presupuesto definitivo	Recaudación		Presupuesto definitivo	Recaudación		Presupuesto definitivo	Recaudación	
		Absoluta	Porcentual		Absoluta	Porcentual		Absoluta	Porcentual
<b>Totales</b>	<b>62.004,7</b>	<b>36.576,1</b>	<b>59,0%</b>	<b>71.599,6</b>	<b>39.146,7</b>	<b>54,7%</b>	<b>97.391,3</b>	<b>44.962,4</b>	<b>46,2%</b>
Corrientes	51.907,5	24.850,5	47,9%	57.098,2	28.879,3	50,6%	73.393,1	34.877,2	47,5%
De capital	1.580,9	447,8	28,3%	3.018,5	197,5	6,5%	3.482,6	609,0	17,5%
Financiamiento	8.516,3	11.277,8	132,4%	11.482,9	10.069,9	87,7%	20.515,6	9.476,2	46,2%

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio, 2007-2009.

Al cierre del primer semestre los egresos se han ejecutado en un 33,8% de lo presupuestado, lo que a nivel de partida se refleja de la siguiente manera:

**CUADRO N° 23**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS**  
**COMPARATIVO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO, SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO, AL 30 DE JUNIO, 2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2007			2008			2009		
	Presupuesto definitivo	Ejecución		Presupuesto definitivo	Ejecución		Presupuesto definitivo	Ejecución	
		Absoluta	Porcentual		Absoluta	Porcentual		Absoluta	Porcentual
<b>Totales</b>	<b>62.004,7</b>	<b>22.400,2</b>	<b>36,1%</b>	<b>71.599,6</b>	<b>25.892,8</b>	<b>36,2%</b>	<b>97.391,3</b>	<b>32.960,2</b>	<b>33,8%</b>
Remuneraciones	21.889,4	9.025,5	41,2%	24.635,5	10.720,5	43,5%	35.698,8	15.625,4	43,8%
Servicios	16.551,1	6.169,6	37,3%	16.698,8	7.002,8	41,9%	24.493,1	9.314,1	38,0%
Materiales y suministros	6.833,7	1.654,1	24,2%	8.359,1	2.004,2	24,0%	9.044,2	2.280,7	25,2%
Intereses	878,0	720,5	82,1%	1.642,8	649,4	39,5%	1.987,6	585,3	29,4%
Bienes duraderos	12.119,9	1.835,0	15,1%	13.411,3	2.164,0	16,1%	20.216,0	2.014,6	10,0%
Transferencias corrientes	813,5	210,5	25,9%	637,0	282,8	44,4%	893,3	286,3	32,0%
Amortización	2.889,1	2.785,0	96,4%	4.496,1	3.069,3	68,3%	4.822,7	2.853,8	59,2%
Cuentas especiales	30,0	0,0	0,0%	1.719,1	0,0	0,0%	235,6	0,0	0,0%

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio, 2007-2009.

En el cuadro anterior se puede apreciar que las partidas que continúan presentando una menor ejecución son las de Cuentas especiales, que por su naturaleza no deben mostrar ejecución alguna, y las de "Materiales y suministros" y "Bienes duraderos", que son las partidas en las que se concentran los gastos para la ejecución de inversiones; situación que a mediano plazo podría afectar la consecución efectiva de los fines para los cuales fue creado el Instituto. Las restantes partidas muestran un comportamiento acorde con el comportamiento de períodos anteriores.

Al nivel de programa la situación es la siguiente:

**CUADRO N° 24**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS**  
**EJECUCIÓN DE EGRESOS POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO AL 30 DE JUNIO, 2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2007			2008			2009		
	Presupuesto definitivo	Ejecución		Presupuesto definitivo	Ejecución		Presupuesto definitivo	Ejecución	
		Absoluta	Porcentual		Absoluta	Porcentual		Absoluta	Porcentual
<b>Totales</b>	<b>62.004,7</b>	<b>22.400,1</b>	<b>36,1%</b>	<b>71.599,6</b>	<b>25.892,8</b>	<b>36,2%</b>	<b>97.391,3</b>	<b>32.960,2</b>	<b>33,8%</b>
Adm. Superior y Apoyo Instit.	12.506,9	6.795,0	54,3%	16.756,3	7.505,1	44,8%	21.738,2	9.197,9	42,3%
Operac. Mant. y Comerc. de Acued.	28.483,9	12.023,7	42,2%	30.489,9	13.529,3	44,4%	39.650,8	18.243,0	46,0%
Inversiones	19.898,7	3.169,7	15,9%	23.013,9	4.410,6	19,2%	34.509,6	4.876,9	14,1%
Operac. Mant. y Comerc. de Alcant.	1.115,2	411,7	36,9%	1.339,5	447,7	33,4%	1.492,7	642,4	43,0%

**Fuente:** Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio, 2007-2009.

Como se puede apreciar del cuadro anterior, el presupuesto de egresos del AyA, está conformado por cuatro programas, lo cuales han mantenido la misma tendencia, no solo en cuanto a asignación de recursos, sino también en cuanto a ejecución. Al respecto, ese Instituto debe continuar realizando los esfuerzos necesarios para proporcionarle mayores recursos a sus programas sustantivos y mejorar el nivel de ejecución de los mismos, con el fin de propiciar un logro más eficaz, eficiente y oportuno de los fines para los cuales fue creado, y así poder satisfacer en forma adecuada las necesidades y requerimientos de ese Sector.

### c. Sobre la situación económico-financiera

De conformidad con el análisis de los estados financieros al 30 de junio del 2009 y la información remitida por ese Instituto sobre el particular, se refleja un crecimiento en los ingresos facturados de aproximadamente un 20,0% (¢5.977,0 millones) respecto al período 2008; lo cual obedece en gran parte, al incremento tarifario aprobado por la ARESEP, a partir del mes de octubre de 2008.

Asimismo, en lo que respecta a los gastos de operación, se aprecia un incremento de un 38,0% (¢9.916,0 millones), en relación con el mismo período del año anterior. Entre las cuentas de gasto que tuvieron mayor crecimiento se encuentra la referida a los Servicios Personales que mostraron un crecimiento del 47,0%, (¢4.987,0 millones) producto de los aumentos de costo de vida del II semestre del 2008 (6,55%), I semestre 2009, salario escolar (6,9%) y percentil 40 en el I semestre, así como la cancelación del estudio integral de puestos que rigió a partir del mes de noviembre de 2008, el cual se pagó en marzo de 2009 por un monto retroactivo total de ¢1.110,5 millones. Además, el grupo de materiales y suministros se incrementó en un 16,0% (¢370,0 millones), destacando la cuenta de productos químicos que se incrementó en un 75,0% (¢274,0 millones). Otra cuenta que

muestra un incremento significativo de un 65% (¢2.441,0 millones), es la de depreciación revaluada, motivado por el incremento en el activo fijo como producto de la revaluación realizada al 31 de diciembre de 2008.

Es importante destacar que durante el primer semestre de 2009, se registró una pérdida neta por ¢1.482,0 millones, mientras que en el mismo periodo del año 2008 se mostró una utilidad de ¢1.603,0 millones; lo anterior explicado principalmente en el efecto combinado de un incremento de un 38,0% en los gastos y un aumento de aproximadamente un 20,0% en los ingresos, como se señaló supra.

#### **d. Sobre la ejecución física**

Con respecto a la ejecución física del AyA al 30 de junio del 2009, según la información remitida en los informes de ejecución presupuestaria a esa fecha; es importante mencionar que el Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José, es uno de los más relevantes que tiene ese Instituto. La prioridad de este proyecto, radica en que la población del Área Metropolitana de San José se verá beneficiada con la rehabilitación y ampliación del Sistema de Alcantarillado Sanitario. El objetivo del mismo es mejorar la calidad del agua de los ríos de dicha Área Metropolitana, por medio de la rehabilitación y expansión de los sistemas de recolección de las aguas residuales y la construcción de una planta de tratamiento.

Al respecto, al cierre del primer semestre del 2009 se han alcanzado en lo que respecta a este proyecto, los siguientes resultados:

- Sobre la meta relacionada con el logro al mes de diciembre de un 100,0% de avance en los procesos acumulados de precalificación y licitación del sistema de recolección de aguas residuales; se consiguió un avance del 83,3% de la meta anual.
- En lo que respecta a la meta correspondiente al porcentaje de avance del diseño del sistema de recolección de aguas residuales, el cumplimiento ha sido de un 25,0%; sin embargo está programada para desarrollarse en los últimos meses del año.
- La meta relativa a alcanzar un 80,0% de avance en los procesos acumulados de precalificación y licitación para el diseño, construcción y equipamiento de la planta de tratamiento de aguas residuales. A la fecha indicada, el avance es de un 60,0%, lo que equivale a un avance acumulado del 94,0% con respecto a la meta anual.
- Asimismo, en lo que concierne a la meta relativa al proceso de licitación y construcción del subcolector San Miguel. El proceso licitatorio fue declarado infructuoso por parte del AyA, lo cual ha generado un recurso de apelación ante la Contraloría General de la República.

Por otra parte, con respecto al programa de adquisición de hidrantes, debe señalarse que el mismo se ha desarrollado en coordinación con el Cuerpo de Bomberos, quienes procedieron a definir los sitios prioritarios en los cuales instalarlos y a definir las especificaciones técnicas. Posteriormente, se procedió a preparar y publicar el cartel de licitación para la adquisición de 86 hidrantes y válvulas. Se recibieron un total de ocho

ofertas y finalmente se adjudicó a la empresa Hidrorynca. Una vez que se entregue el pedido en un plazo de dos meses, serán distribuidos en las regiones.

Asimismo, el AyA ha venido realizando algunos proyectos bajo la modalidad de administración, como son la rehabilitación de puentes, canales, la reconstrucción de tramos de la red sanitaria que están colapsadas y la ampliación de ramales de alcantarillado sanitario en diferentes sectores del área metropolitana.

En línea con lo anterior, también han ejecutado algunos proyectos en coordinación con el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), como fueron la instalación de una red de alcantarillado sanitario en San Francisco de Dos Ríos, en la nueva carretera de concreto que se está construyendo en ese sector y la construcción de la red de alcantarillado sanitario para el tramo Universal-La Salle en Sabana Sur. Es importante indicar que en estos casos, CONAVI provee los materiales que se requieren y el AyA aporta, la mano de obra y la utilización de la maquinaria existente.

Es importante destacar que también se están desarrollando proyectos para la instalación de redes recolectoras de alcantarillado sanitario en coordinación con la Municipalidad de San José, como por ejemplo la nueva red de recolección para el Barrio Calle Morenos, el cual cuenta con un 95,0% de avance físico. Asimismo, próximamente, en coordinación con ese mismo Municipio, dará inicio la sustitución de una red de alcantarillado sanitario de aproximadamente 600 metros, que será sustituida por tubería plástica, en el sector comprendido entre la Biblioteca Nacional y el Parque Morazán, debido a que ese tramo será reconstruido en concreto a partir del segundo semestre del año 2009, por parte de la Municipalidad de San José.

#### **4.1.4. Instituto Nacional de Seguros (INS)**

El Instituto Nacional de Seguros (INS) en el año 2009 se encuentra en un proceso de cambio debido a la publicación de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, N° 8653<sup>30</sup>, donde uno de sus objetivos es modernizar y fortalecer al INS para que pueda entrar a competir eficaz y eficientemente en un mercado en competencia, sin perjuicio de su función social y dentro del marco del Estado social de derecho que caracteriza a la República de Costa Rica, para lo cual le eximió de las disposiciones emitidas en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131<sup>31</sup>, con excepción a lo ordenado en sus artículos 57 y 94 y en el Título X de esa Ley relacionado con el suministro de información y el régimen de responsabilidades. Además, le permite una mayor flexibilidad y propicia una ampliación de los mecanismos y procedimientos en materia de contratación administrativa<sup>32</sup>.

El INS para poder cumplir con los fines que tiene establecidos, dispone al 30 de junio del 2009 con un presupuesto definitivo tanto de ingresos como de egresos de ₡699.789,7 millones, de los cuales a esta fecha se han recaudado ₡857.447,6 millones y se han gastado ₡237.628,7 millones, es decir el 27,7% de lo percibido. Sin embargo, es importante indicar que de los ingresos percibidos el 70,6% corresponde al superávit libre y específico.

---

<sup>30</sup> Publicada en La Gaceta N° 152 del 07/08/2008.

<sup>31</sup> Publicada en La Gaceta N° 198 del 16/10/2001.

<sup>32</sup> Inciso g) artículo 1 de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, N° 8653.

**a. Evolución del presupuesto de ingresos durante el período 2007-2009**

EL INS presenta al 30 de junio del 2009 una recaudación de sus ingresos de un 122,5%, porcentaje inferior al reflejado en los años 2007 y 2008 que corresponden a 175,9% y 129,7%, respectivamente. Lo anterior se puede apreciar con mayor detalle en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 25  
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS  
INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO, 2007-2009  
EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2007			2008			2009		
	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación
	<b>328.354,7</b>	<b>577.528,7</b>	<b>175,9%</b>	<b>561.592,1</b>	<b>728.493,9</b>	<b>129,7%</b>	<b>699.789,7</b>	<b>857.447,6</b>	<b>122,5%</b>
Ingresos corrientes	300.780,6	152.622,3	50,7%	409.217,4	187.870,7	45,9%	505.579,2	239.269,0	47,3%
Ingresos de Capital	21.140,5	12.739,6	60,3%	28.122,6	22.078,8	78,5%	51.901,6	13.080,5	25,2%
Financiamiento <sup>1/</sup>	6.433,6	412.166,8	6406,5%	124.252,1	518.544,4	417,3%	142.308,9	605.098,1	425,2%

<sup>1/</sup> Corresponde al ingreso de superávit.

**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por el INS en el Informe de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio, 2007-2009.

La disminución que se refleja al cierre del primer semestre del año 2009, se origina principalmente en la recaudación de los ingresos de capital como se observa en el cuadro anterior, ya que solo ingresó el 25,2% de lo presupuestado en comparación con lo percibido en años anteriores. Realizando una comparación de los ingresos de capital en el período en estudio, se aprecia que, el ingreso que hace la diferencia es el de recuperación de préstamos que tenía un comportamiento de recaudación de un 59,9% (¢12.654,7 millones) y un 78,6% (¢22.005,4 millones) en los años 2007 y 2008, mientras que en el 2009 solo se percibió el 25,3%, (¢12.736,5 en millones), lo que se explica en el hecho que durante el primer semestre del 2009, no se obtuvieron recursos por concepto de recuperación de títulos valores del gobierno central, mientras que en los años anteriores este fue una fuente importante de ingresos.

Si se elimina del cuadro anterior los recursos provenientes del ingreso por concepto de financiamiento (superávit libre y específico), se reflejarían porcentajes de recaudación más acordes con lo presupuestado del orden del 51,4%, 48,0% y 45,3% en el 2007, 2008 y 2009, respectivamente). La aplicación del superávit libre presupuestado se prevé utilizarse en el proyecto ALFA que pretende implementar una nueva Plataforma Tecnológica para hacer frente a la apertura de mercados, inversiones mobiliarias, adquisición de mobiliario y equipo. Los recursos asignados al superávit específico se destinan a finiquitar la construcción del Hospital Trauma INS (Plan Maestro).

Los ingresos corrientes que constituyen la fuente principal de recursos de ese Instituto presentan durante el primer semestre del 2009, una recaudación del 47,3%, la cual es congruente con lo presupuestado, ahora bien, si se excluyen los recursos provenientes del

financiamiento, representa a nivel total el 71,8%<sup>33</sup>. Dentro de esos ingresos para el año 2009, se destaca la venta de seguros<sup>34</sup> (razón de ser del Instituto) con un 74,4% del total de los ingresos presupuestados<sup>35</sup>, porcentaje similar al que se presupuestó en los años 2007 (70,9%) y 2008 (76,9%).

De la venta de seguros las líneas más destacadas son las de Automóviles voluntarios que representa del presupuesto un 27,6% (¢114.456,4 millones) con una recaudación de ¢56.194,6 millones (49,1%) y el de Riesgos del trabajo con un 20,1% (¢83.457,3 millones) y su recaudación de ¢40.264,4 millones (48,2%).

El INS para hacer frente al mercado en competencia desarrolló un Plan Estratégico de Mercadeo para el período 2007-2011 que les permitirá reforzar el negocio, de cara a la apertura de mercados, enfocando los mayores esfuerzos en el período 2009-2011 al desarrollo de un plan comercial.

#### **b. Evolución del presupuesto de egresos y su ejecución a nivel de programa durante el período 2007-2009**

El INS cuenta con una estructura programática conformada por cuatro programas: el programa 01 Dirección Superior y Administrativa; el programa 02 Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo; el programa 03 INS-Salud y el programa 04 Servicios de Bomberos, para poder cumplir con los fines que le fueron establecidos. Es importante destacar que de conformidad con el artículo 53 inciso b) de la Ley N° 8653, se crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, como un órgano de desconcentración máxima adscrito al INS; siendo que, para el año 2009 los recursos para su operación permanecen incorporados dentro del presupuesto del INS, en su programa 04 hasta que ese órgano pueda formular y administrar su presupuesto en forma independiente.

Los recursos asignados y ejecutados en cada uno de esos programas, durante los últimos tres años, se presentan a continuación:

---

<sup>33</sup> Se refiere al superávit libre y específico.

<sup>34</sup> La venta de seguros, se conforma por las líneas de seguros de Incendio, Automóviles voluntario, Automóviles obligatorio, Riesgos diversos, Marítimo, Vida, Accidentes de salud, Riesgos del trabajo, Cosecha y Ganado.

<sup>35</sup> Excluidos los recursos provenientes del superávit libre y específico.

**CUADRO N° 26**  
**INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS**  
**EJECUCIÓN DE EGRESOS POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO AL 30 DE JUNIO, 2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2007			2008			2009		
	Presupuesto definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución
<b>Total</b>	<b>328.354,7</b>	<b>114.920,9</b>	<b>35,0%</b>	<b>561.592,1</b>	<b>165.382,6</b>	<b>29,4%</b>	<b>699.789,7</b>	<b>237.628,7</b>	<b>34,0%</b>
Dirección Superior y Administración	88.411,2	9.624,0	10,9%	252.492,4	38.533,6	15,3%	243.562,5	64.200,9	26,4%
Servicio de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo	216.585,5	97.678,0	45,1%	275.990,3	116.334,1	42,2%	408.770,2	159.439,4	39,0%
INS - Salud	11.120,6	3.357,5	30,2%	18.374,3	4.654,0	25,3%	24.147,8	6.519,3	27,0%
Servicios de Bomberos	12.237,4	4.261,4	34,8%	14.735,1	5.860,9	39,8%	23.309,2	7.469,1	32,0%

**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por el INS en el Informe de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio, 2007-2009.

Como se muestra en el cuadro anterior, el programa denominado "Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo", presenta durante los primeros semestres de los años 2007, 2008 y 2009 ejecuciones del 45,1%, 42,2% y 39,0%, respectivamente, siendo que, dentro de ese programa las cuentas de "seguros, reaseguros y otras obligaciones", y "servicios comerciales y financieros", corresponden a las de mayor ejecución.

**c. Evolución del presupuesto de egresos y su ejecución a nivel de partida durante el período 2007-2009**

La ejecución del presupuesto total de egresos del INS al 30 de junio del 2009, fue de un 34,0%. Un detalle de dicha ejecución a nivel de partida presupuestaria, se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 27**  
**INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS**  
**EJECUCIÓN DE EGRESOS POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO AL 30 DE JUNIO, 2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2007			2008			2009		
	Presupuesto definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución
<b>Total</b>	<b>328.354,7</b>	<b>114.920,9</b>	<b>35,0%</b>	<b>561.592,1</b>	<b>165.382,6</b>	<b>29,4%</b>	<b>699.789,7</b>	<b>237.628,7</b>	<b>34,0%</b>
Remuneraciones	35.477,8	14.428,3	40,7%	38.725,9	19.940,7	51,5%	54.077,6	24.723,4	45,7%
Servicios	216.740,2	90.736,9	41,9%	277.088,5	113.779,0	41,1%	402.638,8	149.593,2	37,2%
Materiales y suministros	4.675,1	1.090,3	23,3%	5.524,6	1.566,2	28,3%	6.244,4	2.187,6	35,0%
Intereses y comisiones	3.784,4	1.237,3	32,7%	2.052,4	903,8	44,0%	4.374,9	532,8	12,2%
Activos financieros	16.929,7	1.899,3	11,2%	174.402,3	20.247,0	11,6%	116.662,8	48.080,0	41,2%
Bienes duraderos	19.573,9	426,7	2,2%	23.254,3	1.717,9	7,4%	60.084,1	4.632,6	7,7%
Transferencias corrientes	11.118,4	5.102,1	45,9%	14.396,6	7.228,0	50,2%	24.217,1	7.879,1	32,5%
Transferencias de capital	-	-	-	37,0	0,0	0,0%	-	-	-
Cuentas especiales	20.055,2	0,0	0,0%	26.110,5	0,0	0,0%	31.490,0	0,0	0,0%

**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por el INS en el Informe de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio, 2007-2009.

La partida más relevante durante este periodo 2007-2009 fue la denominada "Servicios", cuya asignación presupuestaria fue de 66,0%, 49,3% y 57,5% en los años 2007, 2008 y 2009, respectivamente, con ejecuciones al 30 de junio de cada uno de esos años muy acordes a lo presupuestado de 41,9%, 41,1% y 37,2%, respectivamente. Dentro de esta partida se destacan las cuentas de "seguros, reaseguros y otras obligaciones" (75,1%), que contiene los recursos asignados para el pago de obligaciones por contrato de seguros, que es la actividad primordial del INS, y, "servicios comerciales y financieros" (16,8%), en la cual se incluyen recursos necesarios para atender las campañas relacionadas con la apertura del mercado de seguros, promoción de ventas de seguros en general, y mejora de la imagen institucional.

La segunda partida de mayor importancia en el año 2009 es la de "Activos financieros", con una asignación presupuestaria del 16,7%, la cual se explica por la incorporación en el año 2009 de recursos necesarios para atender el aporte de capital de trabajo para la operación de la Sociedad "INSurance Servicios S.A."

En cuanto a la partida bienes duraderos en el año 2009, la subpartida de mayor relevancia es "equipo y programas de cómputo", la cual representa el 56,0% del total de esa partida, y se refiere a la adquisición de hardware, software y licencias para la nueva plataforma tecnológica integrada de seguros (PROYECTO ALFA). La aplicación de este gasto se sustenta en el Plan Estratégico de Tecnologías de Información y Comunicaciones 2008-2011.

Es importante indicar que en el presupuesto ordinario 2009, la partida que presentó el mayor crecimiento en términos reales fue la partida de "Cuentas especiales", a la cual se le asignaron recursos por un monto de ₡140.680,9 millones. Esta partida se utiliza con el

propósito de reforzar otras cuentas cuando se amerite sin llegar a desfinanciar las que ya han sido autorizadas, al 30 de junio del 2009. El 77,6% (€109.190,9 millones) de los recursos contenidos en esa partida fue trasladado a otras cuentas por medio del mecanismo de modificación presupuestaria<sup>36</sup>, quedando disponible a esa fecha únicamente un 4,5% (€31.490,0 millones) del presupuesto total de egresos.

#### **d. Plan Nacional de Desarrollo (PND)**

El INS según se establece en el Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010” forma parte de los Sectores Coordinación Gubernamental, Turismo, Social y Lucha contra la Pobreza, Financiero, Trabajo y Seguridad Social, pero solo para los dos últimos sectores se incluyen metas en las Matrices Anuales de Programación Institucional, y se establece la vinculación del PND con las acciones estratégicas institucionales.

En el Decreto N° 34582-MP-PLAN, publicado en la Gaceta N° 126 del 1 de julio del 2008 se establece que el INS, a partir de esa fecha estaría formando parte de los Sectores Sociales y Productivo, por lo que en las Matrices Anuales de Programación Institucional para el año 2009, no se tienen metas incorporadas. El INS mediante oficio PE-2008-1852 del 12 de noviembre del 2008 dirigido al Ministro de Planificación, le solicita por tercera vez que se le aclare la participación que se tendrá en los sectores referidos y como quedan los otros sectores que tienen en el PND acciones estratégicas pero a los cuales ya no pertenece. Al 7 de agosto del 2009 no se ha dado respuesta por parte del Ministerio de Planificación.

#### **4.1.5. Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)**

La Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), fue creada mediante Ley N° 7789<sup>37</sup> del 23 de abril de 1998 y opera de conformidad con el inciso e), artículo 2, del capítulo I de la Ley N° 8345, con la finalidad de brindar los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario<sup>38</sup> y evacuación de aguas pluviales; así como para la generación distribución, transmisión y comercialización de energía eléctrica y alumbrado público, para promover el mayor bienestar de la provincia de Heredia. Asimismo, mediante Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, N° 8660, las competencias de la ESPH fueron ampliadas al permitirsele que realice servicios de telecomunicaciones, infocomunicaciones y otros servicios en convergencia necesarios para el desarrollo, en las condiciones apropiadas de cantidad, calidad, regularidad y eficiencia. Dicha Ley, también excluyó a la ESPH de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Público, N° 8131.

La ESPH, para cumplir con los fines para los cuales fue creada, en lo que se refiere a brindar los servicios de generación, distribución y transmisión de energía eléctrica, así como para el alumbrado público, agua potable, alcantarillado sanitario, evacuación de aguas pluviales y recursos hídricos para el desarrollo de la provincia de Heredia, dispone al 30 de junio del 2009 de un presupuesto definitivo tanto de ingresos como de egresos por la suma de

---

<sup>36</sup> Al 30 de junio del 2009 se han realizado 14 modificaciones presupuestarias.

<sup>37</sup> La ESPH se establece como una sociedad anónima de utilidad pública y plazo indefinido, además, podrá desempeñar sus funciones en forma directa, por medio de las subsidiarias que constituya para tal efecto mediante la celebración de contrataciones o alianzas con entidades de reconocido prestigio tecnológico y financiero.

<sup>38</sup> Los servicios de alcantarillado sanitario y pluvial se brindan únicamente en el centro de Heredia.

¢36.677,3 millones, de los cuales a esa fecha se han recaudado ¢20.008,8 millones y se han gastado el 87,6% (¢17.522,6 millones) de esos ingresos recibidos.

**a. Evolución del presupuesto de ingresos durante el período 2007-2009**

La ESPH al 30 de junio del 2009 presenta una recaudación de sus ingresos de un 54,6%, porcentaje mayor al reflejado en los años 2007 y 2008 que fueron de 52,2% y 52,7% de lo estimado, respectivamente. Lo anterior se puede apreciar con un mayor detalle en el cuadro que se presenta a continuación:

**CUADRO N° 28**  
**EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE HEREDIA S.A. (ESPH S.A.)**  
**INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO, 2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2007			2008			2009		
	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación
<b>Totales</b>	<b>23.406,0</b>	<b>12.330,1</b>	<b>52,7%</b>	<b>27.930,2</b>	<b>14.540,9</b>	<b>52,2%</b>	<b>36.677,3</b>	<b>20.008,8</b>	<b>54,6%</b>
Impuesto general sobre ventas	740,0	410,7	55,5%	973,5	500,8	51,4%	1.297,4	565,4	43,6%
Venta de bienes	19.759,6	9.372,6	47,4%	22.184,9	11.166,1	50,3%	27.161,4	14.182,2	52,2%
Venta de servicios	815,2	500,4	61,4%	1.070,3	503,8	47,1%	1.432,1	707,2	49,4%
Derec. Admin. y otros servic. Públic.	128,0	51,6	40,3%	80,1	11,3	14,1%	15,0	25,3	168,7%
Renta de activos financieros	63,1	22,6	35,8%	42,0	16,6	39,5%	43,1	70,6	163,8%
Multas y sanciones	138,0	65,6	47,5%	192,4	107,5	55,9%	239,2	142,7	59,7%
Ingresos varios no especificados	51,9	196,4	378,4%	937,9	184,3	19,7%	285,6	127,9	44,8%
Transferencias corrientes	0,0	0,0	-	1.653,8	1.445,1	87,4%	4.638,4	2.438,3	52,6%
Financiamiento	0,0	0,0	-	583,9	394,0	67,5%	119,0	0,0	0,0%
Recursos de vigencias anteriores	1.710,2	1.710,2	100,0%	211,4	211,4	100,0%	1.446,1	1.749,2	121,0%

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Informe de ejecución presupuestaria de la ESPH al 30 de junio, 2007-2009.

Este incremento en el año 2009 se origina primordialmente en la recaudación aproximadamente el 83,1% (¢16.620,5<sup>39</sup> millones) provenientes de los ingresos por venta de energía eléctrica<sup>40</sup> y agua potable<sup>41</sup>, producto de la tarifa vigente. Dicho incremento se da a pesar de la disminución en el consumo de energía por parte de los clientes, debido principalmente por la crisis económica por la que atraviesa el país.

Por otra parte, también se aprecia un aumento en la renta de activos financieros de aproximadamente un 163,8% (¢70,6 millones) producto de los recursos provenientes del desembolso otorgado por el Sistema Bancario Nacional para el financiamiento del Proyecto Hidroeléctrico Tacaes, proyecto que actualmente se encuentra en proceso de

<sup>39</sup> Venta de bienes ¢14.182,2 millones y transferencias corrientes ¢2.438,3 millones.

<sup>40</sup> Este ingreso se origina en la prestación de servicios de energía eléctrica y alumbrado público en los cantones de Heredia, San Isidro, San Rafael, Barva (Santa Lucía), San Joaquín de Flores (San Lorenzo y Santa Martha), San Pablo (La Puebla y Rincón de Ricardo).

<sup>41</sup> La ESPH proporciona el suministro de agua potable (alcantarillado) al Barrio Corazón de Jesús, Fátima, Mercedes Norte y Sur, Lagunilla, Barreal, Miraflores, Santa Cecilia, Malinches, Vista Nosara, La Aurora, Guararí, Santiago, San Josecito, Tierra Blanca, Suiza Jardines de Roma, Jardines 2, Tírol, Cerro Chompipe, San Gabriel, Monte de la Cruz y centro de San Rafael.

**Análisis de la ejecución presupuestaria y física  
de algunas entidades públicas**

contratación administrativa, ya que la licitación se declaró desierta por no cumplir con los requerimientos económicos y técnicos.

Asimismo, el incremento de 121,0% que se refleja en los recursos de vigencias anteriores, corresponde a la incorporación del superávit específico por la denominada "contribución para el desarrollo" al 31 de diciembre del 2008<sup>42</sup>, para la elaboración de proyectos de inversión tales como la perforación de pozos, mejora de captación en Tibasito, líneas de transmisión de la Planta Hidroeléctrica Tacaes y Subestación de Poás, sustitución de medidores eléctricos, programas de desinfección y de reducción de agua no contabilizadas, instalación de servicios nuevos, compra de maquinaria pesada mini-retroexcavador y construcciones de la red colectora de Heredia y Guararí, de salida subterránea Heredia, de la Subestación de San Miguel y el doble circuito desde San Miguel.

**b. Evolución del presupuesto de egresos y su ejecución a nivel de programa durante el período 2007-2009**

Para ofrecer los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y evacuación de aguas pluviales; así como para la generación distribución, transmisión y comercialización de energía eléctrica y alumbrado público, la ESPH cuenta con una estructura programática conformada por seis programas: Acueductos, Alcantarillados, Energía Eléctrica, Alumbrado Público, Tarifa Hídrica y Administración. Los recursos asignados y ejecutados en cada uno de esos programas, durante los últimos tres años, se presentan a continuación:

**CUADRO N° 29**  
**EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE HEREDIA S.A. (ESPH S.A.)**  
**EJECUCIÓN DE EGRESOS POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO, AL 30 DE JUNIO, 2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2007			2008			2009		
	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución
<b>Totales</b>	<b>23.406,0</b>	<b>11.602,6</b>	<b>49,6%</b>	<b>27.930,2</b>	<b>14.964,3</b>	<b>53,6%</b>	<b>36.677,3</b>	<b>17.522,6</b>	<b>47,8%</b>
Prog. N° 1: Acueductos	3.227,9	1.140,6	35,3%	3.576,0	1.540,2	43,1%	4.837,7	1.338,4	27,7%
Prog. N° 2 Alcantarillado	550,7	113,0	20,5%	324,4	118,4	36,5%	490,0	128,1	26,1%
Prog. N° 3 Energía Eléctrica	15.936,9	9.150,2	57,4%	20.061,6	11.759,9	58,6%	26.953,9	14.227,3	52,8%
Prog. N° 4 Alumbrado Público	168,1	56,7	33,7%	441,1	293,4	66,5%	621,0	302,3	48,7%
Prog. N° 5 Tarifa Hídrico	174,9	66,1	37,8%	118,1	48,5	41,1%	172,8	61,4	35,5%
Prog. N° 6 Administración	3.347,5	1.076,0	32,1%	3.409,0	1.203,9	35,3%	3.601,9	1.465,1	40,7%

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Informe de ejecución presupuestaria de la ESPH al 30 de junio, 2007-2009.

<sup>42</sup> Superávit específico proveniente de acueductos €504,3 millones, alcantarillado sanitario €68,7 millones, energía eléctrica €833,2 millones, alumbrado público €12,2 millones e hídrico €12,2 millones, incluidos en el presupuesto extraordinario N° 1-2009, aprobado por la Contraloría General de la República mediante oficio N° 3656 (FOE-ED-208) del 02/04/2009.

Los programas de Alcantarillado, Acueductos, Administración, Tarifa Hídrica y Alumbrado Público, como se muestra en el cuadro anterior, presentan durante el primer semestre del año 2009 un porcentaje de ejecución inferior al 50,0%, nivel que preocupa ya que, de no tomarse las acciones pertinentes, al finalizar el período, podría no lograrse el cumplimiento efectivo de los objetivos estratégicos propuestos para realizar la operación, mantenimiento y desarrollo de los servicios que brinda a los clientes de la provincia de Heredia.

En relación con el bajo nivel de ejecución de los programas mencionados en el párrafo anterior, la ESPH manifiesta, que obedece fundamentalmente a atrasos en los procesos de contratación de bienes y servicios y trámites administrativos internos relacionados con dichos procesos, los cuales se espera sean mejorados con la aplicación de las flexibilidades que brinda la Ley N° 8660 y la exclusión a la ESPH de la Ley N° 8131, antes citadas.

Por su parte, el presupuesto correspondiente a la partida de materiales y suministros, se ejecutó al cierre del primer semestre del año 2009 en un 55,1%, del cual el 42,4% corresponde a la compra de energía eléctrica al ICE, al pago de la potencia y transmisión, y a los desembolsos realizados para cubrir el uso de la red de líneas de distribución, para atender la demanda de los usuarios de la provincia de Heredia. Es importante destacar que el nivel de ejecución del programa de energía eléctrica<sup>43</sup>, fue inferior al experimentado en los años 2007 y 2008, por cuanto dichas necesidades han disminuido considerablemente a consecuencia de la crisis económica y la utilización de generación propia por medio de la planta del Proyecto Hidroeléctrico Los Negros, cuyo objetivo es poder cubrir y eliminar los picos altos de la demanda que tienen un costo alto.

Además, se observa una ejecución del 38,5% y del 53,0% en las partidas intereses y amortización, respectivamente, la cual se utilizó para el pago de préstamos contraídos en procura de realizar proyectos de inversión en energía eléctrica, alumbrado público, acueductos, alcantarillado y pluvial, con el fin de asegurar la confiabilidad, sostenibilidad y calidad de los servicios públicos en la provincia de Heredia. De los proyectos de inversión más importantes se encuentra el desarrollo de programas de agua potable en centros urbanos de Heredia, construcción del alcantarillado sanitario de Guararí, rehabilitación de la Planta Hidroeléctrica de Tacares, reforestación y conservación de las fuentes hídricas, compra de terreno para el Proyecto de Saneamiento Ambiental y adquisición de equipos para el Proyecto Hidroeléctrico Los Negros.

---

<sup>43</sup> De un gasto total del programa de electricidad por la suma de €26.953,9 millones, se ha ejecutado en energía eléctrica €11.439,2 millones.

**CUADRO N° 30**  
**EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE HEREDIA S.A. (ESPH S.A.)**  
**EJECUCIÓN DE EGRESOS POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO, AL 30 DE JUNIO, 2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2007			2008			2009		
	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución
<b>Totales</b>	<b>23.405,9</b>	<b>11.602,6</b>	<b>49,6%</b>	<b>27.930,2</b>	<b>14.964,3</b>	<b>53,6%</b>	<b>36.677,5</b>	<b>17.522,6</b>	<b>47,8%</b>
Remuneraciones	4.089,8	1.630,9	39,9%	4.364,9	1.858,8	42,6%	5.027,9	2.274,5	45,2%
Servicios	3.299,5	1.717,7	52,1%	2.231,8	1.043,6	46,8%	2.951,9	1.109,5	37,6%
Materiales y suministros	10.870,2	6.833,3	62,9%	16.484,7	10.444,2	63,4%	22.117,4	12.178,6	55,1%
Intereses	365,3	158,3	43,3%	362,6	189,7	52,3%	693,9	267,2	38,5%
Bienes duraderos	3.413,3	550,9	16,1%	2.914,2	675,7	23,2%	4.007,7	554,1	13,8%
Transferencias corrientes	779,1	440,6	56,6%	1.016,8	520,5	51,2%	1.349,4	858,3	63,6%
Amortización	588,7	270,9	46,0%	548,0	231,8	42,3%	529,1	280,4	53,0%
Cuentas especiales	0,0	0,0	-	7,2	0,0	0,0%	0,0	0,0	-

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de ejecución presupuestaria de la ESPH al 30 de junio, 2007-2009.

### c. Sobre la ejecución física

De acuerdo con la evaluación del informe semestral del Plan Anual Operativo (PAO) del 2009, realizado por la ESPH, se determinó un bajo nivel de cumplimiento de las metas para el primer semestre de dicho año, en los programas de Energía Eléctrica (6,2%) y Alumbrado Público (0,0%), sin embargo, en lo relativo a los programas de Alcantarillado (100,0%) Acueductos (47,7%), e Hídrico (40,0%), se lograron importantes resultados en cuanto al cumplimiento de las metas establecidas.

## 4.1.6. Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)

### 1. Evaluación de la ejecución física

Durante el 2009 la Administración del CONAVI ha tomado una serie de acciones las cuales es de esperar repercutan en forma positiva en su gestión en el corto y mediano plazo, a saber, se logró consolidar el nombramiento de su Director Ejecutivo, nombrado en forma interina desde hacia varios años, se aprobó en Junta Directiva una nueva estructura orgánica que contará para el 2010 con 122 nuevos puestos. Acciones que se espera coadyuven a orientar los recursos a las prioridades institucionales y por ende, una mejora tanto en la recuperación gradual de la deteriorada red vial nacional como en la consolidación de nuevos proyectos de infraestructura vial.

