
CGR



Contraloría General de la República

Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público

Primer Semestre del 2008

CGR



Contraloría General de la República

Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público

Primer Semestre del 2008

1. Resumen ejecutivo	7
2. Introducción	19
3. Evolución de las finanzas públicas	23
3.1. Ejecución del Presupuesto Nacional correspondiente al primer semestre de 2008	23
3.1.1. Ingresos	23
3.1.2. Egresos	26
3.1.2.1. Estructura del presupuesto y ejecución global.....	32
3.1.2.2. Avance en la ejecución de las prioridades del gasto.....	37
3.1.2.3. Sobre la estacionalidad del gasto y partidas con bajas ejecuciones.....	39
3.2.3.4. Sobre las transferencias a las municipalidades.....	41
3.1.3. Servicio de la Deuda.....	43
3.2. Situación fiscal del Gobierno y del Sector Público	44
4. Análisis de la ejecución presupuestaria y física de algunas entidades públicas	51
4.1. Sector descentralizado.....	51
4.1.1. Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	51
4.1.2. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	57
4.1.3. Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE)	65
4.1.4. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	70
4.1.5. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).....	76
4.1.6. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	85
4.1.7. Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR)	92
4.1.8. Banco Hipotecario de la Vivienda	97
4.1.9. Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	106
4.1.10. Comisión Nacional Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.....	114
4.2. Sector Gobierno Central.....	120
4.2.1. Ministerio de Educación Pública (MEP)	120
4.2.2. Ministerio de Salud	124
4.2.3. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	128
4.2.4. Ministerio de Seguridad Pública (MSP).....	134
4.2.5. Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).....	137
4.2.6. Ministerio de Hacienda	143
4.3. Sector Municipal.....	149
4.3.1. Municipalidad de San José.....	151
4.3.2. Municipalidad de Alajuela.....	155
4.3.3. Municipalidad de Heredia	159
4.3.4. Municipalidad de Cartago	164
4.3.5. Municipalidad de Liberia.....	168
4.3.6. Municipalidad de Puntarenas	171
4.3.7. Municipalidad de Limón.....	175

Índice de Cuadros

Cuadro N° 1 Gobierno Central Liquidación de Ingresos Corrientes Al 30 de junio de 2008	23
Cuadro N° 2 Proyecto de Ley y Ley de Presupuesto 2008	27
Cuadro N° 3 Primer presupuesto extraordinario según ingreso y asignación por Ministerio	28
Cuadro N° 4 Cantidad de modificaciones según Ministerio Primer semestre 2008.....	29
Cuadro N° 5 Modificaciones al presupuesto del Gobierno Central según título primer semestre 2008	30
Cuadro N° 6 Modificaciones al presupuesto del Gobierno Central según partida primer semestre 2008	30
Cuadro N° 7 Ejecución de los montos revalidados al 30 de junio de 2008.....	31
Cuadro N° 8 Ejecución del Presupuesto de la República según Partida al 30 de junio 2006-2008	33
Cuadro N° 9 Ejecución del Presupuesto según Clasificación Económica al 30 de junio 2006-2008	34
Cuadro N° 10 Porcentaje de ejecución según título Junio 2006-Junio 2008.....	35
Cuadro N° 11 Programas con menores ejecuciones al 30 de junio de 2008.....	36
Cuadro N° 12 Evolución de las plazas vacantes en la Administración Central 2007-2008	37
Cuadro N° 13 Transferencias al Consejo Nacional de Vialidad al 30 de junio	38
Cuadro N° 14 Inversión en Educación	39
Cuadro N° 15 Ejecución de las partidas de bienes duraderos, Materiales y Suministros y Servicios según título al 30 de junio de 2008	40
Cuadro N° 16 Ejecución de las transferencias al sector municipal en el año 2007 provenientes del Presupuesto Nacional.....	42
Cuadro N° 17 Proyectos/Créditos Públicos suscritos y en trámite de aprobación durante el primer semestre 2008.....	44
Cuadro N° 18 Déficit financiero y deuda	46
Cuadro N° 19 Gasto de capital como porcentaje del PIB	47
Cuadro N° 20 Caja Costarricense de Seguro Social Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado según programa Al 30 de junio de 2006-2008	52
Cuadro N° 21 Caja Costarricense de Seguro Social Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2006-2008 Según programa presupuestario	53
Cuadro N° 22 Caja Costarricense de Seguro Social Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2006-2008 según partida del objeto del gasto.....	54
Cuadro N° 23 Instituto Costarricense de Electricidad Comparativo de ingresos definitivo y ejecutado al 30 de junio, 2006-2008.....	57
Cuadro N° 24 Instituto Costarricense de Electricidad Comparativo egresos aprobado y ejecutado, según programa, al 30 de junio, 2006-2008	59
Cuadro N° 25 Instituto Costarricense