Ahora bien, desde el punto de vista del sistema de evaluación de resultados y rendición de cuentas, el CONAVI, al igual que las demás entidades del Sector de Infraestructura y Transporte, continúa con problemas en el diseño de indicadores y consecuentemente en el análisis y verificación de la información, aspectos que entre otros, fueron comunicados el año pasado mediante el informe N° DFOE-OP-05-2008, y este año mediante el informe N°

DFOE-OP-IF-17-2009, y que afectan la confiabilidad y exactitud de la información que se genera sobre el cumplimiento de las metas estratégicas e institucionales.

No obstante lo apuntado, el Informe de Gestión del CONAVI del primer semestre 2009, revela que su avance en el cumplimiento de las metas es adecuado, a pesar de que participó en la atención de las emergencias ocurridas al inicio del año en Cinchona y Limón. A continuación se explican sus principales logros por programas y por metas:

#### **a. Programa de Conservación Vial**

Este Programa incluye los objetivos relacionados con el mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico y la rehabilitación de la Red Vial Nacional, y ha logrado atender la totalidad de las rutas de la red vial asfaltada, donde sobresale la colocación de carpetas en cerca de 1.850 km por medio de bacheo con mezcla asfáltica en caliente y 1.750 km en bacheos de urgencia y 500 km en conformación de cunetas y espaldones.

En cuanto a la Red Vial Nacional en lastre, la cual se atiende por medio de la licitación pública N° LN 04-07, ese Consejo informa que se atendieron 2.665 Km aproximadamente, en las diferentes regiones del país.

Por concepto de Conservación Vial, a raíz del terremoto ocurrido el pasado 8 de enero del 2009 en el sector de Cinchona, el CONAVI tuvo que reorientar parte de sus recursos para rehabilitar los diferentes sectores afectados con el fin de ayudar en la recuperación de personas, así como algunas obras de infraestructura dañadas por el citado evento. Esta situación generó una inversión cercana a los €3.600,0 millones para un aproximado de 35 km de carretera. Asimismo, debido a las emergencias surgidas en la ciudad de Limón, se invirtieron €1.500,0 millones en la recuperación de la estructura de pavimento dañada.

Cabe destacar que, la atención de dichos eventos por parte del CONAVI coadyuvó a que dicho Consejo pudiese alcanzar de forma aceptable las metas propuestas para este semestre.

#### **b. Programa de Construcción Vial**

En cuanto a la construcción de obra nueva, ese Consejo informa que hay ocho proyectos cuya etapa de diseño ha sido concluida y seis más están en proceso de diseño con avances superiores al 50% en la etapa de diseño.

Por otra parte, dentro de los proyectos de construcción y mejoramiento de carreteras se encuentran 12 proyectos, de los que se destacan el proyecto Palmichal – Chirracá que tiene un 96% de avance en donde la estructura de pavimento y el señalamiento vial están concluidos. No obstante, el CONAVI indica que se encuentra suspendido a la espera del estudio de reajuste de precios para proceder con la instalación de la baranda flexible, según las cantidades contratadas.

El proyecto Veintisiete de Abril – Paraíso, se encuentra terminado e incluye la construcción completa de la estructura de pavimento y la ciclo vía.

Otro proyecto prácticamente concluido es el del Puerto Carrillo – Estrada – Lajas, quedando pendiente la construcción de un puente cuyo costo excede el monto

contratado por lo que mediante el presupuesto extraordinario N° 1-2009 del CONAVI se dotó del contenido correspondiente, de forma tal que, se espera que dichos recursos se ejecuten, para la citada construcción, en el mes de julio del 2009.

Por su parte, el proyecto Rincón – Puerto Jiménez tiene un avance del 45% y actualmente se trabaja en la colocación del préstamo (materiales acarreados de otro sitio) y la subbase de la carretera así como en la instalación de nueve puentes.

Otro proyecto que muestra un avance del 50% para este primer semestre es el de La Legua – Monterrey – San Andrés - San Antonio de León Cortés, en el cual se trabaja en la prenivelación de la superficie proyectada, construcción de muros de gaviones y cunetas y la construcción de desfogues, entre otros.

A su vez, uno de los proyectos donde el CONAVI ha efectuado acciones relevantes es el vinculado con la construcción de radiales, en donde en este semestre se continúa con la ejecución de los proyectos iniciados en períodos anteriores y se proyecta concluir el mejoramiento de la Ruta Nacional N° 10, sección Paraíso - Cartago, la Ruta Nacional N° 215, sección Zapote – San Francisco y la Ruta Nacional N° 102, sección San Vicente de Moravia – San Isidro de Coronado. La radial San Francisco – La Colina (Ruta Nacional N° 211) presenta una ejecución física del 75%; empero, al igual que las anteriores radiales tiene su avance limitado por los puentes que deben ser intervenidos en cada radial. Además, en esa última radial se debe eliminar 150 losas de cemento que tenían defectos de construcción y su posterior colocación.

También, al finalizar el 2008, se dio orden de inicio a la radial Librería Universal – MAG (Ruta Nacional N° 167), que a la fecha presenta un avance del 30% y se ha trabajado en la relocalización de servicios públicos, esperando alcanzar el 70% del proyecto al finalizar el 2009.

Por su parte, se cuenta con el diseño de los pasos a desnivel en Hatillo y Alajuelita, ambos sobre la Ruta Nacional N° 39, (carretera de circunvalación), actividad realizada con una donación de la Corporación Andina de Fomento. Sin embargo, el CONAVI manifiesta que el paso a desnivel en la intersección de Hatillo requiere de expropiaciones cuyo plazo definitivo para la formalización del caso es incierto. Por otra parte, el contrato para la construcción del paso elevado en la rotonda de Alajuelita fue refrendado el pasado 11 de junio por esta Contraloría General y ya se efectuó la reunión de preconstrucción y se están realizando los trabajos preliminares para dar la orden de inicio correspondiente.

Finalmente, el CONAVI ha realizado a través del Consejo Nacional de Concesiones, dentro del proyecto de la carretera San José – Caldera, la construcción de dos puentes peatonales, uno ubicado en la ruta 27, (carretera a Santa Ana, frente a Forum) y otro frente al Gimnasio Nacional en la Sabana.

### **c. Cumplimiento de metas institucionales**

En cuanto al avance en el cumplimiento de las metas institucionales establecidas para la atención de las acciones estratégicas del PND, el CONAVI reportó los siguientes datos:

- i. Conservar 4.200 km red asfaltada se logró en 86%.

- ii. Conservar 1.500 km de red de lastre se logró un 74%.
- iii. Construir, rehabilitar, reconstruir 108 km de la Red Vial Nacional Estratégica se alcanzó un 38%.
- iv. Construir y/o reconstruir diez puentes de la Red Vial Nacional estratégica se logró un 110%.
- v. Diseñar diez puentes y carreteras de la Red Vial Nacional estratégica se logró un 80%.
- vi. Construir tres radiales se alcanzó un 29%.

De acuerdo con lo anterior es preciso señalar que dentro de la acción estratégica ii) se encuentra el proyecto de la carretera a San Carlos, sección Sifón –La Abundancia con un 54% de avance, la conclusión del proyecto 27 de abril-Paraíso en Santa Cruz de Guanacaste como antes se apuntó así como la inversión de recursos del CONAVI en el proyecto de la Costanera-Sur donde atendieron 5 km y se proyecta la conclusión de ese proyecto en el segundo semestre del 2009.

Sobre lo indicado en el párrafo anterior, es preciso señalar que en cuanto al proyecto Sifón –La Abundancia, esta Contraloría General, mediante el monitoreo permanente que realizó en el año 2008, determinó que debido a que la fecha de terminación probable de esa obra es el 4 de mayo de 2010, se considera que el contratista requerirá acelerar la ejecución de las obras para poder cumplir con esa fecha, debido a que aún falta por construir, a noviembre del año 2008, casi un 50% del proyecto, aspecto que el CONAVI debe ponerle atención para que ese proyecto no sufra más atrasos y se pueda concluir en la fecha antes citada.

## **2. Evaluación de la gestión presupuestaria y financiera**

### **a. Análisis de la gestión presupuestaria**

Las principales fuentes de financiamiento que el CONAVI tiene para el cumplimiento de los fines y objetivos que le asigna su Ley de creación, provienen de la Ley N° 7798, (Ley de Impuesto a la propiedad de vehículos) y de la Ley N° 8114, (Ley de Impuesto único a combustibles), las cuales en los últimos años han manteniendo la participación más importante dentro del presupuesto total del CONAVI y para el primer semestre del año 2009 representaron ₡52.077,0, o sea un 63,7% del total de los ingresos percibidos (₡81.766,6 millones). Ver Cuadro N° 31.

De dichas transferencias, el 61,0% (₡31.743,1 millones) corresponden a transferencias de la Ley N° 8114 y el 39,0% (₡20.333,9 millones) de la Ley N° 7798. No obstante, para el período en estudio se debe señalar que los recursos de crédito externo están tomando un papel protagónico en el financiamiento de proyectos donde el CONAVI tiene participación, ya que representaron un 29% de los ingresos recibidos.

También aspecto importante a resaltar es el hecho de que al 30 de junio de 2009 los ingresos percibidos por el Consejo alcanzaron el 46,8% de lo presupuestado, pero sin considerar los recursos del superávit, (superávit compuesto por el fondo vial y de peajes),

**Análisis de la ejecución presupuestaria y física  
de algunas entidades públicas**

daría un 45,0%, aspecto que llama la atención por cuanto la ejecución de gastos mostrada por el CONAVI durante el primer semestre es de un 41,0%.

**CUADRO N° 31  
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD  
PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO  
2007-2009  
EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	Presupuesto 2007			Presupuesto 2008			Presupuesto 2009		
	Aprobado	Ejecutado	% ejec.	Aprobado	Ejecutado	% ejec.	Aprobado	Ejecutado	% ejec.
	<b>101.382,2</b>	<b>37.984,7</b>	<b>37,5</b>	<b>130.203,0</b>	<b>57.828,0</b>	<b>44,4</b>	<b>174.528,8</b>	<b>81.766,6</b>	<b>46,8</b>
Derechos Adm. <sup>1/</sup>	3.962,8	1.966,5	49,6	4.102,4	2.054,1	50,1	3.757,0	1.525,6	40,6
Otros Ingresos	92,5	865,4	935,6	108,8	233,8	214,9	96,4	197,6	214,9
Transferencias Corrientes <sup>2/</sup>	3.500,0	1.750,0	50,0	3.500,0	1.750,0	50,0	3.500,0	1.818,3	52,0
Transferencias Capital <sup>2/ - 3/</sup>	74.719,6	23.250,0	31,1	85.931,6	40.903,3	47,6	107.890,1	51.294,6	47,5
Préstamo BCIE	10.000,0	1.037,8	10,4	28.438,0	4.763,0	16,7	56.013,2	23.658,4	42,2
Superávit Fondo Vial	3.527,3	3.527,3	100,0	5.550,0	5.550,0	100,0	1.839,3	1.839,3	100,0
Superávit Espec. Fondo Vial	2.800,0	2.807,7	100,3	37,7	39,3	104,4	4,1	4,1	100,0
Superávit Espec. Fondo Peaje	2.779,9	2.779,9	100,0	2.534,5	2.534,5	100,0	1.428,7	1.428,7	100,0

<sup>1/</sup> Corresponde al región de ingresos "Derechos administración a los servicios de transporte por carretera (Peajes).

<sup>2/</sup> Corresponde a transferencias giradas por el Gobierno Central producto de las Leyes Nos. 8114 y 7798.

<sup>3/</sup> En este concepto se incluye la suma de €8.558,1 millones, provenientes del BIRF según Ley N° 8711, para atender desastres naturales.

**Fuente:**

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2007, 2008y 2009.

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2007, 2008 y 2009.

Es relevante señalar que en este período se presupuestó la suma de €8.558,1 millones, provenientes del Contrato de Préstamo N° 7594 suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) aprobado mediante Ley N° 8711, (consignado en Transferencias de capital) con el propósito de restituir al CONAVI las sumas aplicadas en la atención de la emergencia generada por el terremoto del 8 de enero del 2009, principalmente en la localidad de Cinchona, los cuales aún no han sido recibidos, dado que fueron incorporados al presupuesto a finales del mes de junio del año 2009.

Respecto del Contrato de Línea de crédito con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con una participación del 42,2% de los ingresos totales, al primer semestre del 2009, presentó una ejecución de egresos de un 31,4% del total presupuestado, en perjuicio del objeto contractual, cual es el mejoramiento de nuestra red vial nacional.

En cuanto a los egresos y de acuerdo con el Cuadro N° 32 que presenta el comportamiento comparativo a nivel de partida para los últimos tres años con corte al 30 de junio del 2009, se concluye que la partida de mayor relevancia en materia de egresos, para el CONAVI, es la de "Servicios", con una participación del 56,6% del total de egresos ejecutados. Su importancia radica en que en ésta se consigna la subpartida

“Mantenimiento de Vías de Comunicación”, la cual representa el 48,2% del gasto total, en donde se atienden las erogaciones que generan los contratos de mantenimiento vial que se sustentan en la Licitación Pública N° 1-2005 que se encuentra en ejecución. Asimismo, se tiene que la ejecución de esa partida en el primer semestre del 2009 resulta adecuada ya que se ejecutaron recursos en un 55,5% de lo presupuestado.

Adicionalmente, es preciso aclarar que con cargo a la partida de Servicios citada se ejecutaron en el primer semestre ¢3.688,0 millones por concepto de “imprevisibles”, donde resalta la atención del desastre natural en la localidad de Cinchona.

Otro concepto que influye en los niveles de ejecución alcanzados en esta partida es “servicios de gestión y apoyo”, donde sobresale la suma asignada al reglón de “Servicios de Ingeniería”, con una participación del 5,6% del gasto total, la cual muestra una ejecución de ¢3.077,8 millones asignados a la supervisión de los contratos de conservación vial, aspecto que se considera aceptable de conformidad con el comentario realizado en el párrafo anterior, ya que en el primer semestre muestra una ejecución del 56,0% del total presupuestado en este concepto.

Debe señalarse, que para este mismo período se refleja un compromiso que corresponde al 31% del total presupuestado en la partida de Servicios arriba indicada; esto generado por los contratos que se encuentran en proceso de ejecución o que recientemente se adjudicaron y que se espera se ejecuten en el transcurso del segundo semestre, lo que le permitiría en principio alcanzar un porcentaje cercano al 90% al final del 2009, que sería similar al de años anteriores.

La partida de “Bienes Duraderos”, se convierte en el segundo elemento, con una participación del 36,5% del total del gasto real. Como principal subpartida de egresos está la de “Vías de Comunicación Terrestre”, con un 32,5% de aportación en el total del presupuesto de egresos y la ejecución presupuestaria fue de 29%, muy por debajo de lo que debería ser, lo que podría influir en el cumplimiento de metas semestrales y anuales, establecidas para el 2009.

Ahora bien, del total ejecutado al 30 de junio del 2009 en esta partida, el 5,0% corresponde al pago de reajustes de precios. Sobre este aspecto se aclara que no se considera un probable reclamo por ese concepto para el Proyecto Naranjo – Florencia, sección Sifón – La Abundancia, el cual sí tuvo una incidencia importante para este mismo período en el año 2008 que fue cercano a los ¢5.000,0 millones. Además, si se resta el porcentaje del 5% citado al monto total ejecutado en Bienes Duraderos en el período de estudio, esta partida reflejaría una ejecución del 27,5%, lo que implicaría un gasto bajo en relación con lo esperado a la fecha de corte.

Por otra parte, si se consideran los compromisos planteados por la Administración, el porcentaje esperado al 31 de diciembre del 2009 sería de aproximadamente el 63% del monto asignado a Bienes Duraderos, que lo convierte en una ejecución baja, máxime si se considera que los recursos con que se pretende financiar los proyectos propuestos en esta partida provienen de la Línea de crédito del BCIE, lo cual deja en evidencia una debilidad en la planificación y asignación de los recursos en los proyectos de construcción vial.

De acuerdo con en el informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio del 2009, los reajustes de precios absorben una suma total aproximada a los ¢2.640,3 millones, teniendo

**Análisis de la ejecución presupuestaria y física  
de algunas entidades públicas**

claro que los montos reportados por el CONAVI, no consideran todos los gastos por este concepto, principalmente en los proyectos relacionados con la Licitación Pública N° 1-2005.

**CUADRO N° 32  
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD  
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO, COMPROMETIDO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO  
2007-2009  
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO  
EN MILLONES DE COLONES**

Partida	Presupuesto 2007					Presupuesto 2008					Presupuesto 2009				
	Aprobado	Comprometido	% comprometido	Ejecutado	% ejec.	Aprobado	Comprometido	% comprometido	Ejecutado	% ejec.	Aprobado	Comprometido	% comprometido	Ejecutado	% ejec.
<b>Total</b>	<b>101.225,7</b>	<b>41.758,6</b>	<b>41,3%</b>	<b>32.745,7</b>	<b>32,3%</b>	<b>130.203,0</b>	<b>47.732,2</b>	<b>36,7%</b>	<b>42.803,7</b>	<b>32,9%</b>	<b>174.529,0</b>	<b>56.378,3</b>	<b>32,3%</b>	<b>71.929,8</b>	<b>41,2%</b>
Remuneraciones	1.784,2	21,5	1,2%	719,8	40,3%	2.251,4	41,3	1,8%	939,5	41,7%	3.185,0	22,6	0,7%	1.382,1	43,4%
Servicios	46.998,2	15.672,0	33,3%	23.455,8	49,9%	56.166,7	20.843,1	37,1%	22.730,4	40,5%	72.811,8	22.467,4	30,9%	40.707,9	55,9%
Materiales y suministros	2.354,4	1.262,8	53,6%	160,1	6,8%	3.766,0	3.375,6	89,6%	72,7	1,9%	3.373,3	2.162,2	64,1%	122,2	3,6%
Intereses	0,0	0,0	-	0,0	-	1.190,4	729,0	61,2%	276,0	23,2%	2.030,8	408,4	20,1%	691,6	34,1%
Bienes duraderos	48.493,3	24.625,7	50,8%	8.027,9	16,6%	63.519,5	21.275,7	33,5%	17.813,4	28,0%	85.015,1	30.061,4	35,4%	26.229,2	30,9%
Transferencias corrientes	103,6	26,5	25,6%	8,5	8,2%	404,0	17,0	4,2%	22,3	5,5%	91,0	19,6	21,5%	33,4	36,7%
Transferencias de capital	1.492,1	150,0	10,1%	373,7	25,0%	66,7	0,0	0,0%	0,0	0,0%	6,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Amortización	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.765,6	1.450,5	0,5	949,5	34,3%	8.016,1	1.236,7	15,4%	2.763,3	34,5%
Cuentas especiales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	72,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

**Fuente:**

- Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2007, 2008 y 2009
- Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2007, 2008 y 2009.

Del cuadro anterior y según lo indicado en el Informe de ejecución presupuestaria para el primer semestre del 2009 del CONAVI, la ejecución presupuestaria presenta un comportamiento aceptable (de un 41,2%); sin embargo, si se toma en cuenta lo comentado anteriormente respecto a los reajustes de precios, se puede concluir que es un comportamiento constante en los últimos tres años y éste se debe, especialmente a los siguientes factores:

- a. Reclamos interpuestos por varios empresarios para reajustes de precios, lo que ha generado atrasos en los proyectos en ejecución.
- b. La atención de emergencias tanto en la zona de Cinchona, Limón y otros lugares del país.
- c. Existen 48 proyectos que su ejecución es de un 0%; dos proyectos con una ejecución superior al 90%, nueve proyectos con una ejecución que va del 40% al 75% y 14 proyectos cuya ejecución oscila entre el 9% y 40%.

d. El CONAVI ha pretendido seguir el cronograma de trabajo propuesto para el año, pero la entrada del invierno ha afectado los avances esperados teniendo que consumir los tiempos de holgura de los proyectos antes de lo esperado.

Lo anterior podría obedecer, principalmente a:

a. Una deficiente gestión en la etapa de planificación de los proyectos.

b. Deficiencias en los procedimientos licitatorios o de contratación.

c. Inadecuada gestión institucional en la programación de sus gastos.

#### **b. Análisis de la gestión financiera**

El Consejo muestra una situación de liquidez aceptable, ya que le permite atender en 1,63 veces las sumas que tiene por concepto de pasivos (por cada colón que adeuda el CONAVI, éste cuenta con ₡1,63 para pagar), aspecto al que debe prestarle atención la Administración.

Por otro lado, en cuanto al endeudamiento del CONAVI, los resultados arrojan que esta institución tiene un apalancamiento financiero alto, ya que está financiando el 429% de los activos con los pasivos existentes, lo que genera un riesgo mayor, pero que podría implicar un mayor rendimiento en su gestión, pero que a futuro podría generar un problema para la ejecución de los programas de conservación ya que el uso de este mecanismo de financiamiento va a generar en el corto plazo la atención de sumas considerables por servicio de la deuda.

### **4.1.7. Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)**

#### **a. Sobre la ejecución de ingresos**

En términos nominales el incremento porcentual de los ingresos recaudados en el primer semestre del 2009 ascendió a 18,2% en relación con el primer semestre del año 2008, esto es 9% más del incremento que se presentó en este año respecto del primer semestre 2007. Para mayor detalle en el siguiente cuadro resumen se observa que el porcentaje de ingresos recaudados entre los años 2007–2009 ascendió, en el Seguro de Salud de 16,5% al 25,9%, para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte la cifra de ingresos presenta una mejora positiva ascendiendo de -2,7 % a un 8,1%.

En el caso del Régimen no Contributivo, la disminución en los ingresos recaudados de 45,6% a 10,9% está influenciada por la ejecución extraordinaria de los recursos adicionales ingresados entre el 2007 y el 2008 para atender la política de aumento en la cantidad y el monto de las pensiones de este régimen.

**CUADRO N° 33**  
**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y PRESUPUESTO EJECUTADO**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2007-2009**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	Presupuesto 2007			Presupuesto 2008			Presupuesto 2009			Variación Nominal 2007-2008	Variación Nominal 2008-2009
	Aprobado	Ejecutado	% ejec.	Aprobado	Ejecutado	% ejec.	Aprobado	Ejecutado	% ejec.		
	<b>1.174.985,2</b>	<b>734.681,5</b>	<b>62,5%</b>	<b>1.416.954,9</b>	<b>802.344,1</b>	<b>56,6%</b>	<b>1.697.112,6</b>	<b>948.538,5</b>	<b>55,9%</b>	<b>9,2%</b>	<b>18,2%</b>
<b>Seguro de Salud</b>	699.146,3	386.448,0	55,3%	856.572,9	450.294,9	52,6%	1.033.871,7	566.942,4	54,8%	16,5%	25,9%
<b>Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte</b>	425.751,2	320.595,6	75,3%	489.282,4	311.812,3	63,7%	579.614,3	336.971,7	58,1%	-2,7%	8,1%
<b>Régimen No Contributivo</b>	50.087,7	27.637,9	55,2%	71.099,6	40.236,9	56,6%	83.626,6	44.624,4	53,4%	45,6%	10,9%

**Fuente:**

-Presupuesto ordinario 2007, 2008 y 2009.

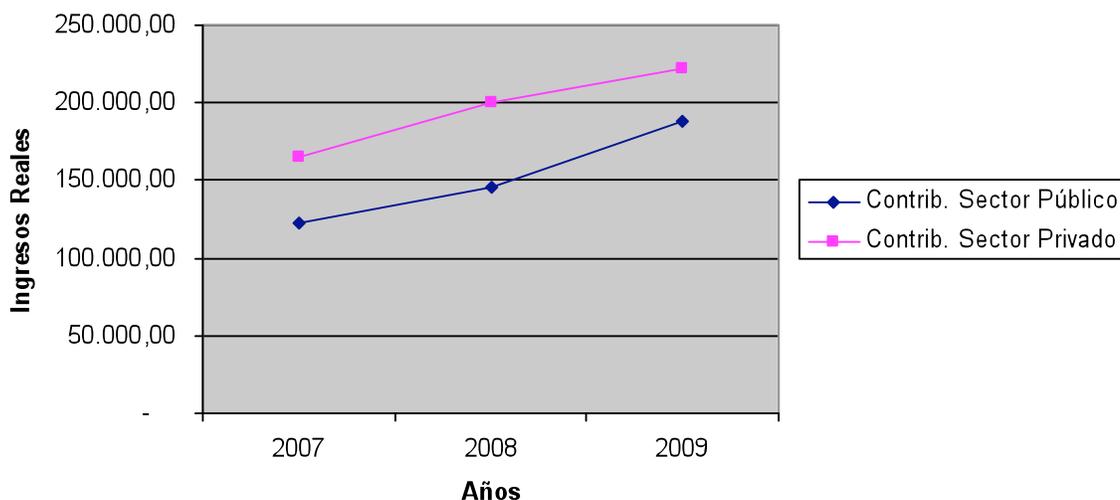
-Informes de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2007, 2008 y 2009

La principal fuente de recursos de la CCSS la ha constituido el Seguro de Salud, cuyos ingresos recaudados han ido en incremento para los años 2007-2009 desde un 52,6% hasta un 59,7% del total de sus ingresos nominales. El incremento del 2009, tiene su origen principalmente en los rubros de: Transferencias Corrientes, donde sobresale la proveniente del Instituto Costarricense Contra el Cáncer por ₡31.354,1 millones, para el fortalecimiento de la Red Oncológica Nacional<sup>44</sup>; Ingresos de Capital, en los que destaca la recuperación de otras inversiones por ₡42.454,1 millones, que corresponden a pagos del Gobierno por cancelación de deudas a la Caja; asimismo, se observan incrementos en los renglones de Ingresos no Tributarios y Financiamiento.

Las Contribuciones Sociales son la principal fuente de recaudación del Seguro de Salud, y están conformadas por los aportes obrero-patronales tanto del Sector Privado como del Público. Según se observa en el siguiente gráfico, los aportes reales del Sector Privado en los últimos años han venido experimentando un incremento levemente mayor que el de los del Sector Público, con excepción del año 2009, en el que se observa lo contrario.

<sup>44</sup> Según el transitorio III de la Ley N° 8718 del 17 de febrero de 2009.

GRÁFICO 3  
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
SEGURO DE SALUD  
AL 30 DE JUNIO DE 2007-2009



En términos de ejecución presupuestaria entre los años 2007 y 2008, ambos sectores presentan en los primeros semestres una ejecución cercana al 50%, para el 2009 la ejecución del Sector Privado alcanza el 44,8% y la del Sector Público el 52,2%, ocasionando en conjunto una disminución de 2,1% en el rubro de Contribuciones. Sin embargo, esa disminución no ha afectado la recaudación de los ingresos totales de la institución, ya que durante el primer semestre del presente año ascendieron a ₡948.538,5 millones, lo cual representa un 55,9% del total de los ingresos presupuestados, esto es ₡1.697.112,7 millones.

La disminución de los ingresos provenientes del Sector Privado, puede estar motivada entre otros, por un escenario de estimación poco conservador, debilidades en la gestión de tales ingresos, o bien, según manifiesta la Administración, por las medidas tomadas por los empresarios ante la actual crisis económica, a lo que se argumenta que de octubre 2008 a mayo 2009 se han perdido aproximadamente 27.780<sup>45</sup> empleos del Sector Privado. Pese a que la Administración indica estar tomando medidas para mitigar esa disminución en los ingresos, se observa la necesidad de que esa institución, instaure un proceso sistemático, técnico y efectivo a fin de evaluar las causas de tales variaciones y de tomar decisiones oportunas, con el propósito de mejorar entre otros, su programación, su gestión y atenuar el eventual impacto que la crisis económica pueda tener en la recaudación de tales ingresos.

#### b. Sobre la ejecución de los egresos

En el cuadro que se presenta a continuación se muestra una ejecución del presupuesto de egresos de un 44,7%, como puede observarse la ejecución de la mayoría de las partidas es cercano a ese mismo porcentaje, lo cual puede considerarse aceptable, dado que la

<sup>45</sup> Dirección Financiera CCSS, documento: Comportamiento de los Ingresos del Sector Privado 2009.

**Análisis de la ejecución presupuestaria y física  
de algunas entidades públicas**

media esperada es un 50%, con excepción de las partidas de Activos Financieros y Bienes Duraderos que presentan una ejecución de un 33,9% y 27,7%, respectivamente.

**CUADRO N° 34  
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
PRESUPUESTO APROBADO Y PRESUPUESTO EJECUTADO AL 30 DE JUNIO  
2007-2009  
SEGÚN PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO  
EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2007			2008			2009		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.
<b>Total</b>	<b>1.174.985,2</b>	<b>519.309,0</b>	<b>44,2</b>	<b>1.416.954,9</b>	<b>607.525,8</b>	<b>42,9</b>	<b>1.697.112,7</b>	<b>758.793,8</b>	<b>44,7</b>
Remuneraciones	432.659,8	201.753,3	46,6	500.089,9	241.827,1	48,4	630.363,9	313.349,5	49,7
Servicios	81.330,8	30.491,2	37,5	99.627,8	39.165,8	39,3	107.353,2	46.100,7	42,9
Materiales y suministros	123.508,5	62.038,2	50,2	155.955,9	70.974,8	45,5	176.815,7	76.746,8	43,4
Intereses	1.665,9	595,9	35,8	2.023,1	610,8	30,2	2.034,3	968,4	47,6
Activos Financieros	140.136,1	87.430,5	62,4	174.703,5	60.370,6	34,6	196.762,9	66.735,4	33,9
Bienes duraderos	54.182,9	5.038,8	9,3	67.472,7	13.487,2	20,0	80.926,8	22.432,8	27,7
Transferencias corrientes	299.147,5	129.729,4	43,4	403.541,3	178.742,8	44,3	491.393,4	229.544,3	46,7
Amortización	5.484,2	2.231,7	40,7	5.601,4	2.346,7	41,9	5.028,4	2.915,9	58,0
Cuentas especiales	36.869,5	0,0	-	7.939,3	0,0	0,0	6.434,1	0,0	0,0

**Fuente:** Informes de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2007-2008-2009.

En cuanto a la partida de Activos Financieros su composición muestra que la mayor asignación de recursos, se da en el programa de Invalidez, Vejez y Muerte, representa un 99,8% de la partida, la Administración manifiesta que, esa subejecución obedece a que se disminuyeron las solicitudes de préstamos hipotecarios, ya que se aprobaron 297 casos, en comparación con 521 casos aprobados en el primer semestre del 2008. También destaca la subpartida de Adquisición Valores Sector Privado, según indica la Caja *"No se están efectuando colocaciones en estas entidades a largo plazo, mayormente se realizan a un año. Esto a consecuencia de la crisis financiera que atraviesa la economía mundial, la cual podría afectar en primer plano a las entidades del sector privado y se ha procurado actuar con prevención."*

La partida de Bienes Duraderos entre los años 2007 a 2009, viene mostrando una tendencia de incremento en su ejecución, de un 9,3% a un 27,7 %, no obstante, estos porcentajes aún son bajos desde el punto de vista de la gestión que en materia de ejecución presupuestaria, relacionada con edificios, equipo sanitario, laboratorio e investigación, cómputo, maquinaria, producción, transporte, software y otros bienes que requiere esa institución para potenciar la atención que brinda a los asegurados; todo lo cual, guarda una importante relación con el Plan Institucional de Inversiones.

A propósito del Plan de Inversiones, llama la atención que para este mismo período, en cuanto al cumplimiento del Plan Operativo Institucional, en la meta que indica *"Que al*

finalizar el año 2009 se cumpla en un 100% con las metas de los proyectos programados entregar según el Plan Institucional de Inversiones<sup>46</sup> su grado de avance es un 60%. Ante consulta planteada al respecto<sup>47</sup>, la Administración no aborda lo relativo a esa diferencia entre el grado de avance de la meta y la ejecución presupuestaria de dicha partida 27,7%, lo cual podría obedecer a debilidades en los mecanismos de control de avance respectivos.

**CUADRO N° 35**  
**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**PRESUPUESTO APROBADO, EJECUTADO, PROCESO DE CONTRATACIÓN Y PENDIENTE**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Egresos	Aprobado	Ejecutado	En SIAC	Pendiente
<b>Total</b>	<b>57.929,5</b>	<b>12.135,6</b>	<b>7.697,5</b>	<b>-38.096,4</b>
Edificios	28.195,6	8.676,2	1.314,1	-18.205,3
Equipo de transporte	1.519,8	415,8	1.480,5	376,5
Equipo sanitario, de laboratorio e investigación	13.522,9	2.065,5	2.139,1	-9.318,3
Equipo y programas de cómputo	13.243,6	459,9	1.834,1	-10.949,6
Maquinaria y equipo para la producción	1.447,6	518,2	929,7	0,3

**Fuente:**

- Informes de Ejecución al 30 de junio de 2009.
- Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC).

En lo que respecta a la gestión de adquisiciones, al menos para las partidas consideradas en el anterior cuadro, es importante comentar que de acuerdo con los datos del Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), de las contrataciones registradas<sup>48</sup> un 60% presentan los estados de Adjudicado o Adjudicado en Firme, en tanto que el resto está pendiente de gestiones referentes a estados como: pendiente de adjudicar, desiertas, infructuosas, anuladas, objetadas, etc. Asimismo, de conformidad con la información presupuestaria y la registrada en el SIAC, al 30 de junio se muestra un monto de ₡38.096,4 millones (65,8% de lo presupuestado) que entre otros<sup>49</sup>, evidencia gestiones pendientes sobre el inicio de contrataciones, pagos sobre contratos en ejecución que requieren acciones de control y recepción de bienes. Datos que sin lugar a dudas reflejan una alerta importante ante el volumen y la complejidad de acciones aún por llevar a cabo, a fin de concretar en el período que resta del actual año y conforme a lo previsto, adecuados procesos de avance o culminación en la adquisición y funcionamiento de tales bienes, lo que requiere de esa Administración revisar la capacidad institucional al respecto.

<sup>46</sup> Los gastos de este plan se cargan a la partida de Bienes Duraderos, en subpartidas tales como Maquinaria y Equipo, Edificios, Terrenos, etc.

<sup>47</sup> Oficio GIT-29799-2009 del 30 de julio de 2009.

<sup>48</sup> En el entendido de que el monto obedece a una reserva máxima a emplear.

<sup>49</sup> Por ejemplo: diferencias por estimación y gestión de precios.

Lo anterior en concordancia con la reiteración<sup>50</sup> que este órgano contralor, ha venido realizando sobre la necesidad de mejorar el proceso de adquisiciones, con el propósito de que se tomen las medidas para que la gestión institucional efectivamente se dirija a facilitar y a agilizar, con la eficiencia debida, la consolidación de proyectos que a través de los años, esa institución ha venido financiando para potenciar la tecnificación, infraestructura y equipo de las distintas Unidades de Salud con el propósito de que los usuarios y pacientes de esa institución obtengan mejoras observables y significativas en su atención.

Por último, en cuanto a medidas para efectos de mitigar el impacto de la crisis en los egresos, la Administración manifiesta que se están realizando mejoras en cuanto a control de inventarios, negociación de precios de los insumos, maximizar el uso de las bodegas de la institución y minimizar el costo de bodegaje por terceros, así como reprogramar algunos recursos disponibles que de acuerdo con el comportamiento de los egresos no se utilizaron en el primer semestre.

### **c. Sobre la ejecución física**

Las actuales autoridades de la Caja han realizado esfuerzos de planificación estratégica, cuyos resultados se han plasmado en documentos como "Una Caja Renovada hacia el 2025", "Plan Estratégico Institucional 2007-2012" y el "Plan Institucional de Inversiones o Plan de Inversión Quinquenal", que contemplan una serie de políticas, lineamientos y acciones de orden estratégico y necesarios para el direccionamiento de su gestión en el cumplimiento de los objetivos institucionales. Todo lo cual deberá reflejarse en el Plan Operativo Institucional (POI) de cada año.

En cuanto a la gestión para implementar, evaluar y tomar acciones sobre ese direccionamiento estratégico, cabe indicar que a la fecha del presente informe esa Administración no presentó el informe de evaluación de dicho Plan Operativo, situación que se ha reiterado en años anteriores y pone de manifiesto la falta de oportunidad en esa gestión fundamental de la rendición de cuentas institucional. Más aún, al solicitar la información de cumplimiento para siete metas del POI, se determinó que las herramientas elaboradas para operacionalizar y dar seguimiento a esos contenidos estratégicos, muestran una serie de debilidades, que ponen en riesgo el cumplimiento de lo estipulado en dicho marco; entre otros se observa que:

a) No se priorizan los objetivos, tampoco se concretan en el tiempo al menos en términos generales, los productos finales esperados entre los años 2012 y 2025.

b) El Cuadro de Mando Quinquenal Institucional<sup>51</sup> plantea acciones estratégicas muy generales y operativas, referidas a productos intermedios y no a productos finales. Así por ejemplo, se definen como metas la elaboración y aprobación de planes, reglamentos, rediseños de modelos etc.; para lo cual valga recordar que por tratarse de acciones estratégicas, se esperaría que estén orientadas al producto final o sea el beneficio directo que obtendrá el usuario.

---

<sup>50</sup> Informe sobre los resultados del estudio del presupuesto ordinario para el año 2009 de la CCSS, N° DFOE-SOC-69-2008.

<sup>51</sup> Incluido en el Plan Estratégico Institucional 2007-2012.

c) Se presentan diferencias entre lo establecido en el Cuadro de Mando Institucional y el Plan Anual Operativo 2009<sup>52</sup>, así por ejemplo, metas que según ese Cuadro debieron haberse cumplido en el 2008, se incluyen en el POI 2009, sin que se indiquen las justificaciones respectivas. Al verificar el código de referencia de una meta, tanto en el POI como en el Cuadro de Mando, en ocasiones éste es incorrecto, dado que no existe correspondencia en sus contenidos.

d) Existen metas que requieren mayor precisión en su contenido, así por ejemplo, en las metas " *Que a diciembre de 2009 en 5 direcciones regionales sus establecimientos de salud hayan reducido sus listas de espera en aquellas especialidades críticas, mediante el financiamiento externo de la UTLE.*", y " *Que al finalizar el año 2009 el 100% de los centros asistenciales que cuentan con patologías crónicas apliquen la propuesta con el objeto de descongestionar las agendas de consulta externa*", varios aspectos quedan a interpretación y falta de precisión. La situación comentada será retomada por esta Contraloría General, y se procederá a la comunicación respectiva, con el propósito de que la Administración tome las medidas pertinentes.

#### **4.1.8. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)**

##### **a. Ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2009**

Los ingresos percibidos por el IMAS al 30 de junio de 2009, ascendieron a ¢47.070,4 millones, lo que representó un 44,7% del total de recursos presupuestados (¢105.231,1 millones), lo cual se puede considerar una recaudación razonable, pero inferior al porcentaje percibido para el mismo período del 2008, el cual resultó ser de 53,2%<sup>53</sup>.

A efectos de hacer un análisis de tendencias, se presenta el siguiente cuadro en el que se reflejan las recaudaciones de ingresos percibidas al 30 de junio de los últimos tres años.

---

<sup>52</sup> Con base en una muestra de 7 metas del Plan Operativo Renovado 2009.

<sup>53</sup> Según el informe del IMAS, los recursos de FODESAF proyectados para enero de 2009, no se hicieron efectivos. En cuanto a las transferencias del Gobierno Central, los recursos correspondientes al mes de junio ingresaron luego de haber efectuado los cierres contables del primer semestre, por lo que la ejecución reflejó un 40,6 %.

**CUADRO N° 36**  
**INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	Presupuesto 2007			Presupuesto 2008			Presupuesto 2009		
	Aprobado	Ejecutado	% ejec.	Aprobado	Ejecutado	% ejec.	Aprobado	Ejecutado	% ejec.
	<b>43.695,4</b>	<b>17.385,1</b>	<b>39,8%</b>	<b>44.940,6</b>	<b>23.928,8</b>	<b>53,2%</b>	<b>105.231,1</b>	<b>47.070,4</b>	<b>44,7%</b>
Recursos Propios	13.450,3	7.978,4	59,3%	16.899,7	9.436,4	55,8%	18.784,0	10.608,1	56,5%
Transf. Gob. Central	11.500,0	1.959,7	17,0%	7.208,2	4.604,2	63,9%	61.688,3	25.029,4	40,6%
Empresas Comerciales	10.048,9	3.967,1	39,5%	9.481,5	5.058,2	53,3%	11.041,2	5.905,3	53,5%
Transferenc. FODESAF	8.608,4	3.478,2	40,4%	11.347,9	4.826,8	42,5%	13.713,8	5.526,6	40,3%
Otros	87,8	1,7	1,9%	3,3	3,2	97,0%	3,8	1,0	26,3%

**Fuente:**

- Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2007, 2008 y 2009
- Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2007, 2008 y 2009.

La comparación de los montos presupuestados a junio del 2007, 2008 y 2009, permite visualizar la magnitud del incremento experimentado en los ingresos del IMAS en el último año, a saber, ¢105.231,1 millones, que representa un incremento porcentual de 134,2% con respecto a lo presupuestado a junio del 2008. Si bien es cierto la recaudación efectiva que logró percibir el IMAS al finalizar el primer semestre del 2009 (¢47.070,4 millones), representa un porcentaje de recaudación de un 44,7%, inferior en 8,5 puntos con respecto al porcentaje alcanzado al finalizar el primer semestre del 2008 (53,2%), conviene destacar que en términos absolutos, lo recaudado al 30 de junio del 2009, representa casi el doble de los ¢23.928,8 millones recaudados a esa misma fecha en el 2008. Esta comparación permite observar la magnitud del crecimiento experimentado en los ingresos del IMAS en el 2009, con respecto al año anterior, tanto en la presupuestación como en la recaudación efectiva.

En razón de lo significativo del incremento experimentado en los ingresos del IMAS al 30 de junio de 2009, se analizó la información suministrada y se determinó que fundamentalmente se debe a que el rubro "Transferencias del Gobierno Central" pasó de una presupuestación de ¢7.208,2 millones en el primer semestre del 2008 a ¢61.688,3 millones en el mismo período del 2009, lo que representa un incremento de ¢54.480,1 millones (755,8%). Este incremento tan significativo de las transferencias del Gobierno Central al IMAS obedece a dos razones, a saber, el Poder Ejecutivo decidió trasladar del FONABE al IMAS el programa denominado "Avancemos", con su respectivo financiamiento de ¢53.636,8 millones, suma que representa el 67,5% del total de recursos presupuestados por el IMAS para "Inversión Social" y a la vez, el Gobierno de la República, con el propósito de implementar el Plan Escudo, creó en el IMAS el subsidio denominado "Seguridad Alimentaria", para lo que le trasladó al IMAS el respectivo financiamiento por ¢7.900,0 millones. Al respecto se debe tener presente que los recursos asignados a "Avancemos" y "Seguridad Alimentaria", suman en conjunto

¢61.536,8 millones, monto que representa un 77,4% de los ¢79.468,4 millones destinados por el IMAS para "Inversión Social", que es su razón de ser.

No obstante que al 30 de junio de 2009, el porcentaje de recaudación disminuyó 8,5 puntos con respecto al porcentaje alcanzado al primer semestre del 2008, es criterio del Área de Apoyo y Asesoría Financiera del IMAS, que la crisis económica por la que atraviesa el país no ha afectado la recaudación de los ingresos. A efectos de verificar ese criterio, se realizó un análisis del comportamiento de los ingresos y se determinó que excluyendo a los ingresos percibidos por Transferencias del Gobierno Central, que son los de mayor relevancia para el IMAS en el 2009, se observó que en todos los demás grupos de ingresos, las recaudaciones que se lograron percibir al 30 de junio de 2009, superaron las percibidas en los mismos periodos del 2007 y 2008, incluso se observó el caso particular del rubro denominado "Contribuciones Sociales", sobre el que se esperaba algún tipo de contracción generada por la crisis económica y laboral que atraviesa el país y por el contrario, se observó que en los informes de ejecución presupuestaria respectivos, las recaudaciones a la fecha en referencia (¢7.721,2 millones) superan a las percibidas a esa misma fecha en el 2008 (¢7.267,4 millones), lo cual incluso representa un crecimiento real del 0,3%.

Con respecto a lo anterior, conviene tener presente que dentro del rubro "Contribuciones Sociales", se ubican los recursos generados por las leyes N° 4760 y N° 6443, las cuales se refieren a las contribuciones patronales, cuyas bases de cálculo son sobre las planillas de salarios de las empresas privadas y de las instituciones autónomas del país, cuyos recursos no provengan del Presupuesto Ordinario de la República. En general, el rubro de "Recursos Propios" muestra una recaudación de un 56,5% con respecto a lo estimado y en términos reales, supera las recaudaciones obtenidas por este concepto al finalizar el primer semestre del 2007 y 2008, en un 5,4% y 6,5%, respectivamente.

En cuanto a la incorporación de ¢3.149,7 millones por concepto de Superávit Acumulado al 31 de diciembre de 2008, se determinó que esos recursos no fueron utilizados oportunamente durante el primer semestre del 2009, por cuanto fueron incorporados en el Presupuesto Extraordinario N° 2-2009, presentado para trámite de aprobación ante esta Contraloría General, hasta el 27 de mayo y aprobado el 3 de junio de 2009.

Tal como se indicó, el rubro de ingresos "Transferencias del Gobierno Central", se constituye para el 2009 en el de mayor relevancia para el IMAS, ya que lo presupuestado (¢61.688,3 millones) representa un 58,6% de la estimación total de ingresos, mientras que lo recaudado (¢25.029,4 millones) representa un 53,2% del total de recaudaciones percibidas al 30 de junio del 2009.

No obstante que el comportamiento de las recaudaciones se considera aceptable, en el caso particular de aquellos renglones que presentaron menores recaudaciones, con respecto a la media esperada de un 50,0%, los Jerarcas del Instituto deben realizar un estricta control durante el segundo semestre del 2009, con la finalidad de que, en caso necesario, se tomen las medidas pertinentes de manera oportuna, a efectos de contrarrestar inconvenientes que pudieran incidir en el logro de las metas y objetivos propuestos por el IMAS para el ejercicio 2009.

En cuanto a la ejecución de los gastos, se determinó que al 30 de junio de 2009, el IMAS realizó egresos por ¢39.027,1 millones y acumuló compromisos por ¢4.911,0 millones, para un

**Análisis de la ejecución presupuestaria y física  
de algunas entidades públicas**

gasto total de ₡43.938,1 millones, lo cual representa un nivel de ejecución de un 41,8% del presupuesto total aprobado para el 2009, que ascendió a la suma de ₡105.231,1 millones.

En el Cuadro N° 37, se reflejan los montos asignados a cada uno de los tres programas que conforman la estructura del IMAS. Asimismo se refleja su importancia relativa y los niveles de ejecución en cada uno de ellos:

**CUADRO N° 37**  
**COMPARACIÓN DEL MONTO PRESUPUESTADO CON EL GASTO EJECUTADO POR PROGRAMA DEL IMAS**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	Presupuesto Ajustado	Composición %	Presupuesto Ejecutado <sup>(1)</sup>	Composición %	% Ejecución
<b>Total</b>	<b>105.231,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>43.938,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>41,8%</b>
Actividades Centrales	5.559,4	5,3%	2.313,5	5,3%	41,6%
Asistencia y Promoción Social	88.630,5	84,2%	33.262,3	75,7%	37,5%
Empresas Comerciales	11.041,2	10,5%	8.362,3	19,0%	75,7%

<sup>(1)</sup> El Presupuesto Ejecutado incluye compromisos adquiridos al 30 de junio de 2009.

**Fuente:** IMAS, Informe de Ejecución Presupuestaria a junio 2009.

En el cuadro anterior se observa con claridad que la mayor parte (75,7%) de los egresos se concentran en el Programa Sustantivo "Asistencia y Promoción Social". A su vez se observa que el nivel de ejecución de dicho programa es de un 37,5%, lo cual, por la importancia relativa del programa, incide negativamente en el nivel de ejecución global institucional, que resultó ser de un 41,8%. Conviene señalar la situación particular que reflejó ese mismo Programa al 30 de junio del 2008, que alcanzó una ejecución de un 44,0% de los recursos asignados, porcentaje superior en 6,5 puntos al de este año, con la diferencia de que para el 2009, el IMAS está manejando cifras absolutas mucho más significativas.

Por su parte, el programa de Empresas Comerciales presenta un 75,7% de ejecución presupuestaria de los gastos, debido principalmente a que el rubro de mayor relevancia en este programa denominado "Productos Terminados" utilizado para la adquisición de bienes para venta en las tiendas libres, reflejó una ejecución de ₡5.522,7 millones, suma que representa el 66% de los ₡8.362,3 millones ejecutados durante el primer semestre.

**b. Ejecución física al 30 de junio de 2009**

Con las cifras reflejadas en el Cuadro N° 38, se pretende visualizar el grado de cumplimiento de metas en comparación con los niveles de ejecución presupuestaria para cada uno de los componentes de "Inversión Social", dentro del programa "Asistencia y Promoción Social":

**CUADRO N° 38**  
**EJECUCIÓN FÍSICA Y PRESUPUESTARIA POR COMPONENTES DE "INVERSIÓN SOCIAL" DEL IMAS**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2009**  
**EN UNIDADES, MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES**

Nombre del Componente	EJECUCIÓN FÍSICA			EJECUCIÓN FINANCIERA		
	Meta Ajustada	Meta Lograda	% Ejecución	Definitivo	Ejecutado	% Ejecución
Bienestar Familiar	48.274	29.609	61,3%	18.073,4	5.308,1	29,4%
Avancemos	150.000	141.726	94,5%	53.636,8	21.699,0	40,5%
Ideas Productivas	1.959	648	33,1%	2.093,9	372,3	17,8%
Fideicomiso	300	91	30,3%	300,0	300,0	100,0%
Implementos Escolares	0	0	0,0%	427,5	36,4	8,5%
Infraestructura Comunal	52	2	3,8%	2.512,7	99,6	4,0%
Mejoramiento de Vivienda	746	199	26,7%	1.150,0	296,9	25,8%
Diálogo p Desarrollo	0	0	0,0%	29,0	9,0	31,0%
Obra Urbanística	1	0	0,0%	33,5	0,0	0,0%
Instituciones de Bienestar Social	26	5	19,2%	283,8	35,0	12,3%
Otros	nd	nd	nd	414,0	80,0	19,3%
SIPO	nd	nd	nd	513,9	148,3	28,9%
<b>Total</b>				<b>79.468,5</b>	<b>28.384,6</b>	<b>35,7%</b>

**Fuente:** IMAS. Informe de ejecución presupuestaria del Programa de Asistencia y Promoción Social al 30 de junio de 2009.

nd. = no determinado.

En cuanto a la ejecución física se determinó que el cumplimiento de las metas no es uniforme, ya que si bien es cierto, los componentes "Bienestar Familiar" y "Avancemos", muestran ejecuciones físicas positivas, de un 61,3% y un 94,5%, y ejecuciones presupuestarias de 29,4% y 40,5%, respectivamente<sup>54</sup>, se observó que componentes como "Ideas productivas", "Mejoramiento de vivienda", "Diálogo para el desarrollo" e "Infraestructura comunal", reflejaron niveles bajos o ninguna ejecución. Al respecto, se debe tomar en consideración que los componentes "Bienestar social" y "Avancemos", absorben el 90,2% de la Inversión Social, mientras que el resto de los componentes en conjunto, representan solo un 9,8% de esa Inversión, razón por la cual el análisis se enfoca en los dos componentes de mayor relevancia.

A efecto de implementar el Plan Escudo propuesto por el Gobierno de la República, el IMAS realizó ajustes a las metas físicas y al presupuesto asignado al componente "Bienestar Familiar", que es el segundo en importancia en Inversión Social y al que se le asignaron ₡18.073,4 millones para distribuir subsidios económicos a familias pobres, con el propósito de que logren satisfacer necesidades básicas de alimentación, servicios y otros rubros necesarios para su bienestar.

<sup>54</sup> Los porcentajes de 61,3% y 94,5% de ejecución física de las metas de los componentes "Bienestar Familiar" y "Avancemos" respectivamente, se refieren al logro en cuanto a la identificación de los beneficiarios definidos en la meta, que mensualmente van a recibir el subsidio correspondiente, durante todo el período 2009. Dado que apenas se está concluyendo el primer semestre, las ejecuciones presupuestarias de dichos componentes, alcanzaron un 29,4% y 40,5%, en ese mismo orden, en razón de que se refiere a los recursos efectivamente girados a los beneficiarios identificados, al 30 de junio de 2009.

Dentro del componente "Bienestar Familiar", se contemplan los subsidios con los que el IMAS implementa el Plan Escudo, a saber: "Seguridad Alimentaria" y "Nutrición con Equidad". El subsidio "Seguridad Alimentaria", se financia en su totalidad con ¢7.900,0 millones provenientes del Gobierno Central, mientras que "Nutrición con Equidad" se financia con ¢10.173,4 millones de Recursos Propios del IMAS.

La implementación de "Seguridad Alimentaria" se inició a partir del mes de abril de 2009, y consiste en una transferencia monetaria de ¢50,0 miles mensuales, a las madres jefas de hogar con niños en edad escolar. La meta propuesta para este subsidio en el 2009, es beneficiar a 14.364 familias, de las cuales al 30 de junio, se ha logrado atender 12.023 familias, lo cual significa una ejecución de un 83,7% de la población estimada.

Por su parte, el subsidio "Nutrición con Equidad", consiste en una transferencia directa de ¢7,0 miles mensuales por niño a las familias en condición de pobreza, con niños que asisten a los CEN CINAI. Para el año 2009 se estableció una meta de beneficiar a 16.000 familias y al 30 de junio, se ha logrado atender a 357 familias, lo cual significa una ejecución de un 2,2% de la población estimada. La poca ejecución reflejada por este subsidio, permite proyectar que el logro que se podría esperar al finalizar el año 2009, va a ser muy bajo. Al respecto el IMAS justifica esta situación en que han tenido que coordinar con el Ministerio de Salud (CEN CINAI), lo referente a la información sobre los niños que se están atendiendo en dichos centros y se les ha aplicado la Ficha de Información Socioeconómica (F I S), a efecto de depurar la base de datos y seleccionar aquellas familias que realmente califican para recibir este beneficio, dado que en esos centros infantiles no necesariamente se atienden niños que se encuentran en condición de pobreza. Se debe tomar en consideración que este es un subsidio nuevo para el IMAS, que nació con la idea de "las loncheritas" de fin de semana. Este incentivo junto con el de "Seguridad Alimentaria" ya comentado, constituye la implementación del Plan Escudo del Gobierno Central, por lo que resulta de suma importancia que llegue a su población objetivo. Al respecto en el IMAS se nos indicó que conforme se vayan depurando las listas, se van a ir incorporando nuevas familias, ya que de lo contrario se corre el riesgo de entregar este tipo de subsidios a familias que por su condición socio-económica, no califican como beneficiarias.

Según indicó el IMAS, la situación particular de que el subsidio "Seguridad Alimentaria" se empezará a implementar hasta el mes de abril del año en curso y que previo a la implementación de "Nutrición con Equidad" se haya tenido que iniciar el trabajo de depurar las bases de datos de niños atendidos en los CEN-CINAI, son los dos factores que han incidido en que de los ¢18.073,4 millones presupuestados para el componente "Bienestar Familiar", que contempla los dos subsidios, al 30 de junio se hayan ejecutado solo ¢5.308,1 millones, es decir, el 29,4% de lo programado. No obstante las argumentaciones brindadas por el IMAS sobre el bajo nivel de ejecución de este componente, cabe indicar que ese instituto deberá hacer un esfuerzo adicional para que en el transcurso del segundo semestre del 2009, se mejore de manera significativa la ejecución general de este componente.

El componente de mayor relevancia dentro del programa sustantivo del IMAS, "Asistencia y Promoción Social", es el Programa de transferencia monetaria condicionada, denominado "Avancemos", al que se le asignaron ¢53.636,8 millones, con recursos provenientes en su totalidad de transferencias corrientes del Gobierno Central, que representa el 67,5% del total de recursos presupuestados (¢79.468,4 millones) en "Inversión Social".

La implementación del componente Avancemos, consiste en otorgar subsidios monetarios condicionados, con el propósito de promover la permanencia de adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias en condición de pobreza en el sistema educativo. Este incentivo económico permite que la familia pueda sufragar los gastos demandados por el estudio, la alimentación y otros gastos relacionados con la satisfacción de necesidades básicas. Al respecto se debe tener presente que es a partir del ejercicio 2009, de acuerdo con los lineamientos del Poder Ejecutivo, que el IMAS se convierte en el único ejecutor de este programa, abarcando a la población que fue atendida durante el 2008 por el FONABE.

La meta establecida por la Rectoría del Sector Social para el componente Avancemos, pasó de 132.000 casos en el 2008, a la atención de 150.000 casos en el presente período y para el 30 de junio de 2009, se han incorporado 141.726 estudiantes que representan un 94,5% del resultado previsto. En cuanto a la ejecución presupuestaria se tiene que de los ¢53.636,8 millones asignados a este componente, al finalizar el primer semestre, se habían ejecutado ¢21.699,0 millones, que representan un 40,4% de lo presupuestado.

En resumen, se puede concluir que en materia de Inversión Social, el IMAS presenta una ejecución razonable del Programa "Avancemos", y del subsidio de "Seguridad Alimentaria" en el componente de Bienestar Social. Los restantes componentes de Inversión Social muestran muy poca ejecución y si bien es cierto representan apenas un 9,8% de los recursos asignados a dicha Inversión Social, se debe tomar en cuenta que constituyen subsidios para personas en condición de pobreza o pobreza extrema para los que existen compromisos con la ciudadanía; por lo tanto el IMAS deberá redoblar esfuerzos para mejorar su ejecución en lo que resta del período. Al respecto conviene agregar que esa misma entidad ha reconocido que el traslado de la parte de Avancemos que le correspondía ejecutar al FONABE, así como la ejecución Bienestar Familiar, han acaparado la atención de las gestiones desarrolladas en las Gerencias Regionales, en detrimento del resto de los componentes de Inversión Social, tales como "Ideas productivas", "Mejoramiento de vivienda", "Diálogo para el desarrollo" e "Infraestructura comunal", entre otros.

#### **4.1.9. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)**

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) dispuso durante el primer semestre del año 2009, de un presupuesto de ¢86.813,9 millones, el cual presenta un incremento de un 106% y un 52% respecto de los montos presupuestados a junio del 2007 y 2008 respectivamente, recursos que financian los Programas de "Servicios de Capacitación y Formación Profesional" y de "Apoyo Administrativo". Los ingresos presupuestados y efectivos al 30 de junio de 2009 se muestran en el siguiente cuadro:

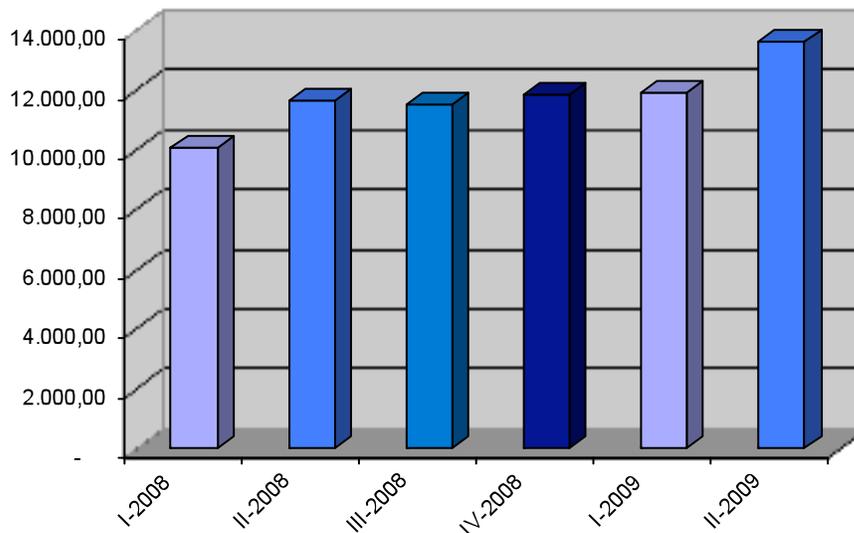
**CUADRO N° 39**  
**COMPARACIÓN ENTRE LOS INGRESOS PRESUPUESTADOS Y EFECTIVOS DEL INA**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Ingreso</b>	<b>Monto Presupuestado</b>	<b>Relativo %</b>	<b>Ingreso efectivo</b>	<b>Relativo %</b>	<b>Porcentaje de ejecución</b>
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>56.568,3</b>	<b>65,2</b>	<b>25.627,4</b>	<b>42,7</b>	<b>45,3</b>
Contribuciones Sociales	56.568,3	65,2	25.627,4	42,7	45,3
<b>Ingresos no Tributarios</b>	<b>2.659,7</b>	<b>3,1</b>	<b>731,8</b>	<b>1,2</b>	<b>27,5</b>
Venta de bienes y servicios	27,0	0,0	18,1	0,0	<b>67,0</b>
Ingresos de la propiedad	2.300,4	2,6	407,0	0,7	<b>17,7</b>
Multas y sanciones	269,0	0,3	142,8	0,2	<b>53,1</b>
Otros ingresos no tributarios	63,3	0,1	163,9	0,3	<b>258,9</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>27.585,9</b>	<b>31,8</b>	<b>33.607,6</b>	<b>56,0</b>	<b>121,8</b>
<b>Total</b>	<b>86.813,9</b>	<b>100,0</b>	<b>59.966,8</b>	<b>100,0</b>	<b>69,1</b>

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria junio 2009 del INA.

Como complemento del cuadro anterior se puede señalar que el comportamiento que muestra una de las principales fuentes de ingreso del INA, que son las Contribuciones Sociales, representa un riesgo para la gestión del período 2009, en razón de que a pesar de que la totalidad de los ingresos alcanzados al 30 de junio es aceptable, la tendencia que muestra este renglón, analizado en el contexto del período 2007-2009, es a la desaceleración en el crecimiento de la recaudación, teniéndose en este efecto una directa incidencia generada por la crisis económica que enfrenta el país en este momento. Dicha tendencia se puede observar en el siguiente gráfico que contiene información trimestral del período 2008 y del 2009.

**GRÁFICO 4**  
**INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE**  
**TENDENCIA EN LA RECAUDACIÓN DE LA PARTIDA DE CONTRIBUCIONES SOCIALES POR TRIMESTRE**  
**EN MILLONES DE COLONES CORRIENTES**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en los informes de ejecución presupuestaria 2008 y 2009 del INA.

En relación con lo anterior, el INA con el objetivo de atenuar los efectos de la crisis económica desarrolló una “Metodología de Control y Seguimiento de la Ejecución Presupuestaria”<sup>55</sup> en la que compara el ingreso real con el cronograma de proyección de ingresos al mes de junio del 2009 y determina un déficit a esa fecha, del orden de ₡1.904,2 millones<sup>56</sup>. Esta reducción podría provocar que los ingresos no alcancen los niveles necesarios para cubrir los egresos corrientes del período, lo que eventualmente podría incidir en el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en el Plan Operativo Institucional del INA.

Otra de las principales fuentes de financiamiento relevantes en el INA lo constituye el superávit acumulado al 31 de diciembre de 2008, cuyo monto alcanzó la suma de ₡33.607,6 millones. Al respecto, interesa señalar que el INA incorporó en el presupuesto inicial de 2009 el monto de ₡27.585,9 millones, con la pretensión de atender la adquisición de bienes duraderos —por la suma de ₡20.697,8 millones— mediante el “Proyecto de Equipamiento Especial”, y para la contratación de servicios de capacitación —por el monto de ₡6.888,1 millones— mediante los “Proyectos Especiales de Capacitación”. No obstante, en el caso del Equipamiento Especial la ejecución, en este primer semestre, ha sido considerablemente baja, alcanzando apenas un total de ₡726,7 millones, lo que significa una participación de un 3,7% del total de egresos reales, lo cual indudablemente repercute en el cumplimiento del objetivo definido por la institución<sup>57</sup>. Sobre esta

<sup>55</sup> De acuerdo con lo comunicado en el oficio N° PE-630-2009 del 17 de julio del 2009.

<sup>56</sup> Según lo indicado en el oficio N° PE-0630-2009 del 17 de julio de 2009, Anexo N° 1 página 1.

<sup>57</sup> “... proveer a los centros ejecutores de los recursos didácticos tecnológicamente adecuados para la prestación de los servicios de capacitación y formación profesional, en los subsectores productivos en que el Instituto Nacional de Aprendizaje ha focalizado su accionar a nivel nacional...” Justificaciones incluidas en el Presupuesto Ordinario del INA para el ejercicio económico de 2009.

circunstancia el INA explicó<sup>58</sup> que debió postergar el inicio del citado Proyecto de Equipamiento hasta el segundo semestre del año en curso —no obstante tratarse de un proyecto prioritario para el INA—, por cuanto algunas de las actividades planteadas obligaban a asumir gastos corrientes adicionales. También indicó que el proyecto se atrasó por dos hechos fundamentales: inconsistencias técnicas en el proyecto e Impacto de la crisis financiera. En relación con este proyecto el INA pretende dejar vinculados a los procesos de contratación la suma de €8.901,6 millones, por lo que se prevé un remanente de la partida de bienes duraderos por la suma de €11.069,5 millones, que eventualmente vendrían a engrosar nuevamente el superávit acumulado al 31 de diciembre de 2009.

**a. Sobre la ejecución de los egresos por objeto del gasto**

El gasto total del INA para el primer semestre del 2009 ascendió a €36.969,4 millones, o sea un 42,6% de ejecución que ha tendido a bajar si la comparamos con las realizadas al 30 de junio de los años 2007 y 2008 que fueron de un 53,6% y un 59,2%, respectivamente. Al respecto el gasto al 30 de junio de 2009 se ve influenciado por el alto porcentaje de ejecución que presenta la partida de *Servicios*, especialmente el gasto de "*Servicios de Gestión y Apoyo*", por la suma de €14.020,3 millones y que por su monto afecta el total en forma significativa. La ejecución por objeto del gasto se observa a continuación:

**CUADRO N° 40**  
**COMPARACIÓN ENTRE LOS GASTOS PRESUPUESTADOS Y LOS EJECUTADOS EN EL INA**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	Monto Presupuestado	Relativo %	Egreso Total	Relativo %	Porcentaje de ejecución
Remuneraciones	34.217,9	39,4	13.563,2	36,7	39,6
Servicios	24.921,1	28,7	18.170,8	49,2	72,9
Venta de bienes y servicios	4.673,4	5,4	2.425,6	6,6	51,9
Intereses y Comisiones	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Bienes Duraderos	19.855,3	22,9	726,7	2,0	3,7
Transferencias Corrientes	3.145,5	3,6	2.083,1	5,6	66,2
Amortización	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Cuentas Especiales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>86.813,9</b>	<b>100,0</b>	<b>36.969,4</b>	<b>100,0</b>	<b>42,6</b>

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria junio 2009 del INA.

La baja ejecución en la partida de *Remuneraciones* se da en parte, según las razones expuestas por la entidad, por tener plazas vacantes —fenómeno que se ha venido

<sup>58</sup> En la página N° 3 del Anexo 1 del oficio N° PE-0630.2009.

presentando en varios años—, por la alta rotación de los trabajadores<sup>59</sup>, imposibilidad de llenar plazas en sectores donde hay inopia, y por los salarios que en algunos campos resultan poco competitivos. Durante el año, de esta partida se trasladó la suma mediante la modificación interna N° 3-2009 de €1.150,0 millones a la partida de *Servicios* específicamente para reforzar los Proyectos especiales de capacitación, que el INA cataloga como estratégicos. De no producirse cambios en el destino de la partida *Remuneraciones* en el segundo semestre de 2009, el remanente que se obtenga pasaría a engrosar el superávit acumulado del INA, agudizándose con ello el problema que viene presentando esa entidad desde hace varios años.

Sobre la ejecución de la partida de Servicios, particularmente la relacionada con los Proyectos Especiales de Capacitación y financiados con recursos de superávit, en el presupuesto 2009 se aprobó recursos por la suma de €12.588,8 millones<sup>60</sup> (incluye el traslado de €1.150,0 millones de la partida Remuneraciones) y el gasto real al 30 de junio de 2009 por un monto de €9.948,7 millones<sup>61</sup>, equivalente a un 79,0% de ejecución. Las erogaciones programadas por el INA en esta subpartida de gastos están destinadas a la “... *contratación con entes de derecho público y con entes de derecho privado (...)*”<sup>62</sup>, para atender la demanda por servicios de capacitación y formación profesional que no es posible suplir por insuficiencia en la cantidad de recursos humanos de planta y servicios especiales de que dispone la institución...”, capacitación dirigida, especialmente, al aprendizaje del idioma inglés, dado el dinamismo que presentan los sectores de servicios y de tecnologías a nivel nacional. Se espera que con un disponible en la subpartida de €2.640,1 millones (21,0%) el INA pueda atender, en el segundo semestre de 2009, la contratación de servicios de capacitación pendientes, que son de carácter estratégico.

#### **b. Sobre el análisis de la ejecución física**

Con fundamento en la Ley N° 8131, “Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”, toda institución que administre fondos públicos debe rendir cuentas sobre su accionar a las autoridades superiores gubernamentales. En cumplimiento de lo anterior, el INA presenta el informe sobre la “*Evaluación al Plan Operativo Institucional*” para el primer semestre, el cual incluye los resultados del “Programa de Servicios de Capacitación y Formación Profesional”, cuyos dos productos principales son los servicios de capacitación y formación profesional y el diseño de servicios de capacitación y formación profesional (programas, perfiles, materiales didácticos, estudios tecnológicos, cursos, asistencias técnicas y pruebas de certificación), cuyo detalle se muestra a continuación:

---

<sup>59</sup> Factores incorporados en el oficio N° PE-0683-2009 del 29 de julio de 2009.

<sup>60</sup> Recursos cargados en la subpartida de “Otros servicios de gestión y apoyo”. Incluye recursos, por la suma de €503,9 millones, para atender gastos del Programa “Apoyo Administrativo”.

<sup>61</sup> Incluye compromisos por la suma de €6.061,7 millones (Girado €3.887,0 millones; comprometido €5.987,3 millones; reservado €74,4 millones).

**CUADRO N° 41**  
**DISTRIBUCIÓN DE METAS SEGÚN PRODUCTO**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2009**  
**EN UNIDADES**

Producto	Total de metas	Relativo	Grado de avance
<b>Servicios de capacitación y Formación</b>	<b>16,0</b>	<b>88,9</b>	
Productos del programa	6,0	33,3	Sobrepasan el 50%
Productos del programa	6,0	33,3	Avance menor al 50%
Venta de bienes y servicios	4,0	22,2	0% de avance
<b>Diseño de servicios</b>	<b>2,0</b>	<b>11,1</b>	<b>Avance menor al 50%</b>
<b>Total</b>	<b>18,0</b>	<b>100,0</b>	

Fuente: Informe de evaluación Plan Anual Operativo del INA.

En el primer semestre, de las 18 metas correspondientes a los programas sustantivos, solo seis alcanzaron un porcentaje de avance mayor al 50%. Estas metas se encuentran vinculadas principalmente con el incremento de programas de capacitación profesional en los doce sectores productivos, no obstante lo anterior, tal y como se indica en la referida evaluación, alrededor de 393 programas de capacitación que se contrataron en el año 2008, no se finalizaron en ese período, sino que lo hicieron en el primer semestre del año 2009, de ahí que algunas metas muestren altos porcentajes de ejecución. A su vez, en seis metas el INA alcanza un avance inferior al 50%, estas incluyen programas de capacitación y formación profesional al sector productivo de turismo entre otros, en donde la entidad argumenta que por la condición económica mundial se reduce el recurso humano de las empresas y la disponibilidad para capacitar al mismo, sin embargo por el otro lado se debe tener presente que en el "Plan Nacional de Desarrollo Omar Dengo 2006-2010" este tipo de programa se establece como eje productivo, por lo cual el INA tiene un compromiso en su cumplimiento.

Adicionalmente en este grupo de metas se incluyen las relacionadas con la atención de la Pequeña y Mediana Empresa, lo que va en detrimento de la capacitación del personal y fortalecimiento de este tipo de empresas. Otra de las metas que solo alcanza un 17% de avance es la referida a la cantidad de mujeres atendidas mediante los servicios de capacitación, circunstancia que se debe valorar en razón de la importancia que tiene este grupo de la población en donde se busca el desarrollo de las competencias técnicas.

Por otra parte, la evaluación presenta cuatro metas con un avance del 0%. Estas metas miden el grado de satisfacción de clientes y procesos de inserción laboral de egresados de la entidad. Sobre el particular, es de esperar que en el segundo semestre se cuente con los resultados necesarios en este grupo de metas, en vista de que es fundamental conocer sobre la calidad de los servicios que presta la entidad, así como verificar el grado de inserción en el mercado laboral que obtengan los egresados de los diferentes programas de capacitación.

Con respecto a la planificación en el INA, la Contraloría General de la República, mediante el Informe sobre el cumplimiento de sus funciones y objetivos institucionales, N° DFOE-SOC-14-2009 del 27 de febrero del 2009, determinó deficiencias importantes en materia de planificación estratégica y operativa, específicamente deficiencias en el establecimiento de la demanda nacional de servicios de capacitación y formación pro profesional. El INA ejecuta sus labores de capacitación y formación mediante la operación de núcleos especializados por sectores productivos, y éstos a su vez orientan su accionar hacia diversas áreas funcionales propias de esos sectores productivos. Un factor primordial en el proceso de planificación, es contar con información completa y actualizada sobre las necesidades de capacitación existentes en cada una de esas actividades productivas del país, sin embargo se corroboró que el INA no cuenta con diagnósticos de necesidades de capacitación y formación profesional en muchas de las áreas funcionales; en otros sectores productivos los diagnósticos se han preparado para solo algunas de esas áreas y, en el mejor de los casos, muchos de los diagnósticos existentes se encuentran completamente desactualizados y conllevan el riesgo de que no reflejen la realidad del país en función de las prioridades de desarrollo definidas, lo anterior como vemos repercute en forma negativa en el proceso de planificación y la determinación de los planes operativos y estratégicos del Instituto.

La situación descrita en el párrafo anterior conlleva el riesgo de que los esfuerzos institucionales y la inversión pública que se realiza no satisfagan la verdadera demanda nacional. Por otra parte, el no contar con la lectura integral y actualizada de las necesidades de capacitación y formación profesional emanadas de información generada institucionalmente o proporcionada por los diferentes actores de nuestra actividad socio económico, tales como cámaras, gremios o empresas, impide la realización de estrategias, planes o proyecciones realistas para atender en el corto, mediano o largo plazo, las necesidades apremiantes y podría estarse fomentando la continuación de programas desactualizados, inoportunos y poco útiles, con el deterioro de la calidad de la inversión pública que ello podría representar.

Adicionalmente, a los objetivos y metas que debe cumplir la entidad y producto de las dificultades económicas, el Gobierno de turno, incluyó en el denominado Plan Escudo "*Protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional*", el compromiso por parte del INA de ejecutar un programa de becas para capacitar a 5.000 trabajadores de empresas afectadas por la crisis, beca que ascendería a ¢200.000 mensuales para reducir el impacto de la contracción económica sobre el aumento del desempleo, el cual a la fecha no se ha implementado en la entidad. Sobre el particular, inicialmente el INA aprobó el "*Plan de Apoyo*", para solventar la crisis económica nacional, sin embargo, surgieron dudas en la Auditoría Interna del INA<sup>63</sup> sobre el concepto de las becas a otorgar, su implementación y la metodología de selección de beneficiarios, lo que provocó la necesidad de reformular dicho Plan, y a la fecha se encuentra en estudio por parte de la Administración de ese Instituto.

En cuanto a la ejecución física mostrada en el Informe de Evaluación para el primer semestre del INA, a pesar del porcentaje de cumplimiento de metas que muestra la entidad, aún se mantienen bajos porcentajes de avance en algunos de sus procesos que siguen siendo estratégicos e importantes en el cumplimiento de los objetivos y metas

---

<sup>63</sup> Según lo indicado en el oficio N° AI-00483-2009, emitido por la Auditoría Interna del INA.

institucionales, además, la información incluida en la evaluación presenta en forma general datos descriptivos relacionados con los logros de la entidad, y no se incluye una vinculación de esta evaluación con los resultados obtenidos en el presupuesto, de manera que se desconoce si los recursos utilizados en el cumplimiento de los objetivos y metas se dieron con criterios de eficacia, eficiencia y economía. Se requiere fortalecer el proceso de Rendición de Cuentas, concepto que es inherente a la función de gobierno, y que exige presentar informes con una opinión sobre los resultados alcanzados en un período, para lo cual se requiere conocer ampliamente si los fondos son manejados debidamente y de acuerdo con lo establecido en la ley.

#### **4.1.10. Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)**

La Contraloría General de la República le aprobó al IDA un presupuesto inicial de ¢25.058,1 millones y durante el primer semestre el monto autorizado se incrementó a ¢54.243,1 millones. El informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2009, evidencia un ingreso disponible de ¢28.147,5 millones<sup>64</sup>, si embargo pese a contar con estos recursos, la sección de los egresos refleja una escasa ejecución que asciende a ¢9.453,1 millones. A pesar de ese comportamiento el Instituto planteó dos solicitudes para aumentar el límite del gasto presupuestario máximo<sup>65</sup>, las cuales fueron aprobadas por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, aspecto que puede resultar incongruente con la baja ejecución indicada. Adicionalmente la insuficiente ejecución en los gastos ocasionó una escasa gestión física en las metas del plan operativo institucional.

##### **Baja recaudación de ingresos**

El ingreso recaudado en el primer semestre de 2009, generado por los impuestos selectivos de consumo de bienes internos y externos, el timbre agrario, intereses, recuperación de préstamos y otros, alcanzó el 37,2% de los recursos presupuestados, según el siguiente cuadro:

---

<sup>64</sup>El ingreso real es por la suma de ¢38.737,6 millones y rebajando el superávit específico de sentencias tributarias por ¢10.590,1 millones, queda un ingreso disponible de ¢28.147,5 millones.

<sup>65</sup> El límite de gasto presupuestario máximo es la proyección de los egresos totales menos los montos presupuestados para: inversiones; sumas sin asignación presupuestaria; contribuciones patronales sociales; indemnizaciones y transferencias a la CNE, al SENARA, a Organismos Internacionales y Colegios Profesionales.

**CUADRO N° 42**  
**INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	Presupuesto 2007			Presupuesto 2008			Presupuesto 2009		
	Aprobado	Ejecutado	% Ejec.	Aprobado	Ejecutado	% Ejec.	Aprobado	Ejecutado	% Ejec.
Impuesto selectivo de consumo bienes internos	8.180,0	3.791,5	46,4%	8.617,1	4.617,7	53,6%	10.731,5	4.738,2	44,2%
Impuesto de timbre agrario	4.688,6	2.761,0	58,9%	6.497,7	3.870,2	59,6%	9.597,4	2.461,7	25,6%
Impuesto selectivo de consumo bienes importados	1.457,6	768,4	52,7%	1.947,1	728,5	37,4%	1.999,7	649,4	32,5%
Intereses sobre títulos valores	1.886,2	393,1	20,8%	1.440,6	453,6	31,5%	1.482,6	848,5	57,2%
Recuperación de préstamos	201,8	216,0	107,0%	382,4	269,5	70,5%	593,3	136,7	23,0%
Otros	101,2	104,7	103,5%	157,8	121,8	77,2%	300,6	365,1	121,5%
<b>Sub total</b>	<b>16.515,4</b>	<b>8.034,7</b>	<b>48,6%</b>	<b>19.042,7</b>	<b>10.061,3</b>	<b>52,8%</b>	<b>24.705,1</b>	<b>9.199,6</b>	<b>37,2%</b>
Superávit libre	9.644,7	9.644,7	100,0%	150,0	16.440,4	10960,3%	18.829,5	18.829,5	100,0%
Superávit específico	9.043,6	9.043,6	100,0%	0,0	9.954,5	-	10.708,5	10.708,5	100,0%
<b>Total</b>	<b>35.203,7</b>	<b>26.723,0</b>	<b>75,9%</b>	<b>19.192,7</b>	<b>36.456,2</b>	<b>189,9%</b>	<b>54.243,1</b>	<b>38.737,6</b>	<b>71,4%</b>

**Fuente:** Informes de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2007, 2008 y 2009.

El ingreso recaudado en este semestre por los conceptos citados es menor al reportado para el mismo período en el 2008 que alcanzó un 52,8% y en el 2007 que representó el 48,6% de la estimación anual. El IDA indica en su informe de ejecución presupuestaria, la existencia de un déficit de ingresos del 15%, que se generó básicamente por la baja de los recursos producidos por el timbre agrario y que según los estudios realizados, la disminución en la recaudación comenzó el año pasado y continuó en los primeros meses del 2009, justificada por la crisis a nivel mundial que afecta directamente en nuestro país, las construcciones, el traspaso de propiedades y la importación y el mercado de vehículos, todo lo cual afecta este tributo. Ante el panorama actual, el instituto estudia la formulación de un documento para ajustar su presupuesto.

La otra fuente importante de financiamiento del IDA, son los recursos del superávit libre con ¢18.829,5 millones y el superávit específico por ¢10.708,5 millones. Se tiene que del superávit libre, ¢9.040,0 millones están financiando diversos gastos y los restantes ¢9.789,5 millones están en el grupo "Sumas sin asignación presupuestaria" que constituye un rubro para mantener el equilibrio presupuestario en donde no se le pueden cargar gastos directamente. En el caso del superávit específico, el 99% (¢10.590,1 millones) pertenece a "Sentencias Tributarias"<sup>66</sup> y este recurso tiene la característica que a la fecha solo se presupuesta como ingreso y no se puede aplicar para financiar gastos, hasta tanto no haya una sentencia definitiva por parte de la Sede de la Jurisdicción Contencioso Administrativo acerca de las controversias tributarias establecidas entre el IDA como administración tributaria y los sujetos pasivos del impuesto a la cerveza.

<sup>66</sup> Mediante el oficio N° 5936, FOE-IP-113 del 6 de junio de 2003, la Contraloría General de la República solicitó al IDA la constitución de un fondo o provisión de contingencia relacionado con los recursos tributarios recibidos de los sujetos pasivos que se derivan de resoluciones del Tribunal Fiscal Administrativo y que los contribuyentes recurren a impugnar en la Sede de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Los recursos son generados por las controversias tributarias establecidas entre el IDA como administración tributaria y los sujetos pasivos del impuesto a la cerveza. Las citadas controversias, se dieron en virtud de que, según un estudio realizado por el IDA, hay sujetos pasivos del impuesto en mención que utilizaron a partir del año 1994 un factor menor para el cálculo de la respectiva base imponible.

**Baja ejecución de gastos y poco avance físico en los programas sustantivos**

El IDA cuenta con tres programas presupuestarios, dentro de los que el de "Actividades Centrales", concentra el 52,6% del presupuesto institucional, con ¢28.514,4 millones y en el que únicamente ¢10.250,3 millones están destinados a gastos propios del programa, ya que los restantes ¢18.264,1 millones, forman parte de la subpartida "sumas sin asignación presupuestaria".

Los otros dos programas que de acuerdo con la misión del IDA, resultan ser los sustantivos y son "Formación y Desarrollo de Asentamientos", los que en conjunto abarcan el 48% del presupuesto total, con ¢25.728,8 millones. En estos programas, sin considerar los recursos para el pago de las remuneraciones y gastos operativos fijos, el 62,8% de los recursos que ascienden a ¢16.008,6 millones, son distribuidos en varias subpartidas que se detallan a continuación, y tienen la característica de ser relevantes en la prestación de los servicios que el IDA ofrece a sus beneficiarios.

**CUADRO N° 43  
INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO  
SUBPARTIDAS RELEVANTES DE LOS PROGRAMAS SUSTANTIVOS  
EJECUTADO AL I SEMESTRE 2009  
EN MILLONES DE COLONES**

Programas sustantivos	Producto	Subpartida	Presupuesto I semestre	Compromiso	Ejecutado	% ejecutado	Compromiso + ejecutado	% compromiso + ejecutado
Formación de Asentamientos	Servicios como la adquisición y adjudicación de tierras y las acciones para promover la propiedad y la sana posesión de la tierra en el ámbito rural	Compra de terrenos	5.485,0	0,0	36,4	0,7%	36,4	0,7%
Desarrollo de Asentamientos	Servicios como la construcción y mejoramiento de infraestructura vial, comunal y productiva	Servicios de capacitación	100,9	0,0	0,1	0,1%	0,1	0,1%
		Productos agroforestales	174,6	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
		Préstamos al Sector Privado	993,0	0,0	101,4	10,2%	101,4	10,2%
		Maquinaria y equipo para la producción	1.022,5	1.000,0	0,0	0,0%	1.000,0	97,8%
		Equipo de transporte	160,0	0,0	160,0	100,0%	160,0	100,0%
		Equipo sanitario de laboratorio	250,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
		Edificios	1.666,0	1.088,3	6,2	0,4%	1.094,5	65,7%
		Vías de comunicación terrestre	1.855,0	586,5	298,8	16,1%	885,3	47,7%
		Instalaciones	1.027,5	282,4	43,1	4,2%	325,5	31,7%
		Semovientes	131,4	38,2	5,7	4,3%	43,9	33,4%
		Transferencias empresas públicas (SENARA ¢800,0 , CNE ¢1.000,0)	1.800,0	500,0	495,5	27,5%	995,5	55,3%
		Otras transferencias a personas	1.342,7	878,9	426,7	31,8%	1.305,6	97,2%
<b>Totales</b>			<b>16.008,6</b>	<b>4.374,3</b>	<b>1.573,9</b>	<b>9,8%</b>	<b>5.948,2</b>	<b>37,2%</b>

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2009.

Los datos señalan que en conjunto, las subpartidas citadas, muestran una ejecución de ¢1.573,9 millones, y sumándole a ese resultado los recursos comprometidos se alcanza una cifra de ¢5.948,2 millones que representa un 37,2% de la suma asignada para el periodo. La escasa ejecución de gastos incidió negativamente en el logro de las metas del plan operativo institucional.

**CUADRO N° 44**  
**INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO**  
**EJECUCIÓN FÍSICA Y FINANCIERA**  
**PRIMER SEMESTRE 2009**

Programa	Meta anual			Resultado	Porcentaje
	Descripción	Unidad de medida	Cantidad		
Formación de Asentamientos	Adquisición de tierras	Millones de colones	5.484,0	36,6	0,7%
	Asignación de tierras	Número de familias	982,0	257,0	26,2%
	Escrituración de tierras	Número de escrituras	654,0	7,0	1,1%
	Acceso a programas de vivienda rural	Número de familias	564,0	183,0	32,4%
Desarrollo de Asentamientos	Otorgar crédito rural	Millones de colones	993,0	101,4	10,2%
	Inversión en infraestructura rural básica	Millones de colones	4.555,0	349,6	7,7%

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2009.

Si bien en los datos se observa la obtención de algunos resultados, estos muestran porcentajes muy bajos. En el informe de evaluación, el IDA señala como factores que afectaron el cumplimiento de las metas programadas, entre los más importantes; la falta de personal ya que el plan de modernización estructural y operativo del Instituto, implementado a partir del año 1996, implicó una reducción del personal, pasando de una planilla aproximada de 1.100 funcionarios a 476, equivalente a una contracción del 43,3% y a la fecha se reportan 515 plazas aprobadas. Asimismo se indica que los estudios técnicos realizados para cumplir con las disposiciones del ente contralor<sup>67</sup>, constituyen acciones que no están contenidas en el plan operativo institucional, pero que, al demandar la participación de los funcionarios de los niveles central y regional afectan el cumplimiento de algunas acciones estratégicas vinculadas a las áreas agraria y desarrollo. Por otro lado se plantea que en la ejecución de las metas físicas y presupuestarias, se ha dado un comportamiento estacional, en razón de la duración de los procesos vinculados a las áreas agraria y de desarrollo, lo que significa que predominantemente durante el primer semestre se realizan tareas de elaboración de perfiles, procesos de contratación administrativa, publicación de carteles, estudios de campo para la titulación, asignación, fiscalización,

<sup>67</sup> Informes DFOE-ED-7-2007 y DFOE-ED-32-2007 de marzo y noviembre del 2007.

supervisión y solicitudes de permisos a entidades especializadas que apoyan la función institucional, así como reuniones de coordinación, transferencia de recursos, entre otras. Se plantea que ese factor de estacionalidad determina que los bienes y servicios se concreten en su mayoría en el segundo semestre de cada año.

#### **Asignación de gastos sustantivos en programa presupuestario de apoyo**

Como parte del proceso de fiscalización que realiza la Contraloría General de la República, al revisar las modificaciones presupuestarias Nos. 1, 2 y 3, realizadas por el IDA, se comprobó que en el programa "Actividades Centrales", se presupuesta gastos como productos agroforestales, alimentos y bebidas, maquinaria y equipo de producción, transferencias corrientes y de capital, los cuales por su finalidad se asocian con la misión del programa "Desarrollo de Asentamientos". Lo anterior puede contraponerse a lo señalado en las normas presupuestarias 553, 554, 555 y particularmente la 559 del Manual de normas técnicas sobre presupuesto<sup>68</sup>, que establecen que cada programa presupuestario, como unidad de asignación de fondos para la prestación de servicios y producción de bienes, deberá señalar, en forma detallada, los requerimientos de recursos necesarios para cumplir con el programa de trabajo respectivo.

En virtud de lo anterior mediante el oficio N° 5859 del 8 de junio el 2009, la Contraloría General de la República dispone al Presidente Ejecutivo del IDA, realizar un estudio integral al presupuesto vigente para determinar la correcta asignación y aplicación de los gastos que corresponden a cada programa presupuestario según sus objetivos y metas, e informar al órgano contralor a más tardar al 31 de agosto de las acciones que realizarán de conformidad con el resultado del referido estudio.

#### **4.1.11. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención Emergencias (CNE)**

La Contraloría General de la República le aprobó a la CNE un presupuesto inicial de ¢9.113,2 millones y durante el primer semestre el monto autorizado se incrementó a ¢11.982,8 millones. El informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2009, refleja un ingreso real de ¢6.124,4 millones, recursos comprometidos que ascienden a ¢2.504,6 millones y gastos efectivos por ¢3.144,2 millones.

#### **Recaudación parcial de los ingresos**

El ingreso recaudado en el primer semestre de 2009, generado por las transferencias de la Presidencia de la República y del Fondo Nacional de Emergencias reporta ¢3.806,1 millones para un 39,6% del ingreso presupuestado, según el siguiente cuadro:

---

<sup>68</sup> "Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República", publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 183 del 27 de setiembre de 1988.

**CUADRO N° 45**  
**COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**2007-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2007			2008			2009		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.
Ingresos varios no especificados	0,0	1,3	_	0,0	10,8	_	0,0	0,0	_
Transferencias corrientes Gobierno Central (Presidencia de la República)	794,3	350,5	44,1%	1.350,0	562,5	41,7%	1.455,3	582,4	40,0%
Transferencias corrientes Órganos Desconcentrados (Fondo Nacional de Emergencias) <sup>1/</sup>	8.485,0	3.734,8	44,0%	8.188,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	_
Otros Ingresos Tributarios <sup>1/</sup>	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	8.164,5	3.223,7	39,5%
<b>Subtotal</b>	<b>9.279,3</b>	<b>4.086,6</b>	<b>44,0%</b>	<b>9.538,0</b>	<b>573,3</b>	<b>6,0%</b>	<b>9.619,8</b>	<b>3.806,1</b>	<b>39,6%</b>
Superávit libre	139,0	215,9	155,3%	207,6	171,9	82,8%	174,7	41,5	23,8%
Superávit específico	134,0	139,6	104,2%	119,0	2.959,6	2487,1%	2.188,3	2.276,8	104,0%
<b>Total</b>	<b>9.552,3</b>	<b>4.442,1</b>	<b>46,5%</b>	<b>9.864,6</b>	<b>3.704,8</b>	<b>37,6%</b>	<b>11.982,8</b>	<b>6.124,4</b>	<b>51,1%</b>

<sup>1/</sup> En el oficio DGPN-154-2009, la Dirección General de Presupuesto indica que los recursos provenientes del Fondo Nacional de Emergencia, deben clasificarse como " otros ingresos tributarios", aspecto que se refleja en el año 2009.

**Fuente:** Informes de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2007, 2008 y 2009.

El ingreso más relevante de la CNE proviene del Fondo Nacional de Emergencias y refleja para el período en análisis una recaudación de €3.223,7 millones, que representa un 39,5% del ingreso presupuestado. La baja recaudación, aspecto que también se presentó en los mismos períodos de los años 2007 y 2008, se da a pesar de ese recurso se origina en las transferencias que deben realizar las instituciones de la Administración Central, la Administración Pública Descentralizada y las Empresas Públicas durante el primer trimestre del período, para cumplir con el artículo 46 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo<sup>69</sup>.

La otra fuente importante de financiamiento, la constituyen los recursos de los superávit libre y específico que suman €2.318,3 millones. Estos recursos en mayor proporción, son específicos y tienen como destinatarios a la Universidad de Costa Rica para la Red

<sup>69</sup> "Transferencia de recursos institucionales. Todas las instituciones de la Administración Central, la Administración Pública Descentralizada y las empresas públicas, girarán a la Comisión un tres por ciento (3%) de las ganancias y del superávit presupuestario acumulado, libre y total, que cada una de ellas reporte, el cual será depositado en el Fondo Nacional de Emergencias, para el financiamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (...). Este monto será girado por las instituciones, en los primeros tres meses del año inmediato siguiente a aquel en que se produjeron el superávit presupuestario o las ganancias y será depositado en el Fondo Nacional de Emergencias...". (El resaltado no corresponde al original).

Sismológica Nacional y la Universidad Nacional para el Observatorio Vulcanológico y Sismológico para cumplir con la obligación establecida en el transitorio I de la Ley N° 8488.

**Baja ejecución de gastos y relativo avance físico en los programas sustantivos**

Los gastos del primer semestre reflejan porcentajes de ejecución bajos, parecidos a los que se reportaron en los ejercicios de 2007 y 2008 en igual período. El programa de Administración Central concentra el 22% del presupuesto, con ¢2.627,6 millones y muestra un gasto de ¢739,2 millones que representa un 28,1% de ejecución. Los restantes tres programas, son los encargados de realizar la función sustantiva de prevención, a saber, Obras y Proyectos de Gestión de Riesgo, Gestión Preventiva del Riesgo y Planes y Operaciones de Emergencia, abarcan en conjunto el 78% de los recursos asignados al ejercicio económico con una asignación de ¢9.355,3 millones y un egreso de ¢2.405,0 millones que constituye un 25,7% de ejecución.

En los programas sustantivos, sin considerar los recursos para el pago de las remuneraciones y gastos operativos fijos, se tiene que el 82% de los recursos que representa ¢7.640,0 millones, se concentra en los gastos que se detallan en el siguiente cuadro, y tienen la particularidad de ser relevantes en la prestación de los servicios de la CNE.

**CUADRO N° 46**  
**COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS**  
**SUBPARTIDAS RELEVANTES EN LOS PROGRAMAS SUSTANTIVOS**  
**EJECUTADO AL I SEMESTRE 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	Subpartida	Presupuesto I semestre 2009	Compromiso	Ejecutado	% Ejecutado	Compromiso + Ejecutado	% Compromiso + Ejecutado
Obras y Proyectos de Gestión de Riesgo	Servicios de ingeniería	53,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
	Materiales y productos metálicos	845,0	713,2	131,2	15,5%	844,4	99,9%
	Materiales y productos minerales y asfálticos	516,0	179,6	330,7	64,1%	510,3	98,9%
	Materiales y productos plásticos	138,0	74,6	63,3	45,9%	137,9	99,9%
	Equipo de transporte	97,8	30,0	0,0	0,0%	30,0	30,7%
	Edificios	251,7	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Gestión Preventiva del Riesgo	Desarrollo de sistemas informáticos	50,0	50,0	0,0	0,0%	50,0	100,0%
	Otros servicios de gestión y apoyo	77,0	37,0	27,4	35,6%	64,4	83,6%
	Actividades de capacitación	30,5	4,0	3,9	12,8%	7,9	25,9%
	Equipo y programas de cómputo	216,0	198,0	0,6	0,3%	198,6	91,9%
	Transferencias de capital (Universidades)	4.178,9	0,0	1.389,5	33,3%	1.389,5	33,3%
Planes y Operaciones de Emergencia	Actividades de capacitación	67,0	0,0	1,2	1,8%	1,2	1,8%
	Alimentos y bebidas	382,5	379,6	0,8	0,2%	380,4	99,5%
	Otros materiales y productos de uso en la construcción y mantenimiento	94,3	92,8	0,0	0,0%	92,8	98,4%
	Textiles y vestuario	67,0	30,9	14,8	22,1%	45,7	68,2%
	Otros útiles, materiales y suministros diversos	134,5	99,0	24,9	18,5%	123,9	92,1%
	Maquinaria y equipo para la producción	96,5	94,3	0,0	0,0%	94,3	97,7%
	Equipo de transporte	120,9	73,4	47,4	39,2%	120,8	99,9%
	Equipo de comunicación	211,4	79,1	6,3	3,0%	85,4	40,4%
Otras construcciones, adiciones y mejoras	12,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	
<b>Totales</b>		<b>7.640,0</b>	<b>2.135,5</b>	<b>2.042,0</b>	<b>26,7%</b>	<b>4.177,5</b>	<b>54,7%</b>

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2009.

Las subpartidas relevantes en los programas sustantivos para el presupuesto del primer semestre 2009, en conjunto muestran compromisos por ₡2.135,5 millones y apenas una ejecución de ₡2.042,0 millones que representa el 26,7% del recurso presupuestado y sumándole a ese resultado los recursos comprometidos se alcanza una cifra de ₡4.177,5 millones que representa un 54,7%. La escasa ejecución, incidió negativamente en el logro de algunas metas del plan operativo institucional, de conformidad con el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 47**  
**COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS**  
**EJECUCIÓN FÍSICA**  
**PRIMER SEMESTRE 2009**

Programa	Meta anual		Resultado	%
	Descripción	Cantidad		
Obras y Proyectos de Gestión de Riesgo	Comunidades atendidas e informadas con proyectos de prevención	120	0	0,0%
	Proyectos de obras comunitarias para la reducción de la vulnerabilidad	30	0	0,0%
Gestión Preventiva del Riesgo	Instalación de sistemas de alerta temprana	4	1	25,0%
	Comunidades capacitadas en gestión del riesgo	120	59	49,2%
	Asesoría municipal	11	18	163,6%
	Cuencas hidrográficas con red territorial	5	2	40,0%
	Cuenca hidrográfica estudiada y sistematizada donde se integra la amenaza y vulnerabilidad	1	0	0,0%
	Asesoría a municipalidades para elaborar planes reguladores para el uso de suelos	5	3	60,0%
Planes y Operaciones de Emergencia	Centros hospitalarios incorporados a la red nacional de comunicaciones	12	8	66,7%

**Fuente:** Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2009.

Si bien, para algunas metas los resultados revelan progresos satisfactorios, otras muestran bajos porcentajes de avance, sobre este aspecto, en el informe de evaluación del plan operativo institucional, la CNE informa que el bajo resultado obtenido para algunas metas se debe a que es en el segundo semestre donde se alcanza el mayor peso. Además, la Comisión señala factores que a nivel general, afectaron el cumplimiento de las metas programadas, como la falta de procedimientos internos, el desorden de las municipalidades beneficiadas, la inexistencia de información de proyectos, así como la falta de coordinación interna y externa, además de que no hay definición de políticas institucionales en campos específicos y finalmente los retrasos en los trámites internos. Para el segundo semestre la Comisión tiene la tarea de solventar adecuadamente los inconvenientes enfrentados, de lo contrario el resultado al final del período podría ser insuficiente.

## 4.2. Sector Gobierno Central

### 4.2.1. Ministerio de Educación Pública (MEP)

La asignación de los recursos financieros dentro del presupuesto de esa cartera ministerial al 30 de junio de 2009 ascendió a la suma de de ₡1.116.042,0 millones, que se distribuyen en una nueva estructura programática que está conformada por un total de diez programas, tal y como se comentó en el "Informe Técnico Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2009"<sup>70</sup>. Para los programas indicados el MEP estableció, en la Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico del año 2009, Ley N° 8691, las prioridades institucionales, los objetivos estratégicos, los indicadores de resultados, referentes a factores como cobertura, tasas de aprobación, porcentajes de deserción, becas asignadas, entre otros.

Para poder cumplir con los cometidos del MEP, el presupuesto se distribuyó por programas cuya ejecución de los primeros seis meses del 2009, se detalla en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 48**  
**MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO DEL 2009**  
**SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Nro	Programas	Presupuesto aprobado	Presupuesto relativo	Presupuesto ejecutado	% ejecución
550	Definición y Planificación de la Política Educativa	229.203,3	20,5%	119.943,2	52,3%
551	Servicios de Apoyo a la Gestión	47.163,5	4,2%	15.902,5	33,7%
552	Capacitación y Desarrollo Profesional	2.198,0	0,2%	695,3	31,6%
553	Desarrollo Curricular y Vínculo al Trabajo	3.657,3	0,3%	1.444,8	39,5%
<b>554</b>	<b>Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo</b>	<b>45.262,0</b>	<b>4,1%</b>	<b>13.068,7</b>	<b>28,9%</b>
555	Aplicación de la Tecnología a la Educación	22.595,5	2,0%	16.007,9	70,8%
556	Gestión y Evaluación de la Calidad	1.727,3	0,2%	346,5	20,1%
557	Desarrollo y Coordinación Regional	14.966,3	1,3%	6.072,0	40,6%
558	Programa de Equidad	117.688,3	10,5%	51.609,3	43,9%
573	Implementación de la Política Educativa	631.580,5	56,6%	302.365,8	47,9%
<b>Total <sup>1/</sup></b>		<b>1.116.042,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>527.456,0</b>	<b>47,3%</b>

**Fuente:** Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009. Sistema Integrado de la Gestión de la Administración Financiera SIGAF. Ministerio de Hacienda.

<sup>1/</sup> No incluye la revalidación del Préstamo N° 7284-CR para la Unidad Coordinadora para el Mejoramiento de la Educación General Básica PROMECE. Decreto N° 35140-H publicado en La Gaceta N° 73 del 16 de abril del 2009.

A nivel institucional el presupuesto del MEP, se ha ejecutado en un 47,3%, porcentaje similar al obtenido al 30 de junio del 2008 y de 2007, que corresponden a un 45,9% y aún 43,5%, respectivamente.

<sup>70</sup> Publicado por la Contraloría General de la República en el mes de setiembre del 2008, páginas 96,97.

El Programa 554, "Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo", dirigido y coordinado por la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE), al 30 de junio del 2009, muestra una baja ejecución de los gastos, en comparación con los Programas N° 550 "Definición de la Política Educativa" y N° 555 "Aplicación de la Tecnología a la Educación" que muestran porcentajes de ejecución del gasto mayores al 50% que corresponde al parámetro a utilizar para el primer semestre del año. Además, de los programas que muestran la menor ejecución, es el de mayor monto de presupuesto aprobado, por lo que el análisis se concentrará en los datos relacionados con el funcionamiento y logros de dicho programa<sup>71</sup>.

En la actualidad, el Ministerio de Educación Pública, -MEP- está implementando esfuerzos internos importantes en la modernización de su estructura organizativa, liderado por un equipo técnico destacado en el Despacho del señor Ministro, como condición necesaria para mejorar su capacidad de gestión y al mismo tiempo sentar las bases para la desconcentración y fortalecimiento de su accionar en el nivel regional. Este proceso se está llevando a cabo en dos etapas: la primera de ellas se ejecutó en las oficinas centrales, con el fin de identificar los procesos estratégicos como base para la desconcentración de la gestión institucional y la segunda etapa del proceso de reforma institucional se focaliza en la reorganización regional, con la cual se procura la autonomía relativa de las comunidades educativas, la reforma de las Direcciones Regionales y del modelo de supervisión, con el propósito de que el grueso de los trámites administrativos y académicos que se mantenían concentrados en San José se puedan realizar desde las Direcciones Regionales.

En el contexto del proceso de reestructuración se han desarrollado acciones de mejoramiento para fortalecer la capacidad técnica y operativa del MEP así como de las Juntas Administrativas de los colegios y las Juntas de Educación de las escuelas<sup>72</sup> a fin de aumentar la eficacia de la inversión en infraestructura y equipamiento educativo. Entre las principales acciones desarrolladas se destacan la facultad dada por el artículo 137<sup>73</sup> del Reglamento de Contratación Administrativa vigente a partir del 4 de enero de 2007, para acudir al procedimiento de contratación directa concursada para lo cual será necesario invitar a un mínimo de tres potenciales oferentes.

Por otra parte, el MEP ha definido e implementado procedimientos técnicos y administrativos relacionados a la infraestructura educativa, tales como: asesoría legal y técnica para la elaboración del cartel, valoración de ofertas y ejecución del contrato; la posibilidad de que las juntas realicen la contratación externa de planos constructivos, especificaciones técnicas, cronograma y presupuesto para el desarrollo de las obras. Para

---

<sup>71</sup> El programa 554, se crea en la Ley N° 8691, y en él se reúne el esfuerzo institucional en materia de infraestructura. En los años anteriores las asignaciones presupuestarias del tema de infraestructura se distribuían en cada uno de los cinco programas que formaban la estructura del presupuesto del MEP.

<sup>72</sup> Según los artículos 1° y 2° del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas emitido el 13 de febrero de 2003, mediante Decreto Ejecutivo N° 31024-MEP, dichas juntas son delegaciones de las municipalidades y organismos auxiliares de la Administración Pública que sirven a la vez, como agencias para asegurar la integración de la comunidad y el centro educativo y que tienen personalidad jurídica y patrimonio propio. Respecto a la adquisición de bienes y servicios, las juntas pueden realizar toda clase de contrataciones administrativas para la consecución de sus fines, observando en todo caso lo establecido sobre ese mismo particular en la Ley de la Contratación Administrativa y su Reglamento y en las disposiciones especiales sobre la materia.

<sup>73</sup> Decreto Ejecutivo N° 33411-H del 27 de setiembre de 2006, publicado en La Gaceta N° 210 del 2 de noviembre de 2006- Artículo 137. Construcción y mantenimiento de infraestructura educativa.

lo anterior, se han diseñado, por parte de la DIEE, manuales de especificaciones técnicas de obras de mantenimiento que ayudarán a las juntas para llevar a cabo los trabajos requeridos, así como una guía para la presentación, ante la DIEE, de proyectos de infraestructura de baja complejidad constructiva<sup>74</sup>. Asimismo, para la ejecución de los proyectos de mediana y elevada complejidad técnica la DIEE asigna un profesional que le de seguimiento a estos casos específicos, los cuales al 30 de junio del 2009, sumaban 25 proyectos en ejecución por un valor de ¢4.941,6 millones.

El presupuesto del Programa 554, para el año 2009, que representa aproximadamente un 4,1% del total del presupuesto aprobado del MEP, se estimó una inversión total de ¢45.262,0 millones, de los cuales al 30 de junio del 2009, se ha ejecutado la suma de ¢13.068,7 millones que corresponden aproximadamente a un 29% del total presupuestado en ese programa.

Del programa anterior, se destacan, tal y como se observa en el siguiente cuadro, las subpartidas que tienen incidencia directa en la infraestructura y el equipamiento educativo, tales como: Servicios de ingeniería, Mantenimiento de edificios y locales, Equipo y mobiliario educacional, deportivo y recreativo y la subpartida Terrenos, que presentan un nivel de ejecución presupuestaria del 0%. Por su parte, las subpartidas de: Alquileres de edificios, locales y terrenos se ejecutó en un 0,7%, Equipo y mobiliario de oficina en un 0,8%, Edificios en un 3,8%; Transferencias corrientes y de capital a instituciones descentralizadas no empresariales en un 31,6% y un 46,7% respectivamente. En dichas transferencias se consignan los recursos a ser trasladados a las juntas de educación de las escuelas y administrativas de los colegios con el fin de que construyan sus soluciones de infraestructura, contando con el apoyo financiero, técnico y logístico del MEP.

---

<sup>74</sup> Documentos elaborados por la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo, Ministerio de Educación Pública, 9 de febrero de 2009.

**CUADRO N° 49**  
**MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO 2009**  
**PROGRAMA N° 554: INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA, GRUPO Y SUBPARTIDA**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida, Grupo y Subpartida	Presupuesto		
	Aprobado	Ejecutado	% ejecución
<b>Remuneraciones</b>	<b>639,8</b>	<b>248,8</b>	<b>38,9%</b>
<b>Servicios</b>	<b>4.487,1</b>	<b>39,5</b>	<b>0,9%</b>
Alquileres			
Alquileres de edificios, locales y terrenos	3.051,8	21,3	0,7%
Servicios de gestión y apoyo			
Servicios de ingeniería	830,8	0,0	0,0%
Mantenimiento y reparación			
Mantenimiento de edificios y locales	500,0	0,0	0,0%
<b>Materiales y suministros</b>	<b>66,5</b>	<b>22,3</b>	<b>33,5%</b>
<b>Bienes duraderos</b>	<b>13.130,3</b>	<b>190,0</b>	<b>1,4%</b>
Maquinaria, equipo y mobiliario			
Equipo y mobiliario de oficina	4.334,7	34,4	0,8%
Equipo y mobiliario educacional, deportivo y recreativo	2.277,2	0,0	0,0%
Construcciones, adiciones y mejoras			
Edificios	4.100,0	155,2	3,8%
Bienes preexistentes			
Terrenos	2.400,0	0,0	0,0%
<b>Transferencias corrientes</b>	<b>2,4</b>	<b>0,8</b>	<b>31,8%</b>
A Inst Descentralizadas no Empresariales	2,4	0,7	31,6%
<b>Transferencias de capital</b>	<b>26.935,9</b>	<b>12.567,5</b>	<b>46,7%</b>
A Inst Descentralizadas no Empresariales	26.935,9	12.567,5	46,7%
<b>Total</b>	<b>45.262,0</b>	<b>13.068,7</b>	<b>28,9%</b>

Fuente: Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, Sistema Integrado de la Gestión de la Administración Financiera SIGAF. Ministerio de Hacienda.

Hay que tener presente que en el Plan Nacional de Desarrollo, el MEP incluye como acción estratégica 9, el Plan de mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento, para ser implementado durante el periodo 2006-2010. Las metas planteadas son: construir 6.800 obras nuevas de infraestructura de distintos tipos, dar mantenimiento a 1.200 obras y distribuir 320.000 pupitres nuevos. Para el año 2009, las metas anuales son: construir 1.700 obras nuevas, dar mantenimiento a 300 obras y distribuir 37.000 pupitres. Los logros, al 30 de junio son: 551 obras nuevas construidas, para un avance del 32,4% de avance, 1.267 obras de mantenimiento y reconstrucción, para un 422% de avance y han entregado 48.166 pupitres, para un avance del 130%. Los resultados anteriores se han logrado como parte del presupuesto ejecutado a través de las transferencias a instituciones descentralizadas no empresariales (Juntas de Educación y Juntas Administrativas).

Para solucionar el déficit de infraestructura educativa, una de principales modalidades de gestión utilizadas por el MEP, se concentra en transferir recursos financieros, sean corrientes o de capital, a través de la Tesorería Nacional, tal como lo establece el principio de Caja Única del Estado, a las Juntas de Educación y Administrativas. Hay que tener presente que del total de recursos presupuestados en el año 2009, en el Programa 554, aproximadamente, un 60%, (¢26.935,91 millones) corresponde a transferencias a las Juntas de Educación y Administrativas.

En punto a lo anterior, hay que tener presente que en el periodo enero de 2004 a julio de 2009, el MEP trasladó a la Caja Única del Estado, para eventuales desembolsos a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas la suma de ¢61.738,9 millones, y al saldo disponible al 30 de julio, en la Caja Única, es de ¢44.832,7 millones, por lo que el monto ejecutado por las juntas durante el periodo señalado fue de ¢16.906,15 millones que corresponde, en promedio simple, a un gasto anual en infraestructura por cada junta, aproximado a ¢1,0 millón durante ese periodo. Sin embargo, en los primeros siete meses del año 2009, se ha ejecutado la suma de ¢9.002,4 millones, monto que implica un repunte en la ejecución de los recursos, ya que representa el 53,25% del total de recursos ejecutados durante el periodo 2004-julio 2009, aspecto que podría ser explicado por la modernización administrativa que ha sido implementada por el MEP.

La baja ejecución de los gastos presupuestados para infraestructura y equipamiento no es una situación nueva, por lo que esta Contraloría General ve con preocupación este problema, ya que se podría estar al frente de un modelo de gestión inadecuado para enfrentar con éxito las grandes carestías de infraestructura y equipamiento educativos y el aprovechamiento eficiente de los recursos públicos destinados a este fin<sup>75</sup>. Nos referimos a la participación, como unidades ejecutoras y constructoras de obras, de las Juntas Administrativas y de Educación, ya que esta función podría estar desbordando la estructura técnica y administrativa de estos entes. En la práctica estas organizaciones carecen de la estructura de gestión mínima para cumplir satisfactoriamente con esa función, ya que sus miembros, cinco en total a saber: presidente, vicepresidente, secretario y dos vocales, son honoríficos, no reciben pago por sus servicios, y son nombrados por la municipalidad por un periodo de tres años según lo indicado por la normativa<sup>76</sup>.

Otra modalidad de gestión utilizada por el MEP, es el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación, por medio de la revalidación del préstamo N° 7284-CR, donde se dispone de U\$18 millones, para ser ejecutados hasta el 31 de diciembre de 2010, no obstante dicho Programa ha presentado baja ejecución presupuestaria, por ejemplo, en el año 2008, el nivel ejecución presupuestaria fue de un 13,6%<sup>77</sup> y en el primer semestre de 2009, ascendió a un 10,1%.

---

<sup>75</sup> En los informes DFOE-EC-16-2001 del 15 de noviembre de 2001, sobre infraestructura educativa y DFOE-SOC-49-2007, del 9 de octubre de 2007, sobre el aseguramiento de la calidad del proceso de desarrollo de las obras de infraestructura y equipamiento educativo, la Contraloría General ha desarrollado el tema de la infraestructura educativa.

<sup>76</sup> Los requisitos establecidos por la normativa para ser integrante de una Junta de Educación y Administrativa, son: ser costarricenses o extranjeros con residencia, mayores de edad, saber leer, escribir y ser de conducta irreprochable.

<sup>77</sup> En el periodo 2008, el gasto real fue por ¢806.001,0 miles, y el presupuesto definitivo, por un monto de ¢5.911.036,0 miles, lo cual da un nivel de ejecución de un 13,6%.

Una tercera modalidad de gestión de infraestructura educativa, lo constituye el "Leasing" o "contrato de fideicomiso de titularización". Sobre esta modalidad, en el mes de mayo, el MEP suscribió con el Banco Nacional de Costa Rica, un contrato de fideicomiso por un monto de U\$300,0 millones (aproximadamente ₡170.000,0 millones), que permitiría "financiar la compra de terrenos y construcción de escuelas y colegios con su respectivo equipamiento, así como gimnasios, sedes centrales, regionales y circuitales para albergar al personal administrativo de esa cartera"<sup>78</sup>. A esta modalidad, se le da contenido presupuestario en la subpartida Alquileres de edificios, locales y terrenos, que en el presupuesto ordinario del MEP, según la cual se le asignó ₡3.051,8 millones para contratar la construcción de nueva infraestructura educativa, sin embargo, al 30 de junio de 2009, solo se ha ejecutado el 0,7%, tal como se cito en el cuadro anterior, y a la fecha, la Contraloría General no ha recibido para su refrendo el contrato respectivo.

La gestión presupuestaria del MEP, para el primer semestre de 2009, refleja la toma de decisiones con el fin de solventar el déficit de infraestructura y equipamiento educativo, no obstante la consolidación de los cambios se verán en el mediano y largo plazo, ya que los resultados observados en la ejecución del presupuesto del Programa N° 554, durante el primer semestre del año, muestran una baja participación de los gastos ejecutados, lo cual dificulta el funcionamiento óptimo de los centros educativos dejando necesidades insatisfechas en infraestructura física educativa relacionadas con la construcción de obras nuevas, mantenimiento preventivo y correctivo y equipamiento.

La tarea pendiente requiere redoblar esfuerzos con el fin de disponer de un Plan de inversiones en infraestructura educativa de mediano y largo plazo, en el cual se fijen las prioridades, se asignen recursos, y se definan las modalidades y plazos de ejecución. Lo anterior, a partir un diagnóstico integral de necesidades de infraestructura para el país, de la valoración de la experiencia de los modelos de ejecución existentes, por medio de las Juntas de Educación y Administrativas, así como del análisis de nuevos esquemas, por ejemplo de aquellos que consideran la participación de terceros, sea por medio de los contratos de fideicomiso de titularización, leasing, u otras modalidades de financiamiento, que se ajusten al ordenamiento jurídico vigente.

#### **4.2.2. Ministerio de Salud**

##### **a. Sobre la ejecución de los egresos**

Para llevar a cabo su gestión, el Ministerio de Salud cuenta con los recursos asignados a éste en el Presupuesto Nacional, así como con los presupuestados por el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS), la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) y el Fideicomiso 872-2002 (CTAMS) BNCR. Éstos órganos actúan como fuentes de financiamiento a fin de conformar un único monto acumulado, del cual se ha venido observando que por lo general, el Ministerio como tal financia lo relativo a la planilla ministerial, combustible y viáticos; el Consejo Técnico y el Fideicomiso apoyan la compra de equipo y suministros y OCIS (recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares) la compra de alimentos para el programa CEN-CINAI y letrinas. El Plan Anual

---

<sup>78</sup> MEP, Comunicado de prensa, sobre firma del "Contrato de Fideicomiso de titularización". 20 de mayo de 2009. Página 1.

Operativo (PAO) es uno solo, por lo que la consecución de los objetivos estratégicos y metas es responsabilidad del Ministerio y de dichos órganos.

**CUADRO N° 50**  
**MINISTERIO DE SALUD**  
**CUADRO COMPARATIVO DEL MONTO AUTORIZADO Y EJECUTADO**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Partida</b>	<b>Monto Presupuestado</b>	<b>Monto Ejecutado</b>	<b>% ejecución</b>
Remuneraciones	40.093,5	16.041,9	40,0
Servicios	6.933,8	1.675,1	24,2
Materiales y Suministros	8.791,3	2.535,1	28,8
Intereses y Comisiones	2,0	0,7	35,0
Bienes Duraderos	8.287,9	1.637,4	19,8
Transferencias Corrientes	3.986,2	1.591,7	39,9
Cuentas Especiales	625,0	0,0	0,0
<b>Total (a) (b)</b>	<b>68.719,7</b>	<b>23.481,9</b>	<b>34,2</b>

**Fuente:** Sistema de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) y Liquidaciones de Organismos Desconcentrados

a) Incluye lo relativo al Gobierno Central, OCIS, CTAMS y el Fideicomiso

b) No incluye las transferencias que realiza el Gobierno Central

Para el año 2009, el total de monto presupuestado<sup>79</sup> para ese Ministerio, asciende a €68.719,8 de los cuales se han ejecutado €23.482,0 millones, lo que significa un porcentaje de ejecución de un 34,2 %, porcentaje muy por debajo del promedio esperado al 30 de junio, esto es cercano al 50%. Como causas de esa baja ejecución, el MINSA señala entre otras que: el trámite del nombramiento de nuevas plazas que estaban previstas para enero ha sido muy lento lo que afectó la ejecución de la partida "*Remuneraciones*", en las partidas de Servicios, Materiales y Suministros la baja ejecución se debió a que las compras del cuadro básico de insumos<sup>80</sup> se harán en el segundo semestre ; en cuanto a la partida "*Bienes Duraderos*" que es la de menor ejecución con un 19,8%, la baja ejecución según la Administración, se origina en que varios proyectos de infraestructura apenas se encuentran en fases previas de la etapa de Contratación Administrativa.

<sup>79</sup> Incluye los recursos asignados al Ministerio de Salud, al Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS), la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) y el Fideicomiso 872- CTAMS BNCR. No incluye los recursos revalidados cuyos gastos se presupuestan en transferencias corrientes por €69.375,1 millones y trasferencias de capital por €82.181.1 millones.

<sup>80</sup> Se incluyen todos los servicios y materiales que necesitan los funcionarios para sus labores (papelería, bolígrafos etc.).

Además, ese Ministerio señala que la partida de Bienes Duraderos, corresponde a las incluidas en la subejecución propuesta por el Gobierno, para contribuir a superar la crisis económica mundial. Cabe señalar que la construcción de los CEN-CINAI, corresponde a obras incluidas en esta partida, sin embargo la meta fue reprogramada, lo cual se comentará más adelante.

Es necesario que las autoridades superiores del Ministerio de Salud analicen a fondo las causas que han originado la baja ejecución, máxime si se considera que uno de los objetivos de la creación de órganos desconcentrados como el OCIS, CTAMS y el mismo Fideicomiso, conlleva la premisa de agilizar la ejecución presupuestaria para una mejor atención a la población usuaria de los bienes y servicios de este Ministerio; a lo cual se muestran contradictorios los datos, en el sentido de que, los recursos presupuestados autorizados para estos órganos, en su ejecución para el primer semestre, ascendieron a ¢23.058,4 millones y los gastos apenas se ejecutaron en un 25%, alcanzando la cifra de ¢5.746,3. Al respecto, la Administración señala que esa situación se presenta porque a la fecha no han ingresado recursos de la Junta de Protección Social y que para los gastos relacionados con la atención del virus de Influenza AH1N1 se realizó una proyección para todo el año y que se utilizarán conforme lo necesiten. Sin embargo la baja ejecución por parte de estos órganos, es una situación que se viene presentando en años anteriores<sup>81</sup>, por lo que no podría considerarse como una excepción ante la coyuntura actual.

## **b. Sobre la ejecución física**

### **b.1 Sobre el Plan Operativo Institucional**

En cuanto al cumplimiento de su gestión al 30 de junio de 2009, el Ministerio de Salud señala<sup>82</sup> que en el programa 631, "Rectoría de la Producción social de la Salud", programa sustantivo, los indicadores referidos a "*Establecimientos de salud públicos que cumplen con las metas del plan de reducción de la mortalidad materna*", "*Regiones con casos de dengue y malaria que no sobrepasen el corredor endémico*" y "*Números de equipos regionales conformados y capacitados*" obtuvieron un cumplimiento de 100%.

Otros indicadores como: "*Plan de mercadeo del valor de la salud y del derecho a participar en la toma de decisiones relacionados con la salud*", "*Conjunto de servicios de salud de atención a las personas y de protección y mejoramiento al habitat humano definido*" y "*Porcentaje del total de establecimientos de interés sanitario (restaurantes, industrias y otros afines) que cumplen con la normativa legal*" obtuvieron un 40%, 0% y 0% respectivamente, sin embargo las justificaciones sobre las razones que originaron esos bajos porcentajes, son muy generales sin llegar a concretar las causas directas.

En el programa 632 "*Provisión de servicios de salud*", también sustantivo, de los 10 indicadores propuestos, para siete relacionados con la mejora del estado nutricional de los niños y niñas, satisfacción con los servicios de nutrición preventiva y porcentajes aplicación de instrumentos de evaluación de normas; no presentan información aduciendo que las evaluaciones respectivas se efectúan en los meses de junio, julio y agosto. En cuanto a los indicadores "*Niños(as) que reciben servicios de nutrición preventiva en los CEN-CINAI*", "*Niños (as) que reciben el servicio de atención y protección infantil en los CEN-CINAI*" y "*Porcentaje de familias beneficiadas del programa que participan en actividades*

---

<sup>81</sup>Información obtenida del Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP).

<sup>82</sup> Informe de ejecución presupuestaria y evaluación física del primer semestre de 2009.

*educativas que favorecen comportamientos saludables en materia de crecimiento y desarrollo infantil*" señalan un logro en la ejecución del 94%, 72% y 100%.

En el análisis de los citados indicadores es fácilmente observable la necesidad de precisar elementos directamente relacionados con el producto final y su vinculación con actividades fundamentales de la entidad, tal y como corresponde conforme a la técnica y un apropiado mecanismo de rendición de cuentas, que permita transparentar si ese Ministerio está cumpliendo con su razón de ser como lo es "Garantizar la protección y el mejoramiento del estado de salud de la población".

Sobre esa deficiencia en los indicadores, en forma reiterada se ha señalado por parte de este órgano contralor, que si bien el Ministerio de Salud realiza actividades relevantes, que tienen beneficios concretos hacia la población en temas como: cáncer cérvico, mortalidad materna, VIH/SIDA entre otros, a nivel programático no resaltan los logros respectivos a nivel institucional, por el contrario los indicadores se refieren a aspectos operativos lo que no permite medir el valor agregado a la sociedad.

## **b.2 Sobre la infraestructura CEN-CINAI**

Una situación especial se presenta para el objetivo fundamental de los CEN-CINAI, orientado a que los niños y niñas de escasos recursos económicos y en situación vulnerable reciban una buena nutrición, cuyas metas de desarrollo de infraestructura se reprograman para el período 2008-2010, pasando de una propuesta inicial de 611 a 93, siendo la meta final tan solo un 15,2% de la inicial, con el consecuente impacto en las metas relacionadas con la totalidad de los niños y niñas a atender mediante los beneficios de este programa. Al respecto obsérvese el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 51  
MINISTERIO DE SALUD  
DETALLE DE METAS RELACIONADAS CON LOS CEN-CINAI  
AL 30 DE JUNIO DE 2009**

Metas		Programado		Cumplimiento 30 de junio 2009 <sup>(b)</sup> %
Plan Nacional de Desarrollo	Modificadas <sup>(a)</sup>	2008	2009	
<b>611 CEN-CINAI</b> Const. 66 Ampl. 149 Rep. 396	<b>93 CEN-CINAI</b> Const. 24 Ampl. 15 Rep. 54	<b>13</b> Const.2 Ampl. 2 Rep. 9	<b>66</b> Const.13 Ampl. 10 Rep. 43	<b>43</b> 5 7 31
480 niños y niñas de 3 meses a 2 años atendidos en CEN-CINAI	260 niños y niñas de 3 meses a 2 años atendidos en CEN-CINAI	140	12	140
29.322 niños y niñas de 2 a 7 años atendidos en la modalidad intramuros	19.605 niños y niñas de 2 a 7 años atendidos en la modalidad intramuros.	14.241	1.103	14.819
5.000 niños y niñas de 7 a 12 años atendidos en CEN-CINAI	1.260 niños y niñas de 7 a 12 años atendidos en CEN-CINAI	80	440	80

a) Oficios DM-423-09 y DM-531-09 de MIDEPLAN de fechas 9 de junio y 10 de julio del año en curso.

b) **Fuente:** Informe de Ejecución Presupuestaria y evaluación física del Ministerio de Salud para el primer semestre de 2009

Sobre este particular, el Ministerio de Salud solicita una reformulación de las meta *“CEN-CINAI construidos con Ampliación, reparaciones y con equipamiento”* y las metas relacionadas, justificando que han trabajado en aspectos como: diagnóstico específico de las obras de infraestructura, legalización de los terrenos en donde se ubican CEN-CINAI ya construidos, el diseño de los planos para la construcción, la identificación del equipamiento requerido, mecanismos y estrategias para la construcción<sup>83</sup>, *“ a la fecha solamente hemos contado con la asignación de ¢900.0 millones provenientes del FODESAF, con el cual es insuficiente para la atención de los 611 proyectos de infraestructura y equipamiento de los*

<sup>83</sup> Algunas de las estrategias que ha planteado el Ministerio de Salud para la construcción de los CEN-CINAI son las siguientes: que el Ministerio de Obras Públicas (MOPT) se hiciera cargo del proyecto, transformar el Fideicomiso de pago N° 872 Banco Nacional de Costa Rica –CTAMS –Ministerio de Salud en un Fideicomiso de administración a fin de que el Banco Nacional asumiera las actividades relacionadas con la contratación y fiscalización de proyectos, capacitar a las asociación PRO-CEN y CINAI con el fin de que se hicieran cargo de la ejecución de las obras y el equipamiento; contratar a una empresa especializada en la construcción para que bajo las especificaciones técnicas que emitiera el Ministerio de Salud asumiera la contratación de las empresas constructoras, la fiscalización técnica de las obras y la fiscalización de las inversiones, que la empresa privada “adoptara” uno o más CEN/CINAI; coordinar con el Ministerio de Hacienda para que el costo de las obras y equipamiento que asumieran las empresas privadas pudiese ser rebajado del impuesto sobre la renta; crear un Fideicomiso Fiduciario con el Banco Nacional de Costa Rica.

*CEN CINAI*, " *Diversos, constantes e incansables han sido los esfuerzos desarrollados por el Ministerio de Salud, para conseguir los recursos económicos necesarios que se requieren para poder cumplir con la meta de los CEN-CINAI establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*".

Según información suministrada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el giro de recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignación Familiares (FODESAF) para el " *Proyecto de Construcción de obras de infraestructura, Ampliaciones y Reparaciones de CEN-CINAI*", por €900,0 millones, fue solicitado por el MINSa el 2 y 9 de diciembre de 2008, el FODESAF procedió a girarlos el 18 de diciembre de ese mismo año; sin embargo al final del primer trimestre el Ministerio de Salud solamente había ejecutado €55.723,4 millones. De acuerdo con las gestiones del Ministerio de Salud, para el 2009, se le asignaron al mencionado proyecto la suma de €1.181,1 millones; no obstante, al 21 de julio de 2009, la Dirección General de Asignaciones Familiares (DESAF), informó que no se ha presentado ninguna solicitud de esos recursos por parte del MINSa.

Aunque la Administración aduce el poco avance en la infraestructura de los CEN-CINAI con la falta de recursos, los datos muestran que la planificación y la programación que involucran, entre otros, el diseño y la viabilidad en la consecución de las metas, se muestra como una de las principales causas que han originado el no cumplimiento, toda vez que se definió sin evaluar aspectos claves de orden legal, técnico y en especial de contratación, a fin de garantizarse efectividad en la construcción de los CEN-CINAI, sobre el particular la Administración reconoce esta debilidad al indicar que:

*"...la carencia de los recursos financieros requeridos para la construcción y equipamiento de los CEN-CINAI debido a que, ni la Rectoría Social ni el Ministerio de Hacienda determinaron la fuente ni el mecanismo de financiamiento para implementar el proyecto."* <sup>84</sup>

Un aspecto que llama la atención, es que en las metas del Plan Nacional de Desarrollo reprogramadas<sup>85</sup> sobre la atención de infantes de 3 meses a 2 años y de 2 a 7 años, la cifra propuesta para el 2009 es radicalmente menor a lo logrado en el 2008, a pesar de que en ese último año se muestran mejoras en la infraestructura. Al respecto, el Ministerio indica que tal situación se refleja porque los números estipulados para el 2009, se refieren a los nuevos menores a atender; sin embargo, al revisarse la cifra del 2008, éstas incluyen la totalidad de los menores atendidos, práctica que se separa de elementales principios de programación y evaluación, y atenta contra la transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos.

Por último, aunque con el Plan Escudo promovido por el Gobierno de la República, se mantiene un proyecto para dotar de alimentación durante los fines de semana, a los niños y niñas que acuden a los CEN-CINAI en los 37 cantones de menor desarrollo humano del país, a la fecha de este comentario, no se han realizado los ajustes necesarios en el Presupuesto Nacional en donde los recursos por €1.700,0 millones asignados inicialmente al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) sean trasladados al MINSa para atender lo indicado; lo que no ha permitido que el proyecto se incluya en el Plan Operativo del MINSa, para su ejecución respectiva.

---

<sup>84</sup> Oficio DM -SS -3333-2009 del 27 de abril de 2009, suscrito por la Ministra de Salud María Luisa Ávila Agüero.

<sup>85</sup> Oficios DM-531-09 del 10 de julio de 2009 y DM-423-09 del 9 de junio del 2009, suscritos por el señor Roberto Gallardo Núñez, Ministro de Planificación Nacional y Política Económica.

### 4.2.3. Ministerio de Seguridad Pública (MSP)

Al 30 de junio de 2009 el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) muestra una ejecución presupuestaria de ¢42.415,1 millones que representa un 40,0% del monto del presupuesto definitivo (¢105.643,0 millones). Dicho porcentaje de ejecución es razonable considerando el período transcurrido y que tradicionalmente en el segundo semestre la Administración ejecuta el mayor porcentaje del presupuesto.

La distribución del presupuesto por programas para el año 2009 del MSP muestra que al programa 90 Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales, que es el programa sustantivo, se le asigna la mayor cantidad de recursos; sea ¢95.599,7 millones que representan el 90,5%, mientras que al programa 89 Gestión Administrativa de los Cuerpos Policiales se le asignan recursos por ¢10.043,3 millones para una asignación del 9,5%.

Los porcentajes de ejecución a nivel de programas y de subprogramas son muy similares entre sí y cercanos al 40% de ejecución total del presupuesto, como se muestra en el Cuadro N° 52.

**CUADRO N° 52**  
**MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**  
**EJECUCIÓN POR PROGRAMAS AL 30-06-2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Centro de Gestión</b>	<b>Apropiación Actual</b>	<b>Gasto Devengado</b>	<b>Porcentaje de Ejecución</b>
89-00 Gestión Administrativa	10.043,3	3.503,5	35%
90-01 Policía Control de Drogas	3.201,7	1.254,7	39%
90-02 Escuela Nacional de Policía	2.163,3	647,2	30%
90-03 Seguridad Ciudadana	81.249,9	33.693,2	41%
90-04 Servicio Nacional de Guardacostas	4.898,8	1.761,2	36%
90-05 Servicio de Vigilancia Aérea	4.086,0	1.555,3	38%
<b>Total</b>	<b>105.643,0</b>	<b>42.415,1</b>	<b>40%</b>

Fuente: Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF).

De acuerdo con lo comunicado por el MSP en el "Informe de seguimiento semestral 2009", el presupuesto ejecutado al 30 de junio es de ¢56.740,9 millones, monto que corresponde a un 56,5% del total del presupuesto; cantidades que discrepan con las determinadas por este ente contralor, conforme a cifras obtenidas del SIGAF (Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera) a esa misma fecha. Tal situación se debe, según lo indicado por funcionarios de ese Ministerio a que se consideró como "presupuesto ejecutado" o "devengado" la cuota semestral asignada por el Ministerio de Hacienda;

aspecto que discrepa con lo dispuesto en el artículo 128 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos<sup>86</sup> para esos conceptos, por lo que el porcentaje indicado por ese Ministerio puede inducir a error.

Por otro lado, si se consideran los resultados físicos mostrados en el primer informe semestral de evaluación elaborado por el MSP, el cual señala logros que oscilan entre el 0% y el 273% para las metas del período; según se muestra en el Cuadro N° 53, es posible deducir que no hay una relación directa entre los niveles de ejecución presupuestaria y los logros que el MSP indica tener en su ejecución física.

**CUADRO N° 53  
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA  
EJECUCIÓN FÍSICA  
PRIMER SEMESTRE 2009**

Programa	Meta Semestral		Resultado
	Descripción	Cantidad	
<b>Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales</b>	Realizar operaciones de combate contra el trasiego de drogas no autorizadas a nivel nacional (150)	129	86%
	Realizar operaciones de combate contra el trasiego de drogas no autorizadas a nivel internacional (30)	82	273%
	Erradicar plantaciones de marihuana (30)	32	107%
	Pocentaje de funcionarios de nuevo ingreso con curso básico policial (95)	0	0%
	Capacitar funcionarios activos con curso básico policial (500)	0	0%
	Conformación de comisiones cantonales de seguridad ciudadana (10)	16	160%
	Capacitar niños de edad escolar en prevención del delito mediante el Programa Pinta Seguro (70.000)	30.002	43%
	Realizar operativos policiales en los cantones bananeros (685)	1.416	207%
	Realizar acciones en seguridad marítima (8.500)	3.740	44%
	Realizar inspecciones en embarcaciones (600)	468	78%

<sup>86</sup> Decreto N° 32988-H-MP-PLAN, La Gaceta N° 74 del 28 de abril de 2006.

## ***Análisis de la ejecución presupuestaria y física de algunas entidades públicas***

---

Sobre el particular, la Administración del citado Ministerio, en el informe de evaluación al primer semestre, hace referencia a las justificaciones y logros alcanzados en el Programa 90 Gestión operativa de los Cuerpos Policiales, que representa el programa sustantivo del MSP; el cual a su vez se divide en cinco subprogramas.

En relación con el subprograma 1, Policía Control de Drogas, se definieron tres metas de gestión relacionadas con operaciones de combate contra el trasiego de drogas no autorizadas tanto a nivel nacional como internacional, así como erradicar plantaciones de marihuana. En los tres casos se indica que las metas fueron logradas debido al esfuerzo y dedicación de los Cuerpos Policiales como respuesta al elevado incremento en las actividades delincuenciales de las organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Respecto del subprograma 2, Escuela Nacional de Policía, las metas relacionadas con el porcentaje de funcionarios de nuevo ingreso con curso básico policial, y cantidad de funcionarios activos con curso básico policial, no muestran ningún avance, lo cual justifica la Administración en el primer caso indicando que los cursos tienen una duración de seis meses y se iniciaron en los primeros meses del año por lo que concluirán en los primeros meses del segundo semestre. En cuanto a la segunda meta se requiere para su cumplimiento de la disponibilidad del personal que labora en las Direcciones Regionales de la Fuerza Pública, el cual debe ser trasladado a la Escuela Nacional de Policía; situación que presenta el agravante que sería disminuida la presencia policial en las comunidades. No obstante, indica el MSP que espera cumplir la meta propuesta en el segundo semestre.

En cuanto al subprograma 3, Seguridad Ciudadana, las metas relacionadas con la conformación de Comisiones Cantonales de seguridad ciudadana y realizar operativos policiales en los cantones bananeros, tienen logros de 160% y 207%, situación que obedece al incremento en la disposición de las comunidades de conformar este tipo de comisiones y al considerable aumento de delitos contra la propiedad, homicidios, tráfico y consumo de drogas que se han registrado en la provincia de Limón; aspectos que prácticamente han obligado a la Fuerza Pública a incrementar sus actividades policiales en esa provincia, especialmente en los cantones bananeros.

En el subprograma 4, Servicio Nacional de Guardacostas, las metas relacionadas con acciones de seguridad marítima y realizar inspecciones en embarcaciones, presentan logros satisfactorios para el período de análisis del 44% y del 78%; respectivamente. Sin embargo, el MSP manifiesta que para el segundo semestre el cumplimiento de estas metas se verá afectado negativamente ya que las operaciones respectivas se limitarán a un nivel básico como resultado de la carencia de recursos que deben destinarse al mantenimiento preventivo y correctivo de la flota marítima; ocasionado porque una importante cantidad de recursos debió destinarse a la adquisición de equipos (motores) para las embarcaciones. Por lo anterior, la Administración indica que dichas metas deberán ser reprogramadas para el segundo semestre.

La distribución de gastos para el período por partida presupuestaria muestra la siguiente asignación en orden de importancia; remuneraciones 82%, materiales 7%, servicios 6%, bienes duraderos 4% y transferencias corrientes 1%. Dicha distribución ha presentado un comportamiento similar tradicionalmente.

Dentro de la partida remuneraciones se incluye el pago de la planilla de 1.300 policías nuevos que ingresaron al MSP en el primer semestre del 2009, de los cuales 800 policías

corresponderían al compromiso adquirido por el gobierno de contratar 3.200 policías durante su gestión, a razón de 800 por año. Lo anterior según información suministrada por la Dirección de Recursos Humanos de ese Ministerio.

Por lo indicado se tiene que el MSP debe cumplir en el segundo semestre con algunos objetivos y metas según razones relacionadas principalmente con la programación y la estacionalidad. Además, en el subprograma Servicio Nacional de Guardacostas se deben reprogramar algunas metas ante la escasez de recursos, que afectarán rubros como combustible, lubricantes y mantenimiento; los cuales son requeridos por la flota marina.

Además, se concluye que los fines propuestos para el año 2009 están acordes con las acciones estratégicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, y que es de esperar por parte del gobierno que se asignen más recursos a este Ministerio con el propósito de contribuir a combatir el creciente problema de la seguridad ciudadana que afecta nuestro país.

#### **4.2.4. Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)**

##### **1. Evaluación de la ejecución física**

Mediante el análisis del “Informe de seguimiento de la evaluación de la gestión presupuestaria del I semestre 2009” del MOPT se observa que el grado de avance en el cumplimiento de las metas institucionales y de las estratégicas establecidas para el logro del PND, presenta desempeños adecuados en algunos casos y en otros no, como se detalla más adelante. Ahora bien, en este sentido cabe agregar que las metas más importantes y de mayor impacto, son las que presentan el grado de logro más bajo, aspecto que según las autoridades del MOPT se origina por los problemas con los procesos de contratación administrativa vinculados a dichas metas.

A mayor abundamiento, se tiene que, en cuanto a las metas institucionales, establecidas en el Plan Operativo Institucional (POI), se tiene que ese Ministerio se fijó, como una de sus principales, la de “Proporcionar la infraestructura tecnológica requerida por el Ministerio para su inserción en web services, y en atención del proyecto de gobierno digital”. Sobre este aspecto, se tiene que no se ha avanzado lo esperado puesto que, según el MOPT, se dio una disminución y congelamiento de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda para este proyecto, de forma tal que, no fue hasta finales de mayo 2009 que se inició el proceso de contratación y en espera de la publicación del cartel.

En cuanto al programa 327 “Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal”, el cual constituye uno de los más relevantes para esta entidad y para el desarrollo de la economía nacional, dado que procura, entre otras cosas, ampliar la cobertura de atención de la red vial cantonal, de la construcción y reconstrucción de infraestructura de puentes de la red vial cantonal e incrementar la protección de la población afectada por efectos de lluvias torrenciales, muestra que se planeó una meta semestral de 2.747 Km y se logró mejorar apenas 626Km, sea, un 23% que representa un porcentaje bajo de ejecución y que la entidad lo justifica en la falta de producción de mezcla y la concreción de convenios cooperativos.

Sobre este particular, cabe destacar que, recientemente este órgano contralor emitió el informe N° DFOE-OP-IF-17-2009, informe que entre otras cosas, señala que dicho atraso es debido a la dificultad de coordinación entre el MOPT y las municipalidades, aunado al atraso en la obtención de los bienes y servicios que sirven de apoyo a la División de Obras Públicas del MOPT para el logro de esa meta.

Ahora bien, sobre este aspecto, este órgano contralor a raíz de la investigación realizada estima sumamente difícil que se alcance la meta estipulada sobre este particular en el PND (Atender 18.345,7 km. de la red vial cantonal con recursos del MOPT en convenio con las municipalidades). En este sentido, el Área de Evaluación y Seguimiento (AES) del MIDEPLAN señaló que *"...dejaron todo el peso de la meta para 2010, es decir dejan aproximadamente 8.079 km por atender para el último año (...) dejar para el último año aproximadamente 8.079 km no es lo ideal (casi un 50%). (...) se trata de una meta para la que el Sector no debió comprometerse basándose en las expectativas de cumplimiento de las municipalidades. (...) el problema es que actualmente como está planteada la meta no es una responsabilidad exclusiva del MOPT."*

Así las cosas, en el informe mencionado se le giró una disposición a la Ministra del MOPT a fin de que emita una directriz, a quienes corresponda, para que las metas del Sector Infraestructura y Transportes del próximo Plan Nacional de Desarrollo que se realice se ajusten a las posibilidades de la institución responsable a efectos de evitar incurrir en riesgos de no cumplimiento al depender de lo que realicen otros actores sobre los cuales dicho Sector o las instituciones responsables que lo conforman no tienen dominio ni control.

Respecto de la construcción y reconstrucción de puentes, se programó realizar 623 metros durante el primer semestre del año 2009, lográndose ejecutar 333 metros, lo que implica un nivel de cumplimiento insatisfactorio del 53%. Ahora bien, en lo que respecta a las siguientes metas: "Cantidad de ríos de alto riesgo tendidos" y "Cantidad de ríos inspeccionados o evaluados para control de inundaciones y prevención", se fijaron metas, en ese orden, de: 3 y 5 y se alcanzaron 7 y 6, respectivamente, lo que implica un cumplimiento muy superior a lo programado para ambos casos. Caso contrario se dio con la meta de "Cantidad de kilómetros de ríos que han sido intervenidos por medio de obras de protección", ya que se fijó 1,5 Km. y se logró sólo 0,4 Km.

Otra de las funciones relevantes asignadas al MOPT se relaciona con la de "dotar a las carreteras del país del señalamiento vial y los dispositivos de regulación y control apropiados, para una mayor fluidez y seguridad vial", función que está ligada con la meta sectorial del PND de *"Disminuir la tasa de mortalidad por accidentes viales en relación con el año 2005, hasta un nivel del 12.10% en el 2010"*.

Sobre este particular, el MOPT destaca que la información base para medir el comportamiento de esta acción estratégica, se genera en forma anual, por lo que su medición se hará en la evaluación final. Además, agrega que *"...Preocupa el hecho de que para el 2008, el resultado fue de un 15.93, muy superior a lo que se tenía proyectado (13.24), ya que esta situación más factores externos, podrían incidir en el cumplimiento de la meta."*

No obstante, agrega el citado Informe que si bien el señalamiento vial, los dispositivos de regulación y control apropiados y los tiempos de respuesta en la atención de accidentes de tránsito han mejorado considerablemente y las metas programadas han sido

superadas, no se cumple con la acción de "garantizar la seguridad vial" debido a que hay factores externos a esa acción y a la institución que imposibilitan el asumir tal compromiso, de ahí que no se observa una disminución evidente de los accidentes de tránsito.

En relación con el cumplimiento de esta meta, esta Contraloría General determinó que pese a los esfuerzos realizados por el MOPT, COSEVI y CONAVI, no se logró el avance esperado, ya que dicho avance fue de un cero por ciento (0%), sin que se alcanzara la tasa de 13,24 programada para el año 2008, la cual más bien se incrementó hasta un valor de 15,93.

Al respecto, para el Plan Nacional de Desarrollo sólo aparecen como ejecutores, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), pero para cumplir esta meta se requiere también la intervención de otros actores como el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de Educación, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, etc., lo cual significa que, dicha meta sobrepasa las competencias del Sector de Infraestructura y Transportes, y no informa por sí misma sobre el avance logrado realmente como producto de todas las acciones, el esfuerzo y la inversión efectivamente realizados en procura de cumplir con la reducción de muertes por accidentes de tránsito propuesta.

En razón de todo lo anteriormente expuesto, mediante el informe N° DFOE-OP-IF-17-2009, antes citado, también se dispuso a la Ministra del MOPT elaborar un plan-cronograma que integre acciones en el Sector Infraestructura y Transportes, cuyas acciones no excedan al mes de febrero de 2010, para cumplir con la meta de "Reducir a 12,10 la tasa de mortalidad por accidente de tránsito por 100 mil habitantes".

Por su parte, resulta relevante destacar las funciones que realiza ese Ministerio en relación con el programa presupuestario N° 333 "conservación vial participativa en la red rural en lastre", financiado con recursos MOPT-KFW que tiene como objetivo estratégico el de "*Coordinar con las municipalidades y comunidades la ejecución de la rehabilitación de los caminos mediante el programa MOPT-KFW para contribuir a mejorar los servicios de transporte, turismo, entre otros.*". La meta propuesta para el primer semestre es la de rehabilitar 175 km. de caminos y se logró la rehabilitación de 205,4 km. de caminos, lo que representa un 117% de avance.

Este resultado es positivo, a pesar de que el MOPT señala que las fuertes lluvias en la región, provocó la suspensión de varios proyectos de la región del Caribe, pero siempre se logró avanzar debido a la coordinación entre los entes involucrados, lo que ha permitido darle fluidez a la ejecución de las obras.

Lo anterior, resulta de particular relevancia, máxime como se indicó en párrafos anteriores de este comentario, ello no ha sido la norma en lo referente a la red vial cantonal, donde la coordinación no ha sido exitosa.

Finalmente, en cuanto al Programa 334: Proyecto Vial Costanera Sur, el MOPT se fijó como objetivos estratégicos de ese programa el de "contribuir al desarrollo de la infraestructura vial del país, así como el de la zona de influencia, mediante la construcción y rehabilitación de las carreteras del Complejo Vial Costanera Sur" y "complementar el Complejo Vial Costanera Sur con infraestructura de puentes." Para lograr lo anterior el MOPT se fijó, como metas anuales principales, la de "*Construir y rehabilitar 30 km, de carretera (estructura de*

## **Análisis de la ejecución presupuestaria y física de algunas entidades públicas**

---

pavimento)", logrando un avance de 10 Km., o sea, un avance del 33% y la de " *Construir y reconstruir 2 de puentes*", alcanzando el 50%, dado que en el mes de junio se recibió solamente el puente sobre el Río Naranjo.

De acuerdo con lo anterior, el MOPT señala que en esas metas se han tenido atrasos debido a problemas de derecho de vías y a que el contratista no ha cumplido con lo programado. También debido a severas situaciones climáticas en los últimos años y la coordinación de aspectos contractuales con las empresas constructoras han distorsionado la programación de ejecución de obra, ocasionando retrasos importantes que afectan el cumplimiento del plazo otorgado, por lo que se requirió extender el plazo para finalizar en el 2010.

Sobre el este proyecto vial de la Costanera Sur, esta Contraloría General recientemente también efectuó una fiscalización mediante el informe DFOE-OP-IF-15-2009 y determinó entre otras cosas, que efectivamente el proceso de expropiaciones que se ubican dentro del derecho de vía de este proyecto, ha provocado desfases considerables en la ejecución contractual para la construcción de las diferentes obras necesarias para su conclusión, lo cual ha implicado ampliaciones de plazo y por ende diferencias en costos.

Además, se evidenciaron atrasos en el pago de los derechos comerciales, en aquellas propiedades en las que se encuentra algún local o actividad comercial, lo cual ha provocado mayores atrasos en la adquisición de esas propiedades. A su vez, se determinó que la construcción de los puentes sobre los ríos Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo presenta atrasos considerables, igualmente, la ampliación del puente sobre el río Savegre presenta atrasos en su ejecución. Estos resultados fueron comunicados recientemente a la Administración y emitieron las disposiciones respectivas para subsanar dicha problemática.

Por otra parte, referente a las metas de las acciones estratégicas del PND que le corresponde ejecutar al MOPT y que remite en la Matriz Anual de Programación Sectorial del 2009 (MAPSE) se presentan a continuación, los resultados obtenidos.

- a) "Ejecutar el 10% de obra física del Proyecto "Concesión de Obra Pública con Servicio Público del Corredor San José - San Ramón" cuyo avance es de 0,0%, que el MOPT lo justifica a los problemas presentados con la crisis económica mundial, razón por la cual la empresa no ha logrado obtener el financiamiento requerido para iniciar el proyecto. Por lo anterior, la Rectoría se encuentra en el proceso de valorar la posibilidad de iniciar por secciones, con el objetivo de analizar si es viable obtener el financiamiento, otorgándole a la empresa un plazo de dos meses, a partir de agosto del 2009, para que concrete las acciones a seguir.
- b) Ejecutar el 43% de obra física del Proyecto de Concesión de la carretera San José – Caldera, cuyo avance es del 30%.
- c) Avanzar 10 % el proyecto de concesión de San José–Cartago (Etapa de preinversión), logrando un 56,25% de avance.
- d) Avanzar un 25% del proyecto de concesión del aeropuerto Daniel Oduber Quirós se ha avanzado un 15%.

- e) Construir, ampliar y remodelar seis Aeródromos donde no se concluyó ningún proyecto. No obstante, el MOPT indica que dos proyectos están adjudicados, un proyecto tiene un 20% de avance de obra, dos proyectos que recientemente fueron remitidos a esta Contraloría General para refrendo de contrato y un proyecto para que el CETAC apruebe el contrato.
- f) Poner siete rutas intersectoriales operando: 1) Desamparados-Curridabat-San Pedro-Moravia (26,3 KM ), 2) Moravia-Tibás-Santo Domingo-La Valencia (24,8 KM), 3) Hatillo-San Francisco-San Pedro-Guadalupe (32,1 KM), 4) Guadalupe-Moravia-Tibás-León XIII-Uruca (22,6 KM), 5) Escazú-Pavas-Hospital México (Uruca) (18,5 KM), 6) Escazú-Alajuelita-Hatillo (21,7 KM) y 7) Santa Ana-San Antonio de Belén-La Valencia (33,9 KM). Este proyecto no se ha iniciado debido a las apelaciones al proceso inicial para la concesión de estas rutas. Además, el MOPT señala que el CTP ha venido realizando una serie de actividades incluyendo la elaboración de un nuevo reglamento para el otorgamiento de permisos para la operación de rutas de transporte Público. Por lo anterior, se requirió iniciar un nuevo proceso, el cual se espera concluir en el segundo semestre del año 2009.
- g) Conclusión de la remodelación de dos muelles, Puntarenas y Quepos. El MOPT indica que no hay ningún muelle remodelado, ya que el conjunto de obras a desarrollar concluyen en el segundo semestre del 2009.
- h) Avanzar en un 18% el proyecto de concesión del TREM (Tren Eléctrico Metropolitano) cuyo avance es de un 10%. El avance de la meta es acorde con lo programado ya que el MOPT indica que al cierre del semestre se concluyó la factibilidad técnica, económica, financiera y ambiental del proyecto y se está trabajando con la propuesta de cartel que forma parte integral del estudio.
- i). "Intervenir 475,5 kms. de la red vial nacional estratégica", donde el MOPT planeó 150,5 kms. y se logró 53 kms.
- j). "Construir y reconstruir 49 puentes de la red vial nacional estratégica", se fijó 15 puentes para el primer semestre de este año, logrando 12 puentes.
- k). "Rehabilitar 890 kms. de la red vial cantonal en sus sistemas de drenaje y relastreados con recursos provenientes del KFW", donde propuso 350 kms como meta anual y alcanzó en el primer semestre 205,1 kms.
- l). "Atender 18.345,7 kms. de la red vial cantonal con recursos del MOPT en convenio con las municipalidades" donde se fijó 4.396 kms también para este primer semestre pero logró sólo 1.624 kms.
- m). "Atender 6.715 metros de puentes con recursos del MOPT" donde se fijó 996 metros y se alcanzó 331,4 metros.

De conformidad con lo antes señalado se puede concluir que el MOPT, si bien es cierto, ha realizado un esfuerzo por alcanzar sus metas, presenta atrasos importantes en varias de sus metas estratégicas y sustantivas, lo que incide negativamente en el desarrollo de la infraestructura y servicios asociados al Sector de Transporte que el país requiere. Por tanto, las autoridades del Sector deben tomar las acciones pertinentes para que su gestión

**Análisis de la ejecución presupuestaria y física de algunas entidades públicas**

mejore en lo que resta del presente ejercicio económico y así poder alcanzar en forma razonable las distintas metas anuales propuestas.

**2. Análisis de la gestión presupuestaria**

De la mano con los resultados obtenidos en la evaluación física de resultados del MOPT para este primer semestre, la ejecución total presupuestaria también estuvo baja, a criterio de este órgano contralor, pues alcanzó un 23% de lo programado, suma que asciende a 44% si se toman en cuenta los recursos comprometidos.

La gestión del MOPT para el primer semestre del año 2009 muestra un incremento en la suma asignada en relación con el primer semestre del año 2008 del 35,5% para un presupuesto total de ₡83.299,4 millones, donde sobresalen los programas de "Mejoramiento y Conservación de la Red Vial", "Administración Superior", "Administración Vial y Transporte Terrestre" y "Conservación Vial Participativa en la Red Vial en Lastre" que absorben el 90,0% de la suma antes señalada; sin embargo, según el comportamiento de éstos se puede considerar la ejecución baja, a saber, 20%; 30%; 34% y 9%, respectivamente, según se observa en el Cuadro N° 54, observándose también que el comportamiento durante el período 2007 a 2009, es muy similar y a veces decreciente.

**CUADRO N° 54**  
**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO, COMPROMETIDO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**2007-2009**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	Presupuesto 2007					Presupuesto 2008					Presupuesto 2009				
	Aprobado	Comprometido	% comprometido	Ejecutado	% ejecución	Aprobado	Comprometido	% comprometido	Ejecutado	% ejecución	Aprobado	Comprometido	% comprometido	Ejecutado	% ejecución
	<b>34.705,8</b>	<b>5.251,9</b>	<b>15,1</b>	<b>10.990,0</b>	<b>31,7</b>	<b>61.715,3</b>	<b>9.005,4</b>	<b>14,6</b>	<b>13.044,7</b>	<b>21,1</b>	<b>83.299,4</b>	<b>17.740,7</b>	<b>21,3</b>	<b>19.326,1</b>	<b>23,2</b>
Administración Superior	8.649,4	1.310,4	15,2	3.150,9	36,4	11.353,6	2.016,4	17,8	4.408,9	38,8	15.003,7	2.155,8	14,4	4.455,2	29,7
Mejoramiento y Conservación de la Red Vial	13.671,8	1.828,4	13,4	3.785,5	27,7	30.253,3	4.581,2	15,1	4.219,6	13,9	38.905,5	7.080,5	18,2	7.947,2	20,4
Puertos y Regulación Marítima	778,1	122,2	15,7	303,7	39,0	905,1	101,0	11,2	308,7	34,1	1.165,0	107,0	9,2	384,7	33,0
Edificios Nacionales	1.971,8	276,0	14,0	656,2	33,3	4.416,9	306,4	6,9	640,7	14,5	5.496,5	595,4	10,8	928,0	16,9
Instituto Geográfico Nacional	734,8	57,4	7,8	287,8	39,2	845,9	100,9	11,9	336,0	39,7	1.007,1	97,7	9,7	366,3	36,4
Adm. Vial y Transporte Terrestre	7.522,1	1.545,2	20,5	2.545,7	33,8	10.526,6	1.472,2	14,0	2.675,6	25,4	12.583,8	1.843,6	14,7	4.259,7	33,9
Tribunal Administrativo de Transportes	317,2	44,5	14,0	114,2	36,0	337,9	52,5	15,5	136,8	40,5	473,9	69,5	14,7	158,5	33,4
Conservación Vial Participativa en la Red Vial Lastre	929,1	54,9	5,9	104,8	11,3	2.943,8	340,6	11,6	288,0	9,8	8.465,7	5.755,5	68,0	770,9	9,1
Complejo Vial Costanera Sur	131,6	12,9	9,8	41,3	31,4	132,1	34,1	25,8	30,4	23,0	198,2	35,7	18,0	55,7	28,1

Fuente:

- Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2007, 2008 y 2009.
- Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2007, 2008 y 2009.

El programa de mayor relevancia en el presupuesto de este Ministerio es el de "Conservación y Mantenimiento de la Red Vial" con un 46,7% de su total. Empero, al 30 de junio del 2009, solo muestra una ejecución del 20%.

Ahora bien, si se considera el rubro de compromisos a esa misma fecha dicho porcentaje alcanza el 38,6 %. En este sentido, cabe señalar que extrapolando el comportamiento de los años 2007 y 2008 en este programa, se podría estimar una ejecución cercana al 70% para finales del año 2009, lo cual, a juicio de este órgano contralor, sería un porcentaje apenas aceptable. Es importante ponerle atención a esta proyección, ya que en este programa se consigna la atención de la red vial cantonal, la cual, como todos sabemos es vital para el desarrollo económico, social y turístico del país, conjuntamente con la red vial nacional a cargo del CONAVI.

En cuanto a la ejecución total de gastos por partida mostrada por el MOPT durante el primer semestre del 2009, ésta refleja un monto de ₡19.326,1 millones, que en términos relativos significa un 23%. Si a ese porcentaje se le suma el 21% de compromisos pendientes al 30 de junio del 2009, se puede estimar una ejecución, al finalizar el 2009, de aproximadamente el 70% del monto total presupuestado. Si se toma en cuenta que la partida de "Remuneraciones" tiene un efecto importante en el monto ejecutado (59%), la ejecución correspondiente a las partidas sustantivas dejaría en evidencia una gestión real baja, según se observa en el Cuadro N° 55 siguiente.

**CUADRO N° 55**  
**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO, COMPROMETIDO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**2007-2009**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	Presupuesto 2007					Presupuesto 2008					Presupuesto 2009				
	Aprobado	Comprometido	% comprometido	Ejecutado	% ejecución	Aprobado	Comprometido	% comprometido	Ejecutado	% ejecución	Aprobado	Comprometido	% comprometido	Ejecutado	% ejecución
	<b>34.705,8</b>	<b>5.251,9</b>	<b>15,1</b>	<b>10.990</b>	<b>31,7</b>	<b>61.715</b>	<b>9.005</b>	<b>14,6</b>	<b>13.045</b>	<b>21,1</b>	<b>83.299,4</b>	<b>17.740,7</b>	<b>21,3</b>	<b>19.326,1</b>	<b>23,2</b>
Remuneraciones	18.887,5	1.513,9	8,0	8.449,9	44,7	20.544,3	1.583,7	7,7	9.375,7	45,6	29.501,8	2.198,5	7,5	11.424,8	38,7
Servicios	6.465,4	1.492,0	23,1	1.329,7	20,6	8.280,5	3.170,2	38,3	1.523,5	18,4	11.433,7	3.406,4	29,8	2.105,8	18,4
Materiales y suministros	5.756,6	1.909,0	33,2	893,5	15,5	18.515,7	3.607,8	19,5	672,3	3,6	20.601,2	3.571,5	17,3	1.922,2	9,3
Intereses	20,9	0,4	2,0	10,0	48,0	17,0	0,4	2,6	8,1	47,5	18,9	6,4	33,8	6,0	31,8
Activos financieros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bienes duraderos	3.050,9	199,8	6,6	38,5	1,3	12.453,3	251,8	2,0	262,2	2,1	20.000,5	8.279,3	41,4	3.687,0	18,4
Transferencias corrientes	504,5	135,2	26,8	259,1	51,4	1.884,5	381,5	20,2	1.192,8	63,3	1.674,5	253,6	15,1	147,7	8,8
Transferencias de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	46,2	22,8	49,4	23,4	50,6
Amortización	19,9	1,5	7,5	9,3	46,7	20,0	9,9	49,7	10,1	50,3	22,5	2,1	9,4	9,1	40,6
Cuentas especiales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

**Fuente:**

- Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2007, 2008 y 2009
- Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2007, 2008 y 2009.

En línea con lo anterior, y tomando en consideración lo señalado en el "Informe de seguimiento de la evaluación de la gestión presupuestaria del I semestre 2009", remitido por el MOPT, y que también se observa en el cuadro anterior, el total de compromisos al 30

## ***Análisis de la ejecución presupuestaria y física de algunas entidades públicas***

---

de junio del 2009 sumarían ¢ 17.740,7 millones, por lo que la ejecución sería del 44% y no del 23% como antes se indicó.

Nivel de ejecución, que en todo caso también, según las propias autoridades del MOPT se esta viendo afectado principalmente por el rebajo ordenado por el Ministerio de Hacienda equivalente a un 20% del presupuesto autorizado y a las debilidades que se siguen presentando en los procesos de contratación administrativa.

Otro aspecto importante que se debe comentar es el comportamiento de la partida "Bienes duraderos", que en los dos años anteriores muestra una ejecución muy baja y que según se refleja al 30 de junio del 2009, lo gastado alcanza un 18,4% del monto propuesto para el período en estudio.

Si a lo anterior se le suma los compromisos a esa misma fecha se lograría una ejecución de un 41,4%, no obstante, si se extrapolan lo resultados de dicha partida de los años 2007 y 2008 ello arrojaría una proyección de ejecución cercana al 50% para finales del presente año, que incluso a criterio de este órgano contralor es difícil que se logre máxime teniendo en consideración que al 2008 la ejecución solamente alcanzó un 28,4%. El objetivo de resaltar este comportamiento se debe a que en este rubro se incluye la adquisición de equipos que son necesarios para el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Operativo Institucional (POI), los que a su vez tienen un efecto importante en el desarrollo del país.

Por otra parte, para tener un panorama completo de los recursos que de una u otra forma afectan el presupuesto del MOPT, se debe indicar que por concepto de dineros externos se consigna la suma de ¢17.764,4 millones, de los cuales ¢4.771,8 millones corresponden al programa de "Conservación Vial Participativa en la Red Vial Rural" y ¢12.992,6 millones al programa "Complejo Vial Costanera Sur", los cuales muestran una ejecución del 38% y 28%, respectivamente, porcentajes que también se pueden calificar de bajos. Según lo comentado por la Administración las causas para este comportamiento están asociadas a los atrasos en los procesos de contratación administrativa, en el primer caso, y a las expropiaciones, en el caso del Complejo Vial Costanera Sur.

Ahora bien, con base en el reporte emitido por el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), se pudo determinar que al primer semestre del presente año el Ministerio inició 162 procesos de contratación por un monto de ¢11.081,0 millones, los cuales reportan el siguiente estado: 90 procesos pendientes de adjudicar, 45 adjudicados, 25 declarados infructuosos, uno declarado desierto y uno objetado. Estos datos resultan concordantes con la problemática en materia de contratación administrativa aludida a lo largo del presente análisis.

Precisamente, ¢9.858,6 millones de los recursos reservados para los procesos pendientes de adjudicar se destinan a atender las actividades sustantivas de ese Ministerio como lo son la Conservación de la Red Vial Cantonal y la Conservación Vial Participativa de la Red de Lastre.

Por otra parte, los 45 procesos que han sido adjudicados, sólo suman ¢306,3 millones, situación que podría estar evidenciando una problemática en la forma como ese Ministerio desarrolla los distintos procesos vinculados con la contratación administrativa. Este factor

podría estar efectivamente afectando el logro de los objetivos y metas institucionales, y por ende, las acciones estratégicas del PND.

En razón de lo señalado, este órgano contralor ya le había dispuesto a la Ministra de Obras Públicas y Transportes una serie de medidas para fortalecer los trámites de contratación, respecto de lo cual, ya se han tomado varias acciones pero otras están en proceso de cumplimiento, de tal forma que es un tema sensible que no debemos descuidar.

#### **4.2.5. Ministerio de Hacienda**

##### **a. Análisis de la ejecución presupuestaria**

- **Aspectos generales del presupuesto**

El presupuesto ajustado del Ministerio de Hacienda al 30 de junio de 2009, fue de ¢79.242,1 millones, suma que representa el 1,9% del total asignado al Gobierno Central. Este presupuesto es financiado en un 91,7% con ingresos corrientes, en un 5,2% con deuda interna y en un 3,1% con recursos externos.

En este período, el Ministerio de Hacienda efectuó cuatro modificaciones al presupuesto inicial mediante decreto ejecutivo, incluyendo el decreto de revalidación de saldos que incorporó recursos en el Programa "Administración Central" para la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro; el resto de los decretos no modificó el monto presupuestado y las rebajas compensan los aumentos.

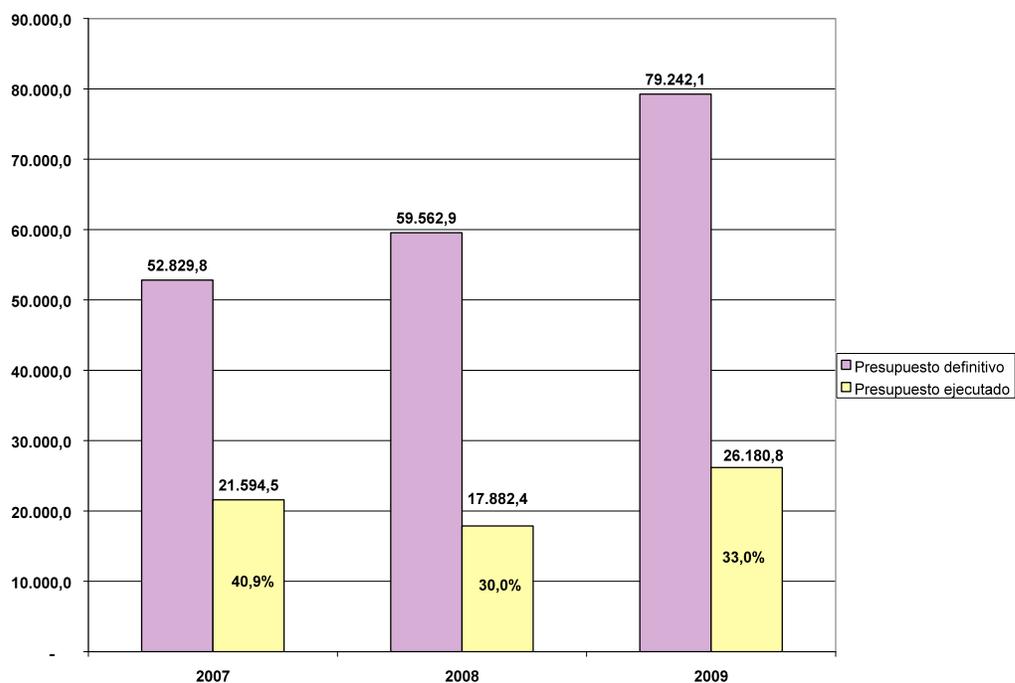
Se debe mencionar que el 63,1% (¢49.986,3 millones) de los recursos asignados se ubican en el programa "Administración de Ingresos", el que se constituye presupuestariamente en el programa más importante del Ministerio de Hacienda.

De la misma forma que en años anteriores, el presupuesto mantiene prácticamente la misma estructura en la asignación de los recursos, ya que, en conjunto, el 98,4% del total presupuestado, se fijó en las partidas de Remuneraciones (49,7%), Servicios (29,0%), Transferencias corrientes (13,4%), y Bienes duraderos (6,3%).

- **Sobre la ejecución del gasto al 30 de junio de 2009**

Como se observa en el siguiente gráfico al 30 de junio del 2009, el Ministerio de Hacienda presentó una ejecución en el gasto de un 33,0%, establecido por el gasto devengado, presentando una ejecución un poco mayor en relación con el mismo período en el año 2008 (30%).

GRÁFICO 5  
MINISTERIO DE HACIENDA  
PRESUPUESTO DEFINITIVO Y EJECUTADO  
AL 30 DE JUNIO  
2007-2009  
EN MILLONES DE COLONES



Fuente: Ministerio de Hacienda. SIGAF. Liquidación del Presupuesto de Egresos al 30 de junio. 2007-2009.

Una de las principales razones que incidieron en los porcentajes de ejecución obtenidos, según el "Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria del I semestre 2009 correspondiente al Ministerio de Hacienda", fue la subejecución presupuestaria que se dio como resultado de la directriz emitida por parte del Despacho del Ministro de Hacienda<sup>87</sup>, en el sentido de ajustar el gasto a los ingresos, ya que estos últimos han disminuido como resultado del efecto de la crisis financiera y económica internacional. Al respecto, según dicho Informe, el presupuesto se ajustó "en general un 20% del presupuesto total y en algunas partidas superfluas del 15%", y según se indica, esta subejecución afecta el porcentaje de ejecución, ya que se mantiene el monto del presupuesto aprobado, sin que se reflejen las rebajas derivadas de dicha subejecución, lo se prevé se hará en un presupuesto extraordinario que se estará tramitando próximamente.

Sobre la ejecución al primer semestre, en el citado Informe se indica que la ejecución se considera aceptable "porque abarca los 6 primeros meses del año, que presupone se debe alcanzar al menos un 50%, se debe tener presente que el proceso de arranque del

<sup>87</sup> Emitida mediante la circular N° DM-300-2009 del 4 de marzo de 2009.

*ejercicio económico siempre conlleva un tiempo de familiarización con los procesos y de análisis para gestionar los documentos de ejecución presupuestaria”* y no ha impedido el desarrollo normal de la labor de la institución, ya que se hizo frente a los pagos de servicios públicos, contratos de alquileres, mantenimiento, salarios y cargas sociales, que son importantes para la operación del Ministerio.

Se debe mencionar, que la liquidación del presupuesto refleja en este período un gasto comprometido<sup>88</sup> por la suma de ¢24.409,5 millones, de la cual, ¢14.290,1 millones obedecen a contrataciones que se encuentran en proceso para adquirir bienes o servicios no personales, los cuales se reflejan en las partidas de “Servicios”, “Materiales y suministros” y “Bienes duraderos”. Se puede decir que este monto de recursos de ¢14.290,1 millones corresponde a compromisos con terceros<sup>89</sup>, el cual representa un 18% del total presupuestado para el Ministerio de Hacienda (suma similar al 2008).

Sobre el particular, se presenta la necesidad de que ese Ministerio afine los controles para que ese nivel de gasto comprometido se materialice; ya que resulta crucial que esos recursos se ejecuten.

Dados los datos anteriores, se tiene una situación bastante similar a la que se presenta al 30 de junio de 2008, en cuanto al porcentaje de gastos devengados y gastos derivados de compromisos con terceros respecto del presupuesto definitivo. En el año anterior, el Ministerio de Hacienda ejecutó un 76% del presupuesto ajustado al 31 de diciembre de 2008; no obstante, se prevé que dicho porcentaje de ejecución será superior en el 2009, en razón de los ajustes presupuestarios que se están realizando según se indicó anteriormente.

La distribución de los gastos presupuestados, comprometidos y ejecutados por programa y subprograma al 30 de junio de 2009, se muestra en el siguiente cuadro:

---

<sup>88</sup> El dato correspondiente al “Comprometido” tiene carácter informativo, ya que el reconocimiento del gasto se da en la etapa de ejecución del “Devengo”, conforme lo dispuesto en el numeral 51 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Decreto N° 32988-H).

<sup>89</sup> El compromiso representa una posible salida de recursos, condicionada a la prestación o no de los bienes y servicios contratados.

**CUADRO N° 56**  
**MINISTERIO DE HACIENDA**  
**PRESUPUESTO DEFINITIVO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO DE 2009**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Código	Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Estructura %	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto comprometido	% comprometido
	<b>Total</b>	<b>79.242,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>26.180,8</b>	<b>33,0%</b>	<b>24.409,5</b>	<b>30,8%</b>
<b>131</b>	<b>Regularización del Catastro y Registro</b>	<b>2.456,1</b>	<b>3,1%</b>	<b>2.456,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.540,0</b>	<b>144,1%</b>
<b>132</b>	<b>Administración Superior</b>	<b>9.946,5</b>	<b>12,6%</b>	<b>3.004,0</b>	<b>30,2%</b>	<b>2.192,3</b>	<b>22,0%</b>
<b>134</b>	<b>Administración de Ingresos</b>	<b>49.986,3</b>	<b>63,1%</b>	<b>15.930,8</b>	<b>31,9%</b>	<b>14.453,4</b>	<b>28,9%</b>
02	Gestión de Ingresos Internos	33.436,3	42,2%	10.880,1	32,5%	12.180,3	36,4%
03	Gestión Aduanera	12.254,4	15,5%	4.309,8	35,2%	1.758,5	14,3%
04	Asesoría Hacendaria	2.886,3	3,6%	509,0	17,6%	349,8	12,1%
05	Investigaciones Fiscales	1.409,3	1,8%	231,9	16,5%	164,8	11,7%
<b>135</b>	<b>Tribunales Fiscal y Aduanero</b>	<b>1.449,4</b>	<b>1,8%</b>	<b>556,5</b>	<b>38,4%</b>	<b>129,4</b>	<b>8,9%</b>
01	Tribunal Fiscal Administrativo	904,0	1,1%	376,1	41,6%	74,9	8,3%
02	Tribunal Aduanero	545,4	0,7%	180,4	33,1%	54,5	10,0%
<b>136</b>	<b>Administración Financiera</b>	<b>6.339,5</b>	<b>8,0%</b>	<b>1.895,7</b>	<b>29,9%</b>	<b>703,3</b>	<b>11,1%</b>
02	Dirección y Coordinación General del Proceso Presupuestario del Sector Público	2.005,4	2,5%	743,4	37,1%	199,7	10,0%
03	Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa	965,8	1,2%	210,3	21,8%	100,0	10,4%
04	Gestión de Caja del Gobierno Central	1.603,2	2,0%	464,7	29,0%	122,9	7,7%
05	Regulación y Registro Contable de la Hacienda Pública	1.174,1	1,5%	385,4	32,8%	153,5	13,1%
06	Dirección General de Crédito Público	591,0	0,7%	91,9	15,5%	127,2	21,5%
<b>138</b>	<b>Administración Tecnológica</b>	<b>9.064,3</b>	<b>11,4%</b>	<b>2.337,7</b>	<b>25,8%</b>	<b>3.391,1</b>	<b>37,4%</b>

**Fuente:** Contabilidad Nacional, Liquidación del Presupuesto de Egresos del Gobierno Central al 30 de junio de 2009.

El programa de Administración Tecnológica, encargado de brindar apoyo en tecnología de información a todas las dependencias del Ministerio de Hacienda, el cual tiene asignado el 11,4% del presupuesto del Ministerio (el segundo en importancia en la asignación de recursos), es el que muestra la ejecución más baja (25,8%). No obstante, se debe tener presente que existen compromisos con terceros al 30 de junio de 2009, que representan un 36,4% del presupuesto aprobado a ese programa, que corresponden a contrataciones relativas a alquiler de equipo de cómputo; mantenimiento y reparación de equipo de cómputo; otros servicios de gestión y apoyo; y equipo y programas de cómputo, entre otras.

Se debe destacar lo indicado en el informe correspondiente a este Programa, sobre la baja ejecución de los recursos asignados para la inversión en la plataforma tecnológica (¢912,0 millones), de los que en el primer semestre sólo se ejecutó un 8% (¢77,0 millones).

Desde el punto de vista de las partidas por objeto del gasto, se determinó que la que menos ejecución presentó en el semestre es la de Bienes duraderos (7,4%), lo que se observa en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 57**  
**MINISTERIO DE HACIENDA**  
**PRESUPUESTO DEFINITIVO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO DE 2009**  
**SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Partida</b>	<b>Presupuesto aprobado</b>	<b>Estruc-tura %</b>	<b>Presupuesto ejecutado</b>	<b>% ejecu-ción</b>	<b>Presupuesto comprometido</b>	<b>% compro-metido</b>
<b>Total</b>	<b>79.242,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>26.180,8</b>	<b>33,0%</b>	<b>24.409,4</b>	<b>30,8%</b>
Remuneraciones	39.355,1	49,7%	14.783,1	37,6%	3.056,9	7,8%
Servicios	22.984,2	29,0%	4.564,5	19,9%	12.394,5	53,9%
Materiales y suministros	1.230,3	1,6%	202,8	16,5%	343,2	27,9%
Bienes duraderos	5.017,0	6,3%	369,5	7,4%	1.552,4	30,9%
Transferencias corrientes	10.645,5	13,4%	6.259,2	58,8%	7.059,2	66,3%
Cuentas especiales	10,0	0,0%	1,7	17,0%	3,2	32,0%

**Fuente:** Contabilidad Nacional, Liquidación del Presupuesto de Egresos del Gobierno Central al 30 de junio de 2009.

Respecto a las partidas del objeto del gasto más significativas, se pudo determinar lo siguiente:

- Al 30 de junio de 2009, se había ejecutado únicamente el 37,6% del presupuesto asignado a la partida de Remuneraciones. La ejecución más baja en esta partida la presentan los programas de Administración Financiera (34,2%), y de Administración Superior (36,4%).

Sobre las razones que incidieron en la baja ejecución en esa partida, se hace mención en el informe de seguimiento semestral 2009, en el que se indica que en algunos casos se continúa con problemas para llenar plazas asignadas, por la dificultad de lograr candidatos que reúnan todos los requisitos con el nivel académico y experiencia requerida. Señala además, entre otros motivos que dificultan llenar esas plazas, los mejores salarios que ofrece el mercado laboral a nivel privado y los trámites lentos y engorrosos que comprende cada contratación, *“lo que incide directamente por los montos sobretodo de salarios profesionales en la ejecución”*.

Como ilustración de lo anterior, se cuenta con información suministrada por la Dirección General de Informática del Ministerio de Hacienda, que indica que de los 3.059 puestos para cargos fijos asignados al Ministerio para el 2009, al 30 de junio se encuentran 2.616 ocupados (85,5%) y 443 vacantes (14,5%). Estas plazas vacantes se encuentran en su mayoría en el Programa Administración de Ingresos, el cual tiene asignado

aproximadamente el 65% de los puestos del Ministerio, por lo es indispensable que se concreten los procesos de nombramientos, en virtud de que con esos recursos se espera lograr resultados en áreas importantes de esa cartera, como son las áreas de ingresos.

De la misma forma, de la partida de Servicios que es la segunda en importancia en cuanto a la asignación de recursos (29%), únicamente se ejecutó el 19,9% del monto presupuestado por este concepto; sin embargo, muestra compromisos con terceros por ¢12.394,5 millones que representa el 53,9% del total presupuestado en ese rubro. La baja ejecución se manifiesta en las subpartidas más representativas de esta partida (73,4%), como son: Servicios de desarrollo de sistemas informáticos; Alquiler de equipo de cómputo; Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas de información; y Alquiler de edificios, locales y terrenos; las cuales presentan una ejecución del 7,9%, 20,1%, 21,7%, y 29,3%, respectivamente.

La subpartida de "Servicios de desarrollo de sistemas informáticos" presenta una ejecución de un 7,9%, la cual se da en el subprograma "Gestión de Ingresos Internos", al que se le asignó para el 2009, el 97,7% (¢5.864,1 millones) del monto presupuestado en esa subpartida, para ser utilizado en parte, en el pago de contratos de servicios de desarrollo de sistemas informáticos que darán soporte al Nuevo Modelo de Gestión Tributaria (Proyecto de Tributación Digital), con el propósito de brindar sostenibilidad a los procesos inherentes al accionar tributario. Al 30 de junio, en ese Subprograma, únicamente se había ejecutado el 8,1% del presupuesto; no obstante debe tomarse en cuenta que presenta compromisos por la suma de ¢5.325 millones, que representa el 90,8% del monto presupuestado por este concepto.

Según lo indicado en el citado Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria, al 30 de junio, el avance del desarrollo del Nuevo Modelo de Gestión Tributaria fue de un 29%. Esto por cuanto se planteó un ajuste al contrato del Proyecto de Tributación Digital para ampliar el plazo, debiéndose modificar la meta, ya que se espera concluir a mediados del año 2010.

A la subpartida "Alquiler de equipo de cómputo", se asignó un presupuesto de ¢4.416,4 millones. Estos recursos están distribuidos en su mayor parte en el subprograma "Gestión de Ingresos Internos" (¢2.046,8 millones), y en el programa "Administración Tecnológica" (¢1.935,0 millones). En el subprograma "Gestión de Ingresos Internos" se ejecutó un 10,0% (¢204,5 millones), y muestra compromisos con terceros por un monto de ¢1.148,7 millones, que representa el 56,1% del presupuesto aprobado a esa subpartida. De la suma asignada al programa "Administración Tecnológica", se ejecutó un 32,7% (¢632,8 millones) y refleja compromisos con terceros por ¢841,2 millones que representa el 43,5% del total presupuestado por este concepto.

De los ¢3.541,4 millones presupuestados por concepto de "Alquiler de edificios, locales y terrenos", solo se ejecutó un 29,3% (¢1.036,1 millones). Debe tenerse en cuenta, que a esa fecha existen compromisos por ¢931,3 millones, que representan el 26,3% del monto total presupuestado en este rubro. Sobre el particular, en el mencionado Informe de Seguimiento Semestral 2009 se indica que *"Existen programas que incluyeron recursos en el presupuesto para alquilar edificios, y a la fecha no han concretado los contratos; otros ya no van a alquilar, debido a que encontraron otra alternativa como lo es la remodelación de edificios propios del Ministerio, por tanto, son recursos que impactan*

*considerablemente el porcentaje de ejecución, ya que son montos muy representativos del presupuesto asignado... ”.*

Respecto a la subpartida de “Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas informáticos”, se debe indicar que presenta una ejecución de un 21,7%. El 80,6% del monto presupuestado por este concepto se ubica en el programa Administración Tecnológica (¢2.348,5 millones), del cual sólo se ejecutó la suma de ¢534,6 millones (22,8%). Es importante mencionar que al 30 de junio que se tienen compromisos con terceros, por la suma de ¢1.282,6 millones, que representan el 54,6% del total presupuestado por este concepto en el citado programa, que corresponden a contrataciones relativas a contrato de mantenimiento y soporte, de mantenimiento preventivo y correctivo de sistemas de información, y de mantenimiento y reparación de equipo de cómputo, entre otros. .

- Las “Transferencias corrientes”, cuyo presupuesto asciende a ¢10.645,5 millones, están destinadas principalmente a la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (¢2.545,1 millones); al rubro “Indemnizaciones” (¢1.200,0 millones) para el pago de sentencias derivadas de los tribunales, la que fue ejecutada en un 13%; y a la subpartida de “Reintegros o devoluciones” (¢6.419,6 millones), de la cual ¢5.619,6 millones será aplicada en el subprograma “Gestión de Ingresos Internos” al pago de resoluciones de devolución de impuestos a los contribuyentes según artículo 47 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y Transitorio II de la Ley 7900, la que fue ejecutada en un 51,4%.
- La partida de Bienes duraderos, presenta una baja ejecución del 7,4%; sin embargo es un poco mayor que la mostrada a junio del 2008 (5,9%). Ésta presenta compromisos por la suma de ¢1.552,4 millones, que representa el 30,9% del presupuesto asignado a esta partida. Se destaca, entre otras, la baja ejecución de un 7% en la subpartida de Equipo y programas de cómputo, la cual se refleja principalmente en el subprograma “Gestión de Ingresos Internos”, ya que de la suma asignada (¢828,3 millones), sólo ejecutó 3,8% en el primer semestre; sin embargo, muestra compromisos con terceros por ¢647,4 millones que representan el 78,2% del total presupuestado. Estos recursos corresponden a la contratación de 800.000 licencias para software (Business Partner), para el Proyecto del Nuevo Modelo de Gestión Tributaria Digital (proveedor; SAP México S.A. de C.V.), el cual, al 30 de junio se encontraba adjudicado en firme.

Asimismo, destaca la baja ejecución en este rubro, que presenta el programa Administración Tecnológica, al que se le asignó un presupuesto de ¢1.370,8 millones y del cual sólo se ejecutaron ¢139,6 millones (10,2%). Se debe tener presente, que muestra compromisos con terceros por ¢138,2 millones que representan el 10,1% del total presupuestado.

Sobre los procesos de contratación, el referido informe señala que la mayoría de los programas y subprogramas ya los han iniciado pero que no han concluido, ya que muchos demoran hasta seis meses o más, concretándose hasta el segundo semestre del año. Se mencionan como ejemplos de los procesos iniciados pero no concluidos, la compra de Licencia SAP para el desarrollo del Proyecto de Tributación Digital, la compra de Tarjetas

Telefónicas y Teléfonos IP, Exonet<sup>90</sup>, y Tesoro Digital. Además, se indica que los atrasos en ciertos contratos *“se debe a que los proveedores han solicitado prórrogas en los tiempos de entrega de los productos”*.

Sobre el particular, es necesario que el Ministerio de Hacienda logre concretar los procesos de contrataciones, pensando en que en este año, debido a la crisis económica internacional, los ingresos se están reduciendo notablemente.

#### **b. Análisis de la gestión física**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND), se le asigna al Ministerio de Hacienda, la responsabilidad de desarrollar en el año 2009, un total de seis acciones estratégicas<sup>91</sup>. Cabe resaltar, que la información que contiene la MAPSEI sobre el avance de las metas de las acciones estratégicas, es similar a la contenida en el Informe de Seguimiento Semestral 2009 sobre los resultados de la gestión de los programas presupuestarios del Ministerio. Esas metas de acción estratégica institucional formuladas para el periodo 2009, están relacionadas entre otras acciones, con el fortalecimiento de la Administración Tributaria y Aduanera y el combate al fraude fiscal; la presencia fiscalizadora en donde se realiza la actividad aduanera; fiscalización para aumentar la recaudación; disminución de la evasión fiscal; el desarrollo del Nuevo Modelo de Gestión Tributaria y la ejecución del Proyecto de Tributación Digital; fortalecimiento del control tributario; finalización de la I etapa y desarrollo de la II fase del Proyecto Tesoro Digital; productos de mejora del proyecto de mantenimiento del Sistema SIGAF; la sostenibilidad de la deuda pública total, de modo que no sea mayor al 56,12% con respecto al PIB; la implementación del sistema de compras mediante cuatro instituciones del sector público, utilizando del sistema CompraRed; desarrollo de carteles tipo de licitación u de carteles-contrato para la contratación administrativa; y la publicación de planes de compras y adquisiciones de las entidades públicas.

En lo que respecta a las metas de acción estratégica que le corresponde atender al Ministerio de Hacienda como rector del Sector Financiero (tres metas sectoriales) se puede decir, con base en la citada Matriz, que las mismas han tenido un buen avance comparándolas con el último reporte de cumplimiento, el cual se obtuvo a diciembre del 2008; esto por cuanto tienen un avance positivo con respecto a ese período, donde incluso se sobrepasa la meta de la Acción estratégica 2<sup>92</sup>.

En la mencionada Matriz se destacan entre otras metas que presentan un avance satisfactorio, la realización de 43.590 actuaciones de control realizadas por el proceso de gestión y el proceso de recaudación de la Dirección General de Tributación Directa, superando en un 6% la meta programada; los recursos resueltos por el Tribunal Fiscal Administrativo; el ahorro en intereses que se genera como resultado de la aplicación del principio de Caja Única, al tener la posibilidad de obtener financiamiento sin costo (captaciones de la Tesorería Nacional y subejecuciones presupuestarias relacionadas); la

---

<sup>90</sup> Se indica que la segunda etapa del proyecto de Exonet no se va a ejecutar en el 2009, ya que el contrato se va a rescindir por cuanto la empresa no está cumpliendo, afectando la ejecución de los recursos dentro del presupuesto del Programa.

<sup>91</sup> Éstas se plasman en la Matriz anual de Programación, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional de las metas de las Acciones Estratégicas 2010 y del período PND 2006-2010 (MAPSEI), presentada al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

<sup>92</sup> La acción estratégica 2 consiste en *“Asignar los recursos públicos de manera eficiente, eficaz, transparente, con estabilidad económica”*.

incorporación de 71 nuevas entidades en Caja Única; mejoras en la plataforma tecnológica que soporta las operaciones de Caja Única (Fase I Proyecto Tesoro Digital), lo que implica un avance de un 90% en la I fase implementada; un 50% de avance en el desarrollo de la II fase del Proyecto Tesoro Digital; se obtuvo un producto de mejora del proyecto de mantenimiento del SIGAF; el estimado de cierre de deuda al 2009 respecto al PIB estimado del Banco Central, se ubicó en un porcentaje inferior al establecido en el PND; el inicio de procesos para utilizar el sistema de compras públicas CompraRed en dos instituciones (Banco Central y CCSS); la elaboración de dos carteles tipo para la construcción de aulas y reparación de carreteras; y la publicación del plan de compras de cuatro instituciones.

La excepción en cuanto al avance de las metas se presenta en la Acción estratégica 1, que se refiere a "Programas de fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera y el combate al fraude fiscal", en el cual *"intervienen las cuatro Direcciones del Área de Ingresos, con la recaudación de los impuestos administrados respectivamente, los planes de gestión y fiscalización, y las actuaciones de control conjunto y fiscalizaciones Integradas que se realizan en forma conjunta como parte del Plan Integrado de Control Tributario"*, ya que algunas de las metas formuladas no muestran un avance alentador, por cuanto en la clasificación del avance se establece como "Necesidad de mejorar". Esto sucede, según se observa en dicha matriz, porque el cumplimiento de algunas de ellas depende de la aprobación de varios proyectos de Ley, los cuales se encuentran aún en ese proceso, lo cual dificulta en gran medida el avance de la misma. Este es el caso de: "1.1.1. Presentar y dar seguimiento al Proyecto de Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado", presentado en la Asamblea Legislativa, que está siendo tramitado en la Comisión de Asuntos Hacendarios, y su conocimiento está suspendido; "1.1.2. Presentar y dar seguimiento al Proyecto de Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas", el que fue presentado en la Asamblea Legislativa y está siendo tramitado en la Comisión de Asuntos Jurídicos, su conocimiento está suspendido; "1.1.4. Presentar y dar seguimiento a la Reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta", la cual está en revisión por las autoridades superiores del Ministerio; "1.1.5. Presentar y dar seguimiento al Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Administración Tributaria y Aduanera", el que se encuentra en redacción por las Direcciones involucradas en su posterior aplicación; "1.1.6. Presentar y dar seguimiento al Proyecto de Ley de Transparencia Presupuestaria", que está en espera del momento oportuno para su remisión a la Asamblea Legislativa; "1.1.7. Presentar y dar seguimiento al Proyecto de Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes", el cual se encuentra en redacción por la Dirección involucrada en su posterior aplicación.

De la misma forma, se señalan algunas metas con necesidad de mejorar, como son: el monto de impuestos determinados por acciones de fiscalización, ya que no se logró alcanzar la meta de recaudación programada; el monto de recaudación efectiva en aduanas, el cual ha disminuido, debido entre otros factores a una contracción en las importaciones producida por la crisis mundial; el número de operativos programados; las actuaciones de fiscalización integradas, ya que sólo se dio inicio a tres de las siete actuaciones de fiscalización integradas programadas; y los recursos de apelación, ya que sólo se resolvieron 72 de los recursos ingresados.

Respecto al Proyecto de Tributación Digital, se indica que se estableció un 70% de avance del desarrollo del Nuevo Modelo de Gestión Tributaria para el año 2009, y no de un 100% como se había planificado inicialmente, debido a que se planteó un ajuste al contrato con el fin de extender el plazo de conclusión, esperando terminar a mediados del año 2010, lo

que significa para ese año, un 30% del total de la meta.

Respecto a los principales avances o logros institucionales, el mencionado "Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria del I Semestre 2009" señala que *"el Ministerio de Hacienda, como ente rector del Sistema Financiero, ha visto limitado su accionar producto del impacto que la crisis económica internacional ha venido causando en los últimos meses, situación que se refleja en la reducción de los ingresos de 8,3% en el primer semestre de este año, en relación con el mismo periodo del año anterior..."*.

Finalmente, se debe aclarar, que la información que se presenta para el Ministerio de Hacienda es parcial, ya que no incluye el informe correspondiente al subprograma 135-01 "Tribunal Fiscal Administrativo", ya que, según se señala, no remitió el informe de evaluación solicitado.

#### **4.2.6. Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET)**

Los siguientes comentarios sobre el análisis de la ejecución presupuestaria registrada por el Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones durante el primer semestre de 2009, se efectúan sin perjuicio de los posibles cambios que puedan generarse en ese Ministerio por el proceso de modernización que se está gestionando y el eventual ajuste al presupuesto de la República, como resultado del efecto que la actual crisis financiera y económica internacional está teniendo sobre los ingresos fiscales, los cuales han venido disminuyendo.

Por otra parte no fue posible realizar un análisis comparativo sobre la evolución del gasto a nivel programático debido a los importantes ajustes experimentados en los últimos años sobre el particular, reflejados principalmente en la eliminación y creación de programas, así como la desconcentración financiera de algunos órganos adscritos y el crecimiento significativo del presupuesto asignado al MINAET con respecto a años anteriores, entre otros factores.

##### **Sobre la Ejecución Presupuestaria por Programas y por el objeto de gasto**

El Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones muestra para el primer semestre de 2009 un gasto devengado de €10.611,2 millones que corresponde a un 37,0%, del presupuesto ajustado para el período 2009 y que asciende a €28.653,0 millones; adicionalmente se muestra para ese período un saldo comprometido por un total de €1.945,8 millones, que corresponde a un 6,8% de ese presupuesto, lo que se observa en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 58**  
**MINISTERIO DEL AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR PROGRAMAS**  
**AL 30 DE JUNIO 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programas	Presupuesto Ajustado	Presupuesto Devengado	Ejecución	Presupuesto Comprometido	Ejecución	Ejecución Devengado y Comprometido
<b>Totales</b>	<b>28.653,0</b>	<b>10.611,2</b>	<b>37,0%</b>	<b>1.945,8</b>	<b>6,8%</b>	<b>43,8%</b>
Actividades Centrales	21.795,1	9.126,9	41,9%	858,6	3,9%	45,8%
Tribunal Ambiental Administrativo	552,2	129,7	23,5%	96,1	17,4%	40,9%
Hidrometeorología Aplicada	1.712,4	518,0	30,3%	255,0	14,9%	45,1%
Evaluación y Control Ambiental	1.250,0	387,2	31,0%	232,2	18,6%	49,6%
Hidrocarburos, Transporte y Comerc. de Combustibles	324,2	84,0	25,9%	64,5	19,9%	45,8%
Conservación y uso racional de la energía	113,7	0,9	0,8%	51,1	44,9%	45,7%
Geología y Minas	660,8	216,2	32,7%	66,7	10,1%	42,8%
Rectoría Sector Telecomunicaciones	2.244,6	148,3	6,6%	321,6	14,3%	20,9%

Fuente: SIGAF.

Por otra parte, se tiene que las variaciones aplicadas al presupuesto del Ministerio durante el primer semestre de este año, mediante modificaciones presupuestarias, no afectaron sustancialmente el presupuesto inicial<sup>93</sup>.

A nivel programático se observa que el gasto devengado fluctúa entre el 0,8% y el 41,9%, mostrándose una baja ejecución en los Programas 899 Rectoría Sector Telecomunicaciones (6,6%); Programa 897 Conservación y uso racional de la energía (0,8%) y Programa 883 Tribunal Ambiental Administrativo (23,5%). Al considerar el gasto comprometido, todos los programas, a excepción del 899, muestran una ejecución superior al 40,0%. En este caso es necesario recordar que el Programa 899 fue creado a finales del año 2008 en virtud de las nuevas funciones de rectoría que debió asumir el MINAET a partir de la promulgación de la Ley General de Telecomunicaciones y la Ley N° 8660, Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, por lo que, según se indica en el informe de ejecución presupuestaria del I Semestre 2009<sup>94</sup>, se han logrado cumplir acciones importantes en la implementación y funcionamiento del Viceministerio encargado de ese programa, y se aclara que “la mayor limitante ha sido la infraestructura física de ahí que la contratación de personal y la adquisición de bienes muebles e inmuebles se ha realizado con base en la disponibilidad de espacio del edificio”, lo que ha incidido en una baja ejecución presupuestaria para este semestre.

<sup>93</sup> Decretos Ejecutivos: N° 34995-H; N° 35060-H; N° 35100-H; y N° 35256-H.

<sup>94</sup> Informe remitido a la Contraloría General de la República, mediante oficio DM-1335-2009 el 31 de julio 2009.

**Análisis de la ejecución presupuestaria y física  
de algunas entidades públicas**

En términos generales la subejecución comentada, nuevamente es asociada por parte de la Administración del MINAET, aunque en una menor proporción, principalmente a dificultades en la ejecución durante el primer semestre de las partidas relativas a la adquisición de bienes y servicios, por problemas diversos que se tienen con los trámites ante la Proveeduría Institucional y en alguna medida con el Departamento Financiero; y la adquisición de productos genéricos a un costo menor que el programado. Dada la importancia del tema sobre los procesos de contratación más adelante se comentan algunos aspectos al respecto.

Según la clasificación por el objeto del gasto, lo ejecutado corresponde, en su mayor parte, a la partida de Remuneraciones (lo que excluyendo las transferencias corrientes y de capital), es la que muestra la mayor representatividad en relación con los gastos ejecutados, alcanzando el 84,0% y el restante 16,0% corresponde a las partidas relacionadas con la adquisición de bienes y servicios. Lo anterior con el fin de obtener un dato de lo ejecutado, eliminando la distorsión que podría causar el total de transferencias cargadas a este Ministerio, dado el peso relativo de estas dentro del presupuesto institucional.

**CUADRO N° 59**  
**MINISTERIO DEL AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**AL 30 DE JUNIO 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Partidas</b>	<b>Presupuesto Ajustado</b>	<b>Presupuesto Devengado</b>	<b>% Devengado</b>	<b>Presupuesto Comprometido</b>	<b>% Comprometido</b>
<b>Totales</b>	<b>28.653,0</b>	<b>10.611,2</b>	<b>37,0%</b>	<b>1.945,9</b>	<b>6,8%</b>
Remuneraciones	6.152,4	1.769,8	28,8%	518,8	8,4%
Servicios	1.746,0	311,6	17,8%	649,0	37,2%
Materiales y Suministros	274,8	26,5	9,6%	102,6	37,3%
Bienes Duraderos	718,8	1,4	0,2%	133,1	18,5%
Transferencias Corrientes	11.815,6	5.241,5	44,4%	512,1	4,3%
Transferencias de Capital	7.945,4	3.260,4	41,0%	30,3	0,4%

Fuente: SIGAF.

El MINAET comenta en el "Informe de Seguimiento de la ejecución presupuestaria", que el primer semestre ha efectuado una gestión satisfactoria, no obstante plantea que el impacto mayor se reflejará hasta el segundo semestre.

**Sobre la Adquisición de Bienes y Servicios**

El MINAET en diferentes informes sobre rendición de cuentas ha venido argumentando que uno de los elementos que ha limitado la adecuada y eficiente ejecución presupuestaria es

el proceso de adquisición de bienes y servicios; en el cual se presentan inconvenientes en la oportunidad con la que se adquieren los bienes y servicios, así como la ausencia de un plan de compras y la indefinición de prioridades; además, de los “complicados” procesos de contratación administrativa; la estructura institucional deficitaria y mínima para atender los procesos de compra, refiriéndose básicamente a la falta de recurso humano respecto a la carga de trabajo, las liberaciones tardías de capital que permitan comprometer en forma oportuna los recursos según su fuente de financiamiento desde el inicio del período, principalmente en el caso de los órganos adscritos con personería jurídica instrumental y se reitera por parte de la Proveduría las deficiencias en la presentación de órdenes de inicio con errores, por lo que hay devoluciones continuas y del envío fuera de tiempo, entre otros factores.

De los aspectos señalados se constató que para este período el MINAET publicó su plan de compras, disponible en el sistema Compr@Red y se emitió por parte del Oficial Mayor una directriz a la Administración para que de acuerdo con el crecimiento institucional; se aprovechen de manera estratégica los presupuestos asignados para la adquisición de bienes y servicios, de modo que se establezcan prioridades de acuerdo con ciertos criterios expuestos, como por ejemplo el cumplimiento de los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo y la obligación de cumplir con mandatos de entes superiores; por lo que se emitió también un procedimiento para la ejecución de los gastos por Servicios de Gestión y Apoyo como medida de control interno; además, se menciona en el informe del MINAET antes referido, que se han realizado reuniones continuas con miembros de la Comisión de Presupuesto y Eficiencia del Gasto y los Directores presupuestarios. Se espera que esas acciones conlleven una mejor planificación de los requerimientos de bienes y servicios y una favorable ejecución presupuestaria para este año.

Con respecto a la carga de trabajo y el personal disponible para atender la demanda, la situación se torna similar a la de años anteriores, debido a que no obstante, se asignó nuevo personal a la Proveduría Institucional del MINAET, también se dio el traslado de otros funcionarios a la Proveduría del SINAC que, en principio, a partir de este año empezó a atender sus procesos de compra en forma independiente; sin embargo, todavía hay contratos de compra y de servicios que debe atender la Proveduría del MINAET porque corresponden a pedidos generados a principio de año bajo los convenios marco para el suministro de útiles de oficina y papelería para las instituciones públicas<sup>95</sup> que utilizan Compr@Red y otros referidos a convenios por servicios de vigilancia, alquileres, mensajería, rondas corta fuego y limpieza, que todavía no han caducado.

La desconcentración operativa del SINAC que conllevó la eliminación del Programa 887 “Conservación y Manejo de la Biodiversidad” del presupuesto del MINAET, suponía una descarga de trabajo importante para la Proveduría Institucional, sin embargo el impacto esperado no se dio, principalmente por la creación del Programa 899 “Rectoría Sector Telecomunicaciones” y la implementación orgánica del FONAFIFO que todavía no cuenta con una proveduría independiente, de ahí que podría llevar razón el Proveedor al afirmar que la situación por carga de trabajo y escaso personal se mantiene.

Con el fin de documentar la actividad contractual del MINAET en términos de cantidad y tipos de procedimientos, se obtuvo información utilizando como herramienta el Sistema

---

<sup>95</sup> Refrendado por esta CGR mediante Oficio N° 02012 Convenio Marco N° DGABCA-001-2009 y Convenio Marco N° DGABGA, Licitación Pública N° 2008LN-00001-CMBYC.

**Análisis de la ejecución presupuestaria y física  
de algunas entidades públicas**

Integrado de las Contrataciones Administrativas -SIAC-, que se resume en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 60  
MINISTERIO DEL AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES  
ACTIVIDAD CONTRACTUAL I SEMESTRE 2007- 2009**

Tipo Procedimientos	2007		2008		2009	
	Iniciados	Adjudicados	Iniciados	Adjudicados	Iniciados	Adjudicados
Contratación Directa	138	106	128	102	102	82
Licitación Abreviada	14	8	30	17	26	14
Licitación Pública Nal	5	5	4	3	5	3
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>119</b>	<b>162</b>	<b>122</b>	<b>133</b>	<b>99</b>
% Adjudicado según cantidad		<b>75,8</b>		<b>75,3</b>		<b>74,4</b>
Monto Adjudicado en millones ¢		<b>670,9</b>		<b>1.753,8</b>		<b>1.142,0</b>

De la información anterior se observa que el MINAET adjudicó en el primer semestre un 74,4% de los procesos iniciados, porcentaje similar al de años anteriores, y aunque en términos de cantidad y financieros, en el 2009 se muestran cifras menores a las del año anterior, es necesario indicar que los pedidos realizados mediante los convenios marco ya citados, no están reflejados en el SIAC, por lo que no es del todo posible realizar comparaciones históricas consistentes; sin embargo, se tiene información de que la Proveeduría ha realizado al menos 8 pedidos bajo esa modalidad, de los cuales una cifra de ¢1.040,9 millones se refiere a órdenes de inicio presentadas por el SINAC.

La ejecución presupuestaria del primer semestre puede estar afectada favorablemente por los procesos de compra realizados con la nueva modalidad de contratación, de los convenios marco citados, mecanismo que ha traído, según criterio del personal entrevistado, beneficios a la Administración debido a la concentración en la compra de suministros, acortando tiempos y trámites, liberando personal, y con plazos de entrega expeditos. El uso de estos convenios marco es obligatorio para las Proveedurías que utilizan el Sistema Compr@Red, dejando a responsabilidad de la Administración la evaluación sobre el rendimiento, calidad y capacidad de uso de los materiales de oficina y bienes adquiridos, entre otros aspectos, de lo cual se informó que no se tiene la capacidad material y técnica en este momento.

En síntesis, es factible concluir que la ejecución presupuestaria del primer semestre del MINAET, en términos económicos resulta favorable si se considera el total de gasto devengado y los recursos comprometidos.

En cuanto a las transferencias corrientes y de capital se muestra una importante ejecución y corresponde principalmente a recursos girados tanto al SINAC y al FONAFIFO, de acuerdo con las disposiciones jurídicas que respaldan esas transferencias.

### **Avance físico**

Como ya se indicó al inicio de este informe, el MINAET afirma que ha efectuado una gestión satisfactoria, ya que ha logrado avanzar significativamente en relación con las metas planteadas en el POI; lo cual es notable en el caso de la implementación del Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico; implementación del canon ambiental por vertidos; seguimiento al proyecto de ley de recurso hídrico, promoción del manejo del bosque para fomentar su protección y el mantenimiento de la cobertura boscosa, ejecución del programa de pago de servicios ambientales, entre otros, que muestran un avance satisfactorio.

Sin embargo, se expresa que los indicadores sobre el avance en la conformación de la Oficina de Control Interno; el avance en el fortalecimiento de la Unidad de Coordinación Sectorial; la modernización del MINAET, entre otros, se verán afectados por los ajustes presupuestarios ordenados por el Ministerio de Hacienda.

Acciones como la reducción en el consumo de madera ilegal (en metros cúbicos) no se ha cumplido porque el SINAC carece de mecanismos adecuados que le permitan llevar un registro y control a nivel de campo y de aserraderos debido a la escasez de recurso humanos, financieros y tecnológicos y se indica por parte de las autoridades del MINAET que como medidas correctivas se están buscando los recursos para corregir esta situación. En el caso del número de hectáreas declaradas de interés para la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, tampoco se muestran avances dado las implicaciones que han surgido a partir de los diferentes fallos judiciales para el establecimiento de nuevas áreas protegidas.

Otro indicador con rezagos importantes es el número de vertederos y rellenos sanitarios fiscalizados, ya que al ser este un programa interministerial (MINAET-MINSA), no se ha logrado la adecuada coordinación, programación, entre ambas instancias, y la capacitación de los técnicos locales.

A nivel sectorial, el indicador sobre la ejecución del Proyecto de modernización de la Refinería de Moín, relacionado con la meta sobre el "Avance en la ampliación y modernización de la Refinadora –RECOPE- para el período 2009-2010", se indica que ya no se va a desarrollar. Por lo tanto RECOPE solicitará la exclusión del PND. En cuanto a otros indicadores relacionados con esta meta, no se tiene información sobre su estado ya que no fueron enviados a tiempo los comentarios atinentes, por parte de RECOPE. Al igual que algunos indicadores a cargo del ICE, relativos a la meta "Programa de mejora tecnológica y restablecimiento de los niveles de confiabilidad, calidad y seguridad en el suministro de energía".

#### **4.2.7. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)**

Mediante la Ley de presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del año 2009, al MAG se le asignaron ¢41.388,4 millones para el cumplimiento de su Misión definida a favor de la eficiencia, sostenibilidad y competitividad de la producción agropecuaria del país, y para la consolidación de la Visión que pretende ser reconocido como el Ministerio líder en la facilitación de servicios especializados para esa producción, en beneficio de la población nacional.

Para ello, la misma ley define nueve prioridades institucionales, en relación con el fortalecimiento gerencial y organizacional, desarrollo de alianzas entre los sectores privado y público, fomento de la producción, y de la calidad, inocuidad y trazabilidad; además esas prioridades dirigen recursos a lograr armonía con el ambiente y a generar oportunidades en las áreas rurales y modernizar instituciones del sector agropecuario.

Para el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales<sup>96</sup>, los recursos contenidos en el presupuesto inicial, se distribuyeron en las partidas del objeto del gasto y casi la mitad de los recursos inicialmente asignados al MAG, se previó que fueran transferidos a otras instancias de carácter público y privado, relacionadas con la materia agraria, lo cual implica que el cumplimiento de la gestión sustantiva y logro de metas del MAG tiene la característica especial de que se pretenden lograr mediante la gestión de diversos entes u órganos de carácter público y privado.

Mediante oficio DM-683-09 del 29 de julio de 2009, el MAG remite al Ministerio de Hacienda el informe de cumplimiento de metas para el primer semestre del año 2009; en el que el Señor Ministro, Javier Flores Galarza, señala que la gestión del primer semestre se centró en cumplir con la misión y prioridades institucionales antes referidas, y destaca los esfuerzos ejecutados en la rectoría del Plan Nacional de Alimentos (PNA), como eje articulador y principal prioridad en el año 2009.

Sobre el PNA informa que se ha profundizado en algunas áreas y que otros aspectos de éste deben replantearse, ya que no se ha logrado mayor avance.

Adjunto al mismo oficio, presentaron el análisis de los programas Actividades Centrales; Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria, para los cuales se describe el *"avance de las metas de los indicadores"* en términos de porcentajes, los cuales en general reportan alto grado de avance, excepto el referido a la *"recuperación de las áreas degradadas en las microcuencas prioritarias"* y *"la renovación en la flotilla vehicular"*.

En cuanto al cumplimiento de metas adjuntaron la Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI), la cual reporta para todas las metas de las acciones estratégicas institucionales un *"avance satisfactorio"*, excepto la relacionada con la formulación y ejecución de un plan de acción concertado con el Sector Privado, que facilite la consecución de la competitividad en las agrocadenas prioritarias, la cual fue calificada como *"necesidad de mejora"*.

Al respecto, este órgano contralor indagó que la unidad responsable del proceso de evaluación del cumplimiento de metas al interno del MAG, es la Unidad de Planificación Institucional (UPI), la cual orgánicamente depende de la oficina del Viceministro. La UPI efectuó la evaluación del cumplimiento de las metas del primer semestre del año 2009, de conformidad con los aspectos que al respecto exige el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

En el presupuesto inicial del Ministerio el 47% de los recursos corresponden a transferencias a diversas instancias públicas y privadas. Dada la relevancia de lo anterior, se consultó a la

---

<sup>96</sup> Ver página PP-207-002 de la Ley N° 8691, Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del año 2009.

UPI si se logra el cumplimiento de la misión y de las prioridades estratégicas institucionales con tal estructura de gastos, planteando que, si es posible identificar el cumplimiento de las prioridades estratégicas del MAG, en el resultado de la gestión de los entes que reciben transferencias de recursos provenientes del MAG, ya que esa unidad de manera previa a girar los recursos de las transferencias les exige la presentación de un plan anual operativo<sup>97</sup>, asegurando que lo que se propone realizar con la transferencia esté dentro de los cometidos que el Ministerio debe cumplir en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual a su vez queda expresado en el presupuesto del MAG incluido en la Ley de Presupuesto Nacional.

Aun cuando desde la perspectiva del proceso de formulación presupuestaria la Administración argumenta que no hay forma de que se desarticulen los objetivos y metas, por cuanto la metodología que sugiere MIDEPLAN se desagrega desde una planificación estratégica, pasando por la planificación institucional y por programa hasta la formulación de la planificación interna operativa, del propio MAG y de las instancias públicas y privadas que participan del presupuesto mediante las transferencias, se constató que en materia de cumplimiento de tales PAO<sup>98</sup>, solamente se realiza la recopilación de información emitida por los respectivos responsables de las instancias, siendo la firma el único elemento de validación. Las autoridades de la UPI reconocen que el proceso de evaluación es eminentemente documental pues, no se tiene definido de manera sistemática, ni se tiene por práctica general, verificar por otros medios el cumplimiento de logros o realizaciones, debido a que no se cuenta con el personal para los efectos. En la práctica, el seguimiento y la evaluación de los planes son de responsabilidad exclusiva de quienes ostentan puestos de Dirección.

Se concluye que no se tiene una concepción sistémica del control de cumplimiento de metas, en el cual puedan participar diversos actores y prácticas sistematizadas de control; asimismo la ausencia del proceso de seguimiento y control de las metas en términos de eficiencia, eficacia y calidad lo justifican solamente por la falta de personal suficiente en la UPI. Pese a la información sobre la evaluación física que se realiza sobre la gestión del MAG, del análisis de la información presentada, no es posible concluir de manera certera el impacto que tuvo, en la producción nacional, la gestión del MAG durante el primer semestre del año, en relación al cumplimiento de la misión del ministerio y de las prioridades institucionales expresadas en la Ley de Presupuesto Nacional.

### **Estructura programática y dispersión institucional que atiende funciones relacionadas con la materia sustantiva del MAG**

La estructura programática que se ha mostrado en el presupuesto del MAG en los últimos ejercicios económicos, da cuenta de que en el año 2006, estuvo constituido por diez programas, en el 2007 por nueve programas, en el 2008 por seis y en el 2009 la propuesta inicial fue por tres programas, aunque posteriormente al anteproyecto se le agregó un nuevo programa, al ratificarse la Ley N° 8639, publicada en La Gaceta 162, del 22 de agosto de 2008, que estableció que el MAG es el ejecutor del *“programa de desarrollo sostenible de la cuenca binacional del Río Sixaola”*.

En algunos casos, esas variaciones en la estructura programática encuentran razón en instrucciones precisas de instancias competentes como el Ministerio de Planificación

---

<sup>97</sup> En el caso de entes privados se les solicita un plan de gastos para el aporte.

<sup>98</sup> En el caso de entes privados se les solicita un informe sobre el cumplimiento del plan de gastos del aporte.

Nacional y Política Económica<sup>99</sup>; también encuentra razón en la proliferación de diversos órganos adscritos al MAG, así como de fideicomisos y otras formas de manejo de recursos provenientes de empréstitos internacionales, además de las diversas instancias privadas que reciben transferencias provenientes del presupuesto del MAG, con todo lo cual como ya se comentó, la atención de los objetivos y metas que le corresponden al MAG como parte de su actividad sustantiva se dispersa, en las funciones de tales instancias.

Agrega complejidad a la gestión en el campo del agro, que con el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, según Decreto Ejecutivo N° 34582 del 4 de junio de 2008<sup>100</sup>, el MAG pasó a formar parte del Sector Productivo, y comparte la rectoría de ese Sector con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Entonces, se tiene que de manera proporcionalmente inversa a la reducción del número de programas presupuestarios, el cumplimiento de las funciones que le corresponden al MAG, se lleva a cabo en una gran dispersión institucional, de modo que su cumplimiento se ha diseminado en diversas instancias públicas y privadas.

### **Estructura Orgánica**

Con el propósito de complementar lo descrito, en relación con la estructura programática del presupuesto, se recurrió a consultar la estructura orgánica vigente a la fecha para el MAG, encontrándose que tres fuentes que contienen esa información<sup>101</sup> muestran variaciones entre sí, entre las cuales resulta relevantes mencionar el caso de que MIDEPLAN tiene registrada la gestión de Servicio de Salud Animal como una Dirección del MAG, en tanto la UPI la tiene considerada como un órgano de desconcentración mínima; también destaca que las Direcciones Regionales, MIDEPLAN las concibe de manera que dependen directamente del Despacho del viceministro, en tanto la UPI las representa como dependientes de la Dirección de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria, y esta última no aparece registrada en el organigrama que reporta el MIDEPLAN como vigente. Además, el tema de extensión agropecuaria aparece en MIDEPLAN como una Dirección, en tanto en la estructura que reporta la UPI, esa Dirección aparece como parte de la Dirección de Operaciones Regionales.

En general, de las tres versiones de la estructura organizativa del MAG, se concluye que en todos los casos se puede identificar que la gestión del MAG se ejecuta no solo en su estructura orgánica propia, sino también mediante la participación de diversas instancias que reciben transferencias de recursos que buscan también ampliar el ámbito de acción de las responsabilidades sustantivas que tiene este ministerio según el bloque de legalidad vigente. Así participan órganos desconcentrados como el Servicio Fitosanitario del Estado, el Servicio Nacional de Salud Animal, la Oficina Nacional de Semillas; instituciones descentralizadas como la Universidad de Costa Rica, el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, el Consejo Nacional de Producción; entes privados como los Centros Agrícolas Cantonales y

---

<sup>99</sup> Por ejemplo véase oficio DM 813-97, en el que se le indicó al MAG que el Programa de Desarrollo Rural, debía incorporarse como parte de la Dirección de Extensión y Direcciones Regionales, con el propósito de evitar duplicidades.

<sup>100</sup> Publicado en La Gaceta 126 del 1 de julio de 2008.

<sup>101</sup> Las tres fuentes en que se consultó la estructura orgánica del MAG son: a) Dirección electrónica <http://www.mag.go.cr/estructuraorganica/org-mag.html>, b) Organigrama entregado por la Unidad de Planificación Interna del MAG, c) Organigrama registrado como vigente en la Unidad de Reforma Institucional del Área de Modernización del Estado del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Federaciones de dichos centros, fundaciones como la Fundación para el Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria en Costa Rica, la Corporación Hortícola Nacional; el Sistema Nacional de Áreas de Conservación; y Municipalidades.

Es comprensible que una situación como la señalada pueda resultar de la dinámica actual que deben enfrentar las organizaciones, para adecuarse a la diversidad de cambios que el entorno les exige, sin embargo el MAG tiene la obligación legal al tenor del artículo 5<sup>a102</sup> del Decreto Ejecutivo N° 33713, de mantener actualizado el registro de la estructura organizativa en MIDEPLAN, a efecto de no incurrir en responsabilidades de tipo administrativo, y sobre todo para facilitar los procesos de evaluación física y financiera, así como el proceso de rendición de cuentas, ya que ellos requieren de una clara definición de responsabilidades así como de los niveles de autoridad entre superiores jerárquicos, titulares subordinados, jefaturas y funcionarios sujetos a esa autoridad jerárquica.

### **Sobre la ejecución de los egresos del MAG al 30 de junio de 2009**

La gestión para el año 2009 del MAG, se respaldó presupuestariamente en cuatro programas, los que se citan a continuación, indicando el porcentaje de los recursos que se le asignaron en la Ley de Presupuesto Nacional: Actividades centrales (49,5%), Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria (INTA) (9,2%), Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria (28,8%) y Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional Río Sixaola (12,4%).

Una vez ajustado para la ejecución del período correspondiente al primer semestre del año 2009, el presupuesto total del año 2009 para el MAG, quedó definido en ₡37.073,3 millones, de los cuales se reporta como gasto devengado en ese período, el 39% que corresponden a ₡14.693,2 millones. El programa que representa la mayor proporción respecto al total del presupuesto ajustado es el de Actividades Centrales, con un 21%; el programa de la Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria, representó el 12%; el restante 6% de los egresos ejecutados se distribuye entre los otros programas.

Destaca que el programa correspondiente al Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional Río Sixaola no reporta ejecución, al respecto, personal de la UPI señaló que ese programa no formaba parte de la propuesta inicial del MAG, ya que su contenido presupuestario tiene origen en la aprobación del contrato de préstamo y sus anexos, entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, para financiar el programa de desarrollo sostenible de la cuenca binacional del Río Sixaola, según consta en la Ley N° 8639 antes reseñada; también se informó que el MAG no participó en las negociaciones realizadas por el Gobierno de la República para ese proyecto, sin embargo la Unidad Ejecutora de dicho programa se le asignó al MAG y está situada en la Dirección Regional Huetar Atlántico, pero se han presentado problemas para la gestión de este programa que se reflejan en que no tenga ejecución a la fecha.

---

<sup>102</sup> Artículo 5°—Una vez aprobada la reorganización administrativa de una institución, el jerarca institucional enviará a MIDEPLAN una copia de la estructura aprobada y del estudio técnico que dio lugar a ella, a efecto de que este ministerio disponga de la información que le permita retroalimentar sus instrumentos de asesoría en esta materia.

Dada la importancia relativa del gasto devengado en el programa de Actividades Centrales, se estudió la composición del objeto del gasto en ese programa, encontrándose que las transferencias constituyen más del 72% del gasto de ese programa.

El monto total de gasto devengado sumado con el total de recursos comprometidos en el primer semestre alcanza el 49%, lo cual, en principio se considera como un nivel de ejecución aceptable para ese período, no obstante el gasto devengado y comprometido está concentrado en la ejecución de las transferencias y en el pago de las remuneraciones.

Las transferencias corrientes y de capital mantienen su condición de rubro más representativo, seguido de las remuneraciones, el resto de las partidas del objeto de gasto resultan poco representativas no solo respecto del presupuesto inicial sino también respecto al gasto total devengado en el período.

A mayor abundamiento, sobre la importancia relativa que muestran las transferencias en la ejecución presupuestaria del primer semestre del año 2009, la liquidación del presupuesto del MAG a esa fecha muestra que del total de recursos que se encuentran comprometidos, el 63% corresponde a esa partida del objeto del gasto<sup>103</sup>.

Es relevante destacar que a la fecha no se ha tramitado el presupuesto extraordinario que aplicará un rebajo del 20% como resultado del efecto que la crisis financiera y económica internacional está teniendo sobre los ingresos fiscales que sustentan el gasto del MAG y de otras instancias públicas; este requerimiento fue efectuado por el Ministerio de Hacienda al MAG mediante oficio DM-300-2009 del 4 de marzo del 2009, al cual el MAG respondió en oficio DM-259-09, del 17 de marzo de 2009, señalando que la propuesta de rebajo alcanzaba en total la suma de €3.507,9 millones, señalando que una suma mayor a la sugerida impactaría el cumplimiento del Plan Operativo Institucional y del Plan Nacional de Alimentos. Al no haberse formalizado dicho ajuste presupuestario no es posible considerarlo en este comentario.

### **Sobre la ejecución de las transferencias**

En el primer semestre del año 2009, el MAG reporta como gasto devengado por concepto de transferencias la suma de €7.827,6 millones, de los cuales el 81% fueron dirigidas al Sector Público, el 14% al Sector Privado y el 5% restante al Sector Externo. El gasto comprometido por concepto de transferencias que se reporta para el mismo período corresponde a €2.503,7 millones<sup>103</sup>, de los cuales el 89% está dirigido al Sector Privado, el 11% al Sector Público; la suma al Sector Externo resulta no significativa.

Considerando la anterior estructura de gasto por concepto de transferencias, y partiendo del correcto cumplimiento del imperativo legal que les exige a las instancias públicas contar con un sistema de control interno para la protección del patrimonio público que reciben, y que están sujetas al proceso de aprobación presupuestaria establecido por el órgano contralor, se decidió considerar algunos aspectos sobre la existencia del control interno suficiente y necesario solamente sobre los recursos que traslada el MAG al Sector Privado.

---

<sup>103</sup> Incluye compromisos financiados con fuente de financiamiento externa.

Una referencia sobre la importancia relativa de las transferencias tanto en cuanto al monto presupuestado como del monto devengado, confirma que en los últimos años existe una tendencia sostenida de este tipo de objeto de gasto en el presupuesto del MAG; además se tiene que del año 2003 al año 2008, el MAG ha girado un total de €3.851,5 millones al sector privado, suma que representa el 39% del monto presupuestado en ese mismo lapso<sup>104</sup>.

### **Sobre el control interno aplicado a las transferencias al sector privado**

Al considerar algunos aspectos relacionados con la existencia del control interno, se tomó como referencia la circular N<sup>o</sup> 14298 del 18 de diciembre de 2001, la que establece de manera diáfana que *“...la Administración tiene la obligación de establecer, mantener y perfeccionar sus sistemas de control interno, para la asignación, giro y verificación del uso de los beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, otorgados a sujetos privados, para lo cual debe disponer de mecanismos de control idóneos...”*.

La misma circular determina una serie de requisitos previos a la asignación de recursos, así como para el giro de los fondos, y la obligación de liquidar los recursos que se transfieren. Establece además, las responsabilidades del ministerio concedente ante el giro de recursos a entes privados.

Al procurar verificar el control interno aplicado al proceso de asignación de transferencias al sector privado que realiza el MAG, se consultó a la Unidad de Planificación Institucional, en su condición de responsable de monitorear el cumplimiento de objetivos con la ejecución que hacen las instancias privadas a las que se les transfieren recursos, y al respecto se constató que dicha Unidad tiene definido aprobar, de manera previa a la autorización de que se le giren recursos, un plan de cómo y en qué aplicará los recursos la instancia privada, del cual luego se solicitan informes semestrales de cumplimiento; también se tuvo a la vista informes de seguimiento y evaluación de algunas transferencias realizadas con ocasión de solicitudes particulares; además se indicó que ejecutan otras labores que estiman contribuyen al buen uso de los recursos por parte de los entes privados que reciben transferencias, así se tuvo acceso a información relacionada con la convocatoria a sesiones de capacitación sobre los temas de formulación de presupuesto y de procedimientos de control interno, y talleres de evaluación de riesgo; además, se indicó que colaboran para que los entes privados obtengan la calificación de idoneidad que les debe otorgar la Contraloría General de la República para usar los recursos; también indicaron que solicitan un diagnóstico de la situación organizacional del ente privado.

Aunque se evidenció el interés de la UPI por cumplir con aspectos del control interno sobre las metas relacionadas con las transferencias al sector privado, la evaluación se queda a nivel documental; la misma situación se constató en el Departamento Financiero como responsable de la ejecución presupuestaria, por lo que se concluye que no se practica la evaluación de las transferencias de recursos en términos de eficiencia, eficacia y calidad y por tanto no existe una seguridad razonable del buen uso de los fondos públicos que se transfieren a las instancias privadas.

Sobre el particular se indagó si la Auditoría interna del MAG ha realizado estudios en relación con el control interno aplicable a las transferencias al sector privado,

---

<sup>104</sup> Fuente, Dirección General de Informática, Ministerio de Hacienda.

encontrándose que efectivamente desde el año 2004 esa Auditoría Interna emitió recomendaciones puntuales sobre la materia; por tanto, se solicitó el estado en que se encuentra el cumplimiento de tales disposiciones. Mediante oficio AI 267-2004 del 26 de octubre de 2004, se presentó el estudio sobre la "*Evaluación del sistema de control interno relativo a la transferencia de recursos públicos a sujetos privados*", respecto del cual consta el seguimiento de cumplimiento en oficios AI 309-2005 del 16 de noviembre de 2005 y AI 170-2007 del 28 de agosto de 2007; además en oficio AI 190-2008 del 17 de setiembre de 2008, se presentó una recomendación que reformuló los términos de diversas recomendaciones relacionadas con el tema de interés.

Del estado de cumplimiento de las recomendaciones es posible concluir que algunas no fueron cumplidas con la oportunidad deseada o fueron parcialmente cumplidas.

Por lo anterior, es indispensable que de previo a continuar girando recursos a sujetos privados, la Administración garantice que no existen recomendaciones de la AI pendientes de atender, a efecto de evitar el riesgo de un uso inadecuado de los recursos públicos que se transfieren.

De lo indicado se puede afirmar que hay elementos que mejorar en relación con el sistema de control interno que se orientan al uso eficaz y eficiente de los recursos transferidos a instancias privadas. Lo anterior toma relevancia cuando se considera que la Administración tiene la obligación de establecer, mantener y perfeccionar el sistema de control interno, para la asignación, giro y verificación del buen uso de las transferencias que gira el MAG a las instancias privadas.

### **4.3. Sector Municipal**

Seguidamente se presenta un análisis de los resultados de la gestión física y financiera del sector municipal en su totalidad y comentarios sobre 22 municipalidades, incluidas las de las siete cabeceras de provincia. La selección de esas municipalidades se efectuó según el monto de sus presupuestos ordinarios, que sumados representan el 71% del total de los recursos del sector.

#### **1. Análisis de los recursos presupuestados y recaudados por el Sector Municipal**

Según información suministrada por las municipalidades del país mediante los informes de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2009 y el Sistema Integrado de Presupuestos Públicos (SIPP), la recaudación de los ingresos del Sector Municipal asciende a ¢169.435,2 millones y representa el 58,3 % de los recursos estimados para el ejercicio 2009, lo cual es relevante dada la crisis económica y financiera que se está presentando a nivel mundial; no obstante, dicha crisis sí puede estar afectando individualmente a algunos conceptos de ingresos y a algunas municipalidades, tal y como se comentará más adelante en este aparte.

Los Ingresos Corrientes del período<sup>105</sup>, son los que reflejan mayor recaudación, con un monto de ¢85.189,0 millones (50,3% de lo recaudado). Los recursos por Financiamiento (compuestos por recursos del superávit y del crédito), son los segundos en importancia, con

---

<sup>105</sup> Compuestos por ingresos tributarios, no tributarios y transferencias corrientes.

una recaudación a esa fecha de ¢75.819,8 millones (44,7% de lo recaudado), mostrando una tendencia de crecimiento respecto de años anteriores y los ingresos de capital<sup>106</sup> son los que reflejan una recaudación menor con apenas el 5,0% de lo recaudado (¢8.426,4 millones). En el siguiente cuadro se puede apreciar la recaudación de esos mismos grupos de ingresos en relación con el monto presupuestado para todo el periodo y el porcentaje que representa esa recaudación.

**CUADRO N° 61**  
**INGRESOS DEL SECTOR MUNICIPAL AL 30 DE JUNIO, 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Descripción de las cuentas	Presupuestado	Real	% Real vs. Presupuestado
Ingresos Corrientes	172.280,4	85.189,0	49,4%
Ingresos de Capital	28.274,1	8.426,4	29,8%
Financiamiento	89.884,4	75.819,8	84,4%
<b>Total</b>	<b>290.438,9</b>	<b>169.435,2</b>	<b>58,3%</b>

Fuente: Sistema Integrado de Presupuestos Públicos.

En cuanto a los ingresos por financiamiento cabe resaltar que reflejan una alta recaudación por tratarse principalmente de los recursos del superávit que fueron recaudados en periodos anteriores.

En el siguiente cuadro se observa la recaudación al 30 de junio de 2009 comparada con el monto presupuesto para todo el periodo de cuatro de los ingresos más representativos del sector.

**CUADRO N° 62**  
**RECAUDACIÓN DE PRINCIPALES INGRESOS PROPIOS DEL SECTOR MUNICIPAL**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Descripción de la Cuenta	Presupuestado	Real	% Recaudación
Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles	36.965,5	17.818,8	48,2%
Impuestos específicos sobre la construcción	10.274,3	2.899,8	28,2%
Licencias profesionales, comerciales y otros	46.448,7	28.068,2	60,4%
Venta de Servicios	38.069,4	18.222,7	47,9%
<b>Total</b>	<b>131.757,9</b>	<b>67.009,5</b>	<b>50,9%</b>

Fuente: Sistema Integrado de Presupuestos Públicos.

<sup>106</sup> Provenientes de la venta de activos, de la recuperación y anticipos por obras de utilidad pública, por recuperación de préstamos y los originados por transferencias de capital.

El Impuesto específico sobre la construcción muestra una baja recaudación que representa el 28,2% de de lo presupuestado para el período, lo que responde a una contracción importante en la actividad de la construcción a causa de la crisis financiera mundial.

Los demás conceptos de ingresos muestran una recaudación razonable cercana al 50% de lo presupuestado, destacándose la recaudación del Impuesto sobre licencias profesionales y comerciales con un 60,4% de recaudación.

Debe advertir esta Contraloría General que las anteriores cifras resumen el comportamiento del sector municipal; no obstante, individualmente, algunas municipalidades muestran preocupantes bajas recaudaciones de ingresos que demandan hacer ajustes en sus presupuestos.

En el Ingreso sobre bienes inmuebles, 19 municipalidades muestran recaudaciones iguales o menores al 40% de lo presupuestado. Las Municipalidades de Parrita y Corredores no han digitado en el SIPP datos sobre la ejecución del ingreso.

En el Impuesto sobre la construcción 48 municipalidades muestran recaudaciones iguales o menores al 40% del monto que se estimó para el ejercicio 2009.

El ingreso por patentes en general muestra un comportamiento positivo; no obstante, 17 municipalidades reflejan recaudaciones iguales o menores al 40% de los montos estimados para el año 2009. Parrita y Corredores no muestran datos en el SIPP sobre este impuesto.

El ingreso por Venta de Servicios en promedio presenta una recaudación aceptable del 47,9% conforme lo previsto; pero 22 municipalidades han recaudado el 40% o menos de los montos estimados para el 2009.

Entre las acciones para contrarrestar el problema de recaudación de los ingresos señalados anteriormente, algunas municipalidades señalaron que pondrán énfasis en las actividades necesarias para incrementar la recaudación, tales como una nueva plataforma de valores para el caso del impuesto sobre bienes inmuebles. También señalan otras acciones como la de mejorar la gestión de cobro y acordar arreglos de pago con los contribuyentes.

Para todos los casos descritos, se debe hacer una revisión y ajuste de los ingresos estimados y su aplicación para evitar una eminente situación deficitaria por el eventual gasto de recursos que, aunque están presupuestados, posiblemente no van a recaudar; también para evitar la sustitución de algunos ingresos con saldos de carácter específico, que deben ser transferidos o aplicados a gastos ya predefinidos por una ley o decreto.

La recaudación de los ingresos del semestre de las municipalidades cabecera de provincia, muestra resultados positivos en el tanto, de conformidad con los registros, han percibido el 67% de los recursos estimados; sin embargo, debe tomarse en cuenta que este resultado considera los montos del superávit libre y específico del año anterior que ya se incorporaron a los presupuestos del actual período, lo que hace que los resultados de recaudación de los ingresos se incrementen.

El presupuesto de ingresos al 30 de junio de las siete municipalidades cabeceras de provincia, para el 2009, por un monto de ¢100.002,0 millones es mayor en un 31,2% que el correspondiente al 2008; variación que corresponde en mayor medida a las propuestas presupuestarias de las municipalidades de San José y Alajuela. La primera registra un presupuesto a dicha fecha de ¢49.045,1 millones para el 2009 en relación con ¢35.372,0 millones del 2008, para una variación nominal de ¢13.673,1 millones. En el caso de Alajuela se presupuestó para el 2009 un monto de ¢16.671,6 millones en contraste con ¢12.398,7 millones del 2008. Los incrementos para los casos de Cartago y Puntarenas registran variaciones positivas del 24,7% y 26%, respectivamente, y Limón de un 18,2%. Liberia es la única municipalidad que propuso un presupuesto para el 2009, que refleja una disminución del 7,3%.

En los registros del SIPP se observa que Liberia, Puntarenas y Heredia han incorporado parcialmente a su presupuesto los recursos del Superávit y que Limón no mantiene actualizados los registros correspondientes a este grupo de ingresos denominado Financiamiento.

La recaudación del ingreso por impuesto sobre la construcción, para el caso específico de Liberia, durante el I semestre de este período, es de solo el 16,0%, Puntarenas recaudó únicamente un 22,0% y Alajuela el 40,0% debido, como ya se indicó, a la contracción del mercado inmobiliario y de la construcción. Por otra parte, Cartago recaudó un 46,0% y Heredia y San José muestran porcentajes de recaudación importantes del 64%.

El presupuesto y recaudación de los cuatro ingresos comentados para las municipalidades cabecera de provincia se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 63**  
**MUNICIPALIDADES CABECERAS DE PROVINCIA**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS MÁS RELEVANTES AL 30 DE JUNIO, 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Municipalidad		Imp.s/propiedad bienes inmuebles	Imp.s/ construcción	Licencias profesionales comerciales y otros	Venta de Servicios
San José	Presupuestado	4.291,0	249,0	15.721,0	9.077,7
	Real	1.667,8	159,0	8.735,2	4.562,9
Alajuela	Presupuestado	1.850,0	400,0	2.102,0	2.834,1
	Real	974,6	160,5	1.455,2	1.024,2
Heredia	Presupuestado	2.108,0	420,0	1.500,2	1.485,7
	Real	1.155,6	267,0	1.060,1	903,6
Cartago	Presupuestado	1.215,5	190,9	2.814,0	1.133,0
	Real	781,6	87,8	2.113,3	592,2
Puntarenas	Presupuestado	253,9	95,0	1.603,8	849,4
	Real	102,2	20,6	1.152,8	372,3
Liberia	Presupuestado	411,0	263,3	452,9	373,2
	Real	198,2	41,2	318,9	216,0
Limón	Presupuestado	330,0	160,0	687,0	564,0
	Real	192,6	116,9	303,0	336,7

Fuente: Sistema Integrado de Presupuestos Públicos (SIPP).

Esta Contraloría General recordará a las municipalidades, cuyos recursos no superen el 40% de lo estimado, sobre la responsabilidad de readecuar sus estimaciones de ingresos y gastos.

## **2. Contracción del gasto ejecutado; efectos de la crisis en la prestación de los servicios**

Durante el primer semestre de 2009, el gasto real para todo el Sector Municipal ascendió a ₡76.816,6 millones, monto que representa el 26,4% de los recursos presupuestados para el ejercicio.

La inseguridad en la disponibilidad de recursos es una de las causas por la que el sector experimenta una contracción importante del gasto respecto del mismo semestre 2008. Así, algunas municipalidades han informado que la crisis financiera ha provocado atrasos en el pago de impuestos y servicios municipales por parte de los contribuyentes, y en consecuencia han experimentado un estancamiento en el ingreso real durante el primer semestre 2009. Algunas municipalidades han informado de la priorización de sus gastos y que actualmente practican un mayor control de las inversiones, e incluso se han visto

forzadas a la cancelación de obras y compras de equipo y a la supresión de plazas interinas de ser necesario. Otras municipalidades informan que por los procesos de contratación, en el segundo semestre es cuando se concentra la mayor ejecución del presupuesto.

Para las 22 municipalidades seleccionadas, la ejecución del gasto total no muestra un escenario alentador, ya que se registra una variación negativa entre el primer semestre de 2009 en relación con el de 2008 de -57,0%, pasando de una ejecución en el 2008 de ¢112.634,3 millones a ¢48.409,7 millones en el 2009. Las principales contracciones del gasto se reflejan en la partida de Bienes Duraderos, con un 69,9% menos que el mismo semestre del año 2008; en las Transferencias de capital con un 89,3% menos y en la partida de Servicios con una contracción de un 56,8% menos que en el 2008. Lo anterior podría implicar un retroceso en la prestación de los servicios municipales y una disminución en los proyectos de inversión al finalizar el año 2009 si no se toman acciones que reactiven la ejecución.

Durante el primer semestre 2009, de ¢172.104,4 millones presupuestados por el grupo de las 22 municipalidades, únicamente se han ejecutado ¢48.409,7 millones, es decir solo un 28% del total estimado para el semestre, tal como se observa en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 64**  
**MUNICIPALIDADES CON MAYOR PRESUPUESTO INICIAL PARA EL 2009 <sup>1/</sup>**  
**GASTO EJECUTADO AL 30 DE JUNIO, 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Municipalidades</b>	<b>Monto presupuesto Total</b>	<b>Ejecución Real al 30-6-2009</b>	<b>% Real vs. Total</b>
Municipalidad de San José	49.045,1	15.113,2	31%
Municipalidad de Alajuela	16.671,6	3.952,0	24%
Municipalidad de Cartago	10.266,1	3.274,5	32%
Municipalidad de Escazú	8.519,6	2.257,1	26%
Municipalidad de Heredia	8.978,9	2.539,8	28%
Municipalidad de Santa Ana	5.670,7	1.091,7	19%
Municipalidad de Santa Cruz <sup>2/</sup>	1.602,0	225,9	14%
Municipalidad de Pérez Zeledón	5.672,2	1.760,9	31%
Municipalidad de Puntarenas	7.372,0	1.892,9	26%
Municipalidad de San Carlos	5.429,6	2.158,4	40%
Municipalidad de Desamparados	5.933,3	1.954,9	33%
Municipalidad de Goicoechea	5.101,8	1.829,3	36%
Municipalidad de Curridabat	3.943,6	1.393,7	35%
Municipalidad de Belén	4.933,5	723,2	15%
Municipalidad de Carrillo	8.158,0	1.036,1	13%
Municipalidad de Pococí <sup>2/</sup>	1.457,9	243,1	17%
Municipalidad de Montes de Oca	3.995,6	1.354,0	34%
Municipalidad de La Unión	4.471,2	1.320,2	30%
Municipalidad de Garabito	2.903,4	613,6	21%
Municipalidad de Tibás	4.309,9	1.309,4	30%
Municipalidad de Liberia	3.628,4	958,3	26%
Municipalidad de Limón	4.040,2	1.407,3	35%
<b>Total</b>	<b>172.104,4</b>	<b>48.409,7</b>	<b>28%</b>

<sup>1/</sup> Corresponde a los datos de 22 Municipalidades con mayor ejecución.

<sup>2/</sup> Los datos se obtuvieron del SIPP ya que a la fecha no han presentado en forma escrita el informe de ejecución.

**Fuente:** Informes de ejecución presupuestaria presentados a la CGR al 30 de junio, 2009.

El gasto para el grupo de las municipalidades cabeceras de provincia también es bajo, en el tanto solo alcanza el 29,1% de lo presupuesto. Durante el primer semestre 2009, dichas municipalidades gastaron €29.137,9 millones, solo un 9,2% más que los €26.678,2 millones ejecutados durante el primer semestre 2008.

Ninguna municipalidad cabecera de provincia muestra ejecuciones del gasto superiores al 35%, lo cual se justifica en que muchos de los pagos de los proyectos de inversión y de otros contratos son cancelados durante el segundo semestre, además de que los montos que deben ser transferidos por las municipalidades a las Juntas de Educación y Asociaciones de Desarrollo, según algunas municipalidades, se giran durante el segundo semestre. Otra razón es que las Administraciones han implementado políticas dirigidas a disminuir o utilizar racionalmente los recursos, por la crisis mundial ya citada. Por último, la contracción en el giro de los aportes del Gobierno Central, por medio de la Tesorería Nacional y su mecanismo de Caja Única, ha afectado la ejecución de obras específicas.

Un dato importante es que las municipalidades aplican más recursos en los programas de servicios e inversiones juntos que en el programa Administrativo, a pesar de que en muchos casos la prestación de los servicios resulte deficitaria.

No obstante que las 22 municipalidades seleccionadas para el análisis, representan el 71% de la previsión presupuestaria para el 2009, sólo 10 de ellas se ubicaron entre las 22 primeras con mejor índice de gestión, según el Informe "Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el período 2008", publicado por esta Contraloría en junio pasado.

### **3. Resultados de las metas del Programa de Inversiones para las municipalidades cabeceras de provincia**

Las metas formuladas por las siete municipalidades cabeceras, en sus respectivos planes operativos para el periodo 2009, se encuentran vinculadas con áreas estratégicas definidas en el plan de desarrollo de cada municipalidad. En esta oportunidad se analiza el grado de cumplimiento de metas del programa III de Inversiones, en el primer semestre de 2009, programa seleccionado por considerarlo vital para el desarrollo cantonal.

CUADRO N° 65  
PROGRAMA III: INVERSIONES  
CUMPLIMIENTO DE METAS AL 30 DE JUNIO, 2009

Municipalidad	PROGRAMA III: INVERSIONES		
	metas programadas %	metas ejecutadas %	Desviación
Municipalidad de San José	26	11	-15,0
Municipalidad de Alajuela	89	41,9	-47,1
Municipalidad de Heredia	77	55	-22,0
Municipalidad de Cartago	57	44	-13,0
Municipalidad de Puntarenas	62	9	-53,0
Municipalidad de Liberia	80	41	-39,0
Municipalidad de Limón <sup>1/</sup>	-	-	-

<sup>1/</sup> La Municipalidad de Limón no entregó la Evaluación de la Gestión Física correspondiente al II trimestre, 2009.

Fuente: Sistema Integrado de Presupuestos Públicos (SIPP).

Se observa heterogeneidad en los resultados de esas municipalidades, no obstante hay que tomar en cuenta que también hay grandes diferencias en la cantidad de metas propuestas por cada una de ellas.

La **Municipalidad de San José** es una de las que menor desviación tuvo respecto de lo programado, pero también fue la que propuso el menor porcentaje de metas por cumplir en el primer semestre (26%). Al respecto, se hacen las siguientes observaciones sobre algunas metas para las que se justifica el grado de desviación: primero que su realización está asociada a proyectos de vías de comunicación y terrestres cuya ejecución se prevé para el segundo semestre financiadas en parte con recursos de la Ley N° 8114, que crea el impuesto a los combustibles. Algunas metas correspondientes a obras de edificios, instalaciones u otros proyectos incluidas obras urbanísticas no se concretan dado que los fondos para financiarlas o son insuficientes o se mantienen congelados. La meta 46 muestra la utilización de la figura de Fondos de Inversión en los cuales se mantienen recursos por un monto de ¢2.576,7 millones cuya programación no advierte ejecución de ninguna de las obras que mantienen recursos en el programa, incluidos ¢270,7 millones de la Ley N° 8114. La meta 87 asociada a la Modernización del Catastro a la que se le asignó ¢123,9 millones no muestra programación para ninguno de los dos semestres ni ejecución durante el primer semestre 2009, sin presentar ninguna justificación.

La **Municipalidad de Alajuela**, con mayor porcentaje de metas programadas a cumplir en el primer semestre, reporta una desviación significativa respecto de lo previsto,

observándose en su matriz de desempeño programático, cumplimiento parcial de metas relativas a proyectos de construcción de edificios; de mantenimiento periódico de su red vial, incluidos algunos proyectos que se proponen financiar con recursos de la Ley N° 8114. Entre las obras con bajo nivel de ejecución están de asfaltado, colocación de pasos peatonales y construcción de puentes. También se da el caso de realizaciones parciales o totales en obras relativas a acueductos, como sustitución de tuberías, construcción de tanques de almacenamiento, mantenimiento a sistemas de bombeo, etc. La Municipalidad informa, en relación con estos proyectos, que por requerir grandes inversiones, su ejecución demanda períodos superiores a seis meses. También informa que los procesos de pago por medio del Ministerio de Hacienda requieren trámites que atrasan la cancelación con recursos específicos.

Para la **Municipalidad de Heredia**, la tercera en porcentaje de metas programadas para este primer semestre, las desviaciones en sus metas se presentan también por cumplimientos parciales en algunas de ellas; por ejemplo, no se ha concluido el recarpeteo de carreteras en el cantón ni se tiene registro del costo de lo que hasta ahora ha ejecutado, a pesar de que es una de las metas con mayor asignación presupuestaria (€725,0 millones) que muestra un avance del 56%. Por otra parte, llama la atención que algunas metas del subgrupo parques y zonas verdes, a las que se les había programado porcentaje de ejecución para el primer semestre, no muestran avances en la columna de evaluación; igual sucede para el caso de proyectos de instalaciones, como la II Etapa de electrificación del Mercado propuesta a un 100% a realizarse durante el primer semestre y no refleja avance alguno. Otras metas como las correspondientes a las transferencias de recursos a asociaciones y juntas de educación, para el mejoramiento de la infraestructura del cantón, muestran un 100% de avance, pero el gasto real reflejado por meta es sustancialmente menor a la provisión presupuestaria, quedando saldos pendientes de transferir.

Sobre la **Municipalidad de Cartago** debe indicarse que aunque presenta una desviación negativa en el cumplimiento de sus metas, es una de las municipalidades que muestra un resultado del indicador de eficacia más aproximado al porcentaje que se programó para el primer semestre 2009; no obstante, el gasto real por metas asciende a €652,9 millones de los €2.890,8 millones previstos. Metas con asignaciones presupuestarias importantes, como las obras relacionadas con los proyectos de edificios municipales y los proyectos de mantenimiento de la red vial al menos reflejan avances significativos. Los relativos a acueductos registran, según el indicador de eficiencia una aplicación de recursos parcial de €44,4 millones, correspondiente a consolidar un sistema de monitoreo de caudales, sin embargo la meta tiene una asignación presupuestaria por un monto de €505,5 millones que prevé diferentes etapas para el proyecto. Similar situación muestra el desarrollo del proyecto de construcción y mejoras del alcantarillado sanitario del Cantón Central de Cartago que sobre el cual informa el cumplimiento de la meta dirigida a realizar estudios de diseño preliminares, sin embargo, no registra gasto real de la meta.

La **Municipalidad de Puntarenas** es la que muestra la desviación más significativa en las metas del programa III de Inversiones. Tal como lo informa la propia Administración se debe a "retrasos originados a la hora de realizar las adquisiciones...", implicando en algunos casos, iniciar de nuevo procesos licitatorios que llevan tiempo y que afectan la realización de las metas. Señala además la Administración, que en el caso de los recursos originados en las Leyes Nros. 8461 (Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico) y 4429 (Creación de impuesto por tonelada de carga movilizada en el muelle de

Puntarenas), la realización de posibles obras depende de que las comunidades presenten la documentación necesaria, aspecto que no se ha cumplido. Respecto de los proyectos financiados con la Ley N° 8114 informa la Administración que de los proyectos pendientes se encuentran algunos en espera de acarreo de materiales, y otros en espera de publicación de los carteles de licitación, mencionando que eventualmente podrían culminarse al finalizar el año 2009.

Una valoración de la matriz de desempeño programática correspondiente a la **Municipalidad de Liberia**, la segunda en porcentaje de metas propuestas para el programa III, revela también un cumplimiento parcial al alcanzar 41% de las metas programadas para el primer semestre. Algunas de las metas que no muestran ejecución están relacionadas con el mantenimiento periódico de la red vial y su recarpeteo en algunos sitios del cantón, con la construcción de alcantarillado y con el adoquinamiento de calles, este último con una importante asignación presupuestaria. En cuanto a la ejecución de partidas específicas la ejecución alcanzó el 33% del 91,7% planteado para el semestre, según la matriz de desempeño. A pesar del bajo porcentaje de ejecución de los recursos asignados, una de las metas realizadas fue la del carpeteo del casco urbano con una asignación importante de ¢250,0 millones que aún no se han cancelado. Sobre el particular, la Administración señala que en la baja ejecución de metas incidió lo siguiente: infructuosos procesos licitatorios, obras ejecutadas no canceladas como el caso mencionado, reprogramaciones de metas y factores climáticos, por lo que informa sobre la realización de actividades de coordinación entre las unidades administrativas involucradas y un necesario mejoramiento de los mecanismos de información a lo interno y externo de la Municipalidad.

**La Municipalidad de Limón**, a la fecha de elaboración de este informe, solo ha presentado el informe de ejecución presupuestaria, sin aportar la información relativa a la evaluación física de las metas propuestas para el primer semestre 2009. De la Información financiera se desprende que el logro de las metas es significativo, en la medida que se han ejecutado ¢221,1 millones, equivalentes al 44% de los ¢503,8 millones presupuestados para el ejercicio 2009.

En lo que al gasto de inversión se refiere, obsérvese en el siguiente cuadro la baja ejecución semestral de las municipalidades cabeceras de provincia.

**CUADRO N° 66**  
**PROGRAMA III: INVERSIONES**  
**EJECUCIÓN REAL AL 30 DE JUNIO, 2009**  
**En millones de colones**

<b>Municipalidad</b>	<b>PROGRAMA III: INVERSIONES</b>		
	<b>Presupuesto Total</b>	<b>Ejecución Real</b>	<b>Diferencia por ejecutar</b>
Municipalidad de San José	10.187,1	1.147,4	9.039,7
Municipalidad de Alajuela	6.502,1	997,8	5.504,2
Municipalidad de Heredia	2.207,9	578,2	1.629,7
Municipalidad de Cartago	2.890,8	653,0	2.237,8
Municipalidad de Puntarenas	2.169,4	299,0	1.870,4
Municipalidad de Liberia	839,6	165,9	673,7
Municipalidad de Limón	503,8	221,1	282,7
<b>Total</b>	<b>25.300,7</b>	<b>4.062,4</b>	<b>21.238,4</b>

Fuente: Sistema Integrado de Presupuestos Públicos (SIPP).

#### 4. Aportes del Gobierno Central al Sector

La implementación de la Política Pública “Sí a la descentralización y fortalecimiento del régimen municipal costarricense” supone, entre otras cosas, un aumento de las capacidades y de los recursos financieros disponibles en aras de contribuir a alcanzar la autonomía financiera para las municipales. Sin embargo, el desarrollo del sector no solo depende de los ingresos propios que genere de su actividad ordinaria, sino además, de fondos extraordinarios transferidos mediante ley de la República o decreto ejecutivo, como los denominados Fondos Solidarios, cuya distribución normalmente va asociada a proyectos u obras de inversión concretos, prácticamente convirtiendo los recursos en específicos.

En el 2009 se incluyeron aportes que ascienden a ₡27.435,0 millones, originados en las siguientes leyes: Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria N° 8114, que generó una asignación de ₡20.615,4 millones; Ley de Partidas Específicas N° 7755 por ₡3.907,0 millones, Ley del Banano N° 7313 con ₡2.467,9 millones y Ley de Ajuste Tributario que fundamenta la transferencia a la Municipalidad de Alajuela por concepto de impuesto de salida del país por ₡445,1 millones. El monto por transferir, con base en todas estas leyes, representó el 13,8% de la sumatoria de los presupuestos ordinarios aprobados por esta Contraloría General a 84 de las 89 municipalidades del Sector Municipal, que presentaron para su trámite el presupuesto ordinario 2009, por un total de ₡198.565,6 millones.

Adicionalmente, debe considerarse que las municipalidades y concejos municipales mantienen saldos importantes al 31 de diciembre de 2008, originados por las mismas fuentes de ingresos citadas, los cuales sumados elevan cuantiosamente la disponibilidad

**Análisis de la ejecución presupuestaria y física  
de algunas entidades públicas**

de recursos de las municipalidades para el 2009 en Caja Única del Estado. Aunado a lo anterior, el sector también mantiene saldos importantes por concepto de los denominados Fondos Solidarios y otros decretos que a diciembre del 2008, según reporte de la Tesorería Nacional ascendía a €21.961,3 millones consignados en las cuentas clientes de las municipalidades ubicadas en la Caja Única. El uso de estos recursos está supeditado a destinos específicos otorgados mediante decreto por parte del Poder Ejecutivo y a los requerimientos que la Tesorería Nacional señale para su efectiva ejecución, según el caso.

La propuesta de recursos por concepto de aportes del gobierno para el 2009 y los saldos registrados al 31 de diciembre de 2008, son objeto de ajustes durante el ejercicio por parte de la Tesorería Nacional, según los créditos o débitos que registra cada cuenta cliente. Los primeros aumentan la disponibilidad presupuestaria de recursos por parte de las municipalidades y los débitos registran aquellos depósitos a cuentas bancarias de las municipalidades o pagos efectivos a sus proveedores, determinándose así nuevos saldos pendientes de transferir. Los saldos al 30 de junio de 2009 en la Tesorería Nacional, se detallan en el cuadro siguiente.

**CUADRO N° 67  
APORTES DEL GOBIERNO CENTRAL  
SALDO EN CAJA ÚNICA AL 30 DE JUNIO, 2009  
En millones de colones**

<b>Recursos</b>	<b>Saldo al 31-12-08</b>	<b>Saldo al 30-06-09</b>
Ley N° 8114 Impuesto a los combustibles	6.856,6	9.603,7
Ley N° 8316 Impuesto de salida del país	540,4	540,4
Ley N° 7313 Impuesto al banano	539,0	538,4
Otras transferencias	21.961,3	17.428,3
Ley 7755 Partidas Específicas	1.927,5	1.768,1
Concejos de Distrito	869,4	639,9
<b>Total</b>	<b>32.694,3</b>	<b>30.518,9</b>

Fuente: Tesorería Nacional.

En términos generales, los datos revelan una disminución del saldo de apenas un 7%, que significa que el sector solo ha aplicado durante el primer semestre su equivalente en millones de los recursos que pretendía transferir el Gobierno Central por concepto de impuestos o aportes. El monto girado o pagado a los proveedores de los distintos gobiernos locales de la partida Otras transferencias, que incluye los fondos solidarios, asciende a €2.175,4 millones. En partidas específicas se observa un traslado poco significativo al comparar los saldos respectivos. Se observa un incremento semestral del 29% de los recursos pendientes de transferir originados en la Ley N° 8114, que se comentará adelante.

Debe agregarse que mediante el Decreto Ejecutivo N° 35255-H del 27 de abril de 2009<sup>107</sup>, el Gobierno Central propuso transferir, a un total de 64 municipalidades, el monto de €7.844,5 millones<sup>108</sup>; sin embargo, a la fecha estos recursos no han sido acreditados a las cuentas clientes de esas municipalidades y engrosan el saldo al 30 de junio, por concepto de Otras Transferencias, que asciende a un monto de €25.272,8 millones, sin utilizar.

Respecto a estos nuevos recursos, la Contraloría General comunicó tanto al Ministerio de Gobernación y Policía como al Ministerio de Hacienda, sobre el procedimiento para que las municipalidades presupuesten esos recursos. No obstante, a la fecha se observa un desfase que requiere mayor oportunidad en la acreditación de los recursos asignados; en este sentido, en el Informe Técnico al Proyecto de Presupuesto de la República 2009, publicado en septiembre de 2008 por este Órgano Fiscalizador, se advirtió sobre la necesidad de que los recursos presupuestados a través del IFAM para ser transferidos a las municipalidades no debían traducirse en sumas globales libradas a discrecionalidad de la Administración, por lo que se hacía imprescindible contar con el desglose de los proyectos asignados a cada una de las municipalidades.

Este desglose de recursos se concretó con la publicación del Decreto Ejecutivo N° 35255-H citado, de mayo del 2009, ya transcurridos los primeros cinco meses del año, lo que muestra la necesidad de agilizar el proceso de planificación, formulación y ejecución presupuestaria en el gobierno central, a fin de lograr una acreditación oportuna de los recursos a las municipalidades.

Los recursos originados en la Ley N° 7755 de Partidas Específicas, previstos en la Ley de Presupuesto Nacional 2009, por un monto global para el sector de €3.907,0 millones, tampoco están contenidos en el saldo mostrado al 30 de junio de 2009 en Caja Única, esto por cuanto el propio Ministerio de Hacienda, a través de la Circular TN-1025-2009 del 6 de julio del presente año, indicó a los alcaldes municipales que el plazo para presentar los proyectos incluidos en la Ley de Presupuesto Nacional 2009, vencía el 15 de julio del 2009 y que su acreditación se realizaría en dos tramos del 50% cada uno; el primero sujeto a la presentación de los informes de proyectos y el segundo a la programación de caja anual de la Tesorería Nacional y la evolución de la situación fiscal en los próximos meses. Sumada esta previsión presupuestaria al saldo al 30 de junio del 2009 se tienen recursos pendientes de ser acreditados, por concepto de partidas específicas por €5.675,0 millones, que limitan el desarrollo de obras cantonales. Es decir, parece que el impacto de la crisis podría estar afectando la transferencia de los recursos asignados por el Gobierno Central a las municipalidades.

Sobre los recursos originados en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria N° 8114, se tiene que durante el semestre se ha acreditado a las cuentas municipales de Caja Única el monto de €8.819,6 millones, que sumado al saldo a diciembre de 2008, alcanza la cifra de €15.676,2 millones previstos a favor de las municipalidades durante el primer semestre 2009; no obstante, el monto debitado permite concluir que para el total del Sector se mantiene el 61,2% sin ejecutar, para un saldo en Tesorería Nacional sin acreditar de €9.603,7 millones al primer semestre de 2009.

---

<sup>107</sup> Publicado en La Gaceta N° 100 del 26 de mayo de 2009.

<sup>108</sup> Monto correspondiente a la transferencia corriente identificada con el código presupuestario 60103 001 1310 3120 474 por €1.529.500.000,00 y la transferencia de capital identificada con el código presupuestario 70103 280 2310 3120 440 por €6.315.000.000,00 (Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el 2009).

**Análisis de la ejecución presupuestaria y física  
de algunas entidades públicas**

En el cuadro siguiente se muestran los datos de la Ley 8114 para las 22 municipalidades analizadas. En el primer semestre se dispuso de ¢4.913,3 millones, de los cuales se debitó el 36,13% para un total de ¢1.775,2 millones y un saldo en caja de ¢3.138,1 millones equivalente al 63,87% de los recursos. Llama la atención que a las municipalidades de San José, Alajuela y Heredia no se les ha debitado suma alguna durante el semestre, en contraste con la de Pérez Zeledón a la que se debitó el 62,9%, lo que le permitió mayores posibilidades de ejecución de obras.

**CUADRO N° 68**  
**INFORME DE SALDOS EN CAJA ÚNICA**  
**IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES, LEY N° 8114**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Municipalidades</b>	<b>Saldo AL 31-12-08</b>	<b>Crédito AL 30-06</b>	<b>Débito AL 30-06</b>	<b>Saldo AL 30-06-09</b>
Municipalidad de San José	419,7	0,0	0,0	419,7
Municipalidad de Alajuela	250,9	14,5	0,0	265,4
Municipalidad de Cartago	75,7	163,9	41,9	197,7
Municipalidad de Escazú	0,0	54,9	0,0	54,9
Municipalidad de Heredia	131,8	62,4	0,0	194,2
Municipalidad de Santa Ana	0,0	53,7	15,0	38,7
Municipalidad de Santa Cruz	205,2	111,5	205,2	111,5
Municipalidad de Pérez Zeledón	0,0	609,1	383,1	226,1
Municipalidad de Puntarenas	280,6	282,9	142,0	421,5
Municipalidad de San Carlos	15,4	640,0	625,5	29,9
Municipalidad de Desamparados	0,0	90,4	50,9	39,5
Municipalidad de Goicoechea	0,0	37,4	0,0	37,4
Municipalidad de Curridabat	0,0	40,0	5,0	35,0
Municipalidad de Belén	0,0	24,7	0,0	24,7
Municipalidad de Carrillo	185,9	116,7	62,6	240,0
Municipalidad de Pococí	0,0	0,0	0,0	0,0
Municipalidad de Montes de Oca	6,9	0,0	0,0	6,9
Municipalidad de La Unión	113,9	0,0	26,6	87,3
Municipalidad de Garabito	0,0	357,1	101,5	255,6
Municipalidad de Tibás	124,2	0,0	0,0	124,2
Municipalidad de Liberia	329,3	0,0	107,4	221,8
Municipalidad de Limón	0,0	114,6	8,6	106,0
<b>Totales</b>	<b>2.139,5</b>	<b>2.773,9</b>	<b>1.775,2</b>	<b>3.138,1</b>

Fuente: Tesorería Nacional.

Debe recordarse que estos recursos se giran en cuatro tractos iguales durante febrero, abril, julio y octubre, según lo informó la Tesorería Nacional al Ministerio de Obras Públicas, mediante circular N° NT-241-2008 del 20 de febrero de 2008. Considerando que el saldo pendiente de acreditar para todo el Sector asciende a ¢9.603,7 millones y que ya se debería haber girado el tercer tracto, es poco el tiempo que resta del año para que las municipalidades puedan gestionar esos recursos.

Seguidamente se presentan las 25 municipalidades con mayor asignación presupuestaria de recursos originados en la Ley N° 8114, consignados en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el 2009. A pesar de que a éstas se les asignó el 55,6% de los recursos destinados por ley para mejoramiento de la red vial, la acreditación de los recursos durante el primer semestre 2009 ha sido baja y en algunos cantones nula, para un porcentaje acreditado del 42,3% de lo previsto para el 2009. En algunos casos los recursos acreditados son parte de saldos que quedaron pendientes a diciembre del 2008.

**CUADRO N° 69**  
**TRANSFERENCIAS DE CAPITAL A GOBIERNOS LOCALES, LEY N° 8114**  
**ACREDITACIÓN DE RECURSOS AL 30 DE JUNIO, 2009**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Municipalidad</b>	<b>Ley de Presupuesto Nacional 2009, N° 8691</b>	<b>% Presupuesto Asignado por Ley</b>	<b>Acreditación Tesorería Nacional durante el 1er. Semestre 2009</b>
San Carlos	1.042,2	5,1%	640,0
Pérez Zeledón	889,2	4,3%	609,1
Buenos Aires	719,9	3,5%	468,4
Puntarenas	641,9	3,1%	282,9
Pococí	555,1	2,7%	0,0
Sarapiquí	523,6	2,5%	174,5
Los Chiles	472,9	2,3%	0,0
Osa	461,8	2,2%	298,9
Limón	429,3	2,1%	114,6
Siquirres	424,7	2,1%	19,9
San Ramón	396,9	1,9%	135,4
Upala	391,9	1,9%	275,0
Nicoya	390,5	1,9%	0,0
Talamanca	389,7	1,9%	291,8
Turrialba	377,2	1,8%	160,0
Corredores	370,8	1,8%	169,2
Coto Brus	364,2	1,8%	179,6
Guatuso	347,3	1,7%	209,0
La Cruz	342,6	1,7%	230,3
Santa Cruz	334,5	1,6%	111,5
Liberia	327,9	1,6%	0,0
Guácimo	326,4	1,6%	190,1
Matina	318,8	1,5%	0,0
Golfito	317,9	1,5%	200,0
Desamparados	301,6	1,5%	90,4
<b>Subtotal</b>	<b>11.458,9</b>	<b>55,6%</b>	<b>4.850,7</b>
<b>Otros gobiernos</b>	<b>9.156,5</b>	<b>44,4%</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>20.615,4</b>	<b>100,0%</b>	

Con el propósito de agilizar la gestión de estos recursos por parte de las municipalidades, esta Contraloría General, como parte del Plan de Trabajo para el periodo 2009, realizó foros de trabajo en diversas regiones del país, a fin de proponer soluciones a los problemas que dificultan la ejecución de estos recursos, actividades que se efectuaron de manera

coordinada con funcionarios de la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, de la Dirección de Gestión Municipal del MOPT y del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME) de la Universidad de Costa Rica.

En las sesiones de trabajo participaron funcionarios de las 81 municipalidades y de los concejos municipales del país, y se trabajaron los temas de contratación administrativa, planificación y presupuesto, organización y recurso humano y procedimientos para las transferencias. Se observó en esos foros que existe desconocimiento de los procesos de contratación administrativa que prevé la ley y el reglamento, problemas de organización y recurso humano en las municipalidades, una deficiente coordinación por parte de las diversas áreas administrativas implicadas en la gestión de dichos recursos y un sector municipal disperso y poco integrado en el desarrollo e intercambio de sus prácticas administrativas, por lo cual se requiere continuar capacitando a las instituciones involucradas en la transferencia, ejecución, control y fiscalización de estos recursos.

##### **5. Seguimiento del Déficit General y de Servicios en el período 2008**

Según las Liquidaciones presupuestarias, el número de municipalidades con resultados deficitarios en su gestión financiera del 2008 aumentó con respecto al 2007, por tanto, durante el primer semestre del 2009 se realizó un seguimiento a esas municipalidades, requiriéndoles un plan de acciones dirigido al mejoramiento de la gestión financiera con un análisis de las causas y un cronograma para el cumplimiento de las acciones.

Se ha podido concluir, en términos generales, que los déficit mostrados al finalizar el ejercicio 2008, están asociados al déficit en los servicios, especialmente en el caso de los servicios de Aseo de Vías y Sitios Públicos y Recolección de Basura. Otra causa del déficit general han sido los incrementos en la morosidad en el cobro de tributos como impuestos sobre bienes inmuebles, impuestos sobre las construcción y permisos como patentes comerciales, tal como se refleja en la documentación aportada por municipalidades como la de Oreamuno, Aserri, Moravia y Limón.

Así las cosas, como resultado del seguimiento dado por esta Contraloría General, las municipalidades han propuesto fortalecer la gestión administrativa mediante la adopción de acciones dirigidas a disminuir el pendiente de cobro de impuestos y servicios, para lo cual plantean: revisar la estructura tarifaria de los servicios, mejorar los registros de contribuyentes, de los depósitos bancarios y de los expedientes judiciales y su notificación, así como posibilidades de arreglos de pago con contribuyentes que permitan mejorar la recaudación de los ingresos. Otras acciones han sido dirigidas a revisar la metodología de estimación de los ingresos, en respuesta a las observaciones hechas por la Contraloría General sobre la necesidad de vigilar la recaudación de todos los recursos estimados, a fin de ajustarlos, si fuera el caso; así como la revisión de la estructura organizativa de las unidades responsables del cobro de los impuestos y servicios que les permita determinar la suficiencia del recurso humano encargado de la función de recaudación. De las 18 municipalidades deficitarias, a las de Alvarado, Aserri, Moravia y León Cortés les fue tramitado por esta Contraloría General ajustes en tarifas de Recolección de Basura, Aseo de Vías, o para ambos servicios.

Sobre la actualización de tarifas a las municipalidades, esta Contraloría General tramitó, en 16 casos, ajustes a las correspondientes al Servicio de Recolección y Tratamiento de Basura; y en ocho casos las tarifas por prestación del Servicio de Aseo de Vías. De

conformidad con las publicaciones contenidas en el periódico oficial La Gaceta, durante el primer semestre 2009 se han oficializado en nueve municipalidades, los ajustes a tarifas mediante su publicación, lo que significa un elemento positivo para igual número de municipalidades, en el tanto la gestión de cobro por la prestación de los servicios sea eficiente.

En el caso específico de la Municipalidad de Garabito, que de conformidad con la Liquidación presupuestaria 2008, es la que mayor déficit general reflejó, la Administración informa que entre las causas que generaron ese déficit está la financiación temporal de proyectos viales con supuestos recursos propios, cuando debían ser desarrollados con cargo a los recursos provenientes de la Ley N° 8114 citada, argumentando que hubo atrasos en el depósito o acreditación a la cuenta de Caja Única por parte del Ministerio de Hacienda. Otra de las causas apuntadas por la Administración, que justifican el déficit, es la ampliación de la frecuencia y cobertura de los servicios a un costo desactualizado. A las causas apuntadas, debe agregarse la sobreestimación del ingreso por concepto de impuestos específicos sobre la construcción, del cual solo se recaudó el 23% de \$1.688,0 millones que se presupuestó. Entre las acciones tomadas por la Administración está la gestión realizada ante el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para el reintegro de los recursos de la Ley N° 8114, la recuperación agresiva de las cuentas morosas tanto de impuestos como por servicios, a las tasas a cobrar por la prestación de éstos y ajustar las estimaciones de ingresos al comportamiento real. Sobre el particular la Contraloría General estudia la liquidación presupuestaria correspondiente al ejercicio 2008 a fin de valorar las razones que justifican los resultados deficitarios y la determinación de responsabilidades en caso de que procedan, sobre lo que se informará posteriormente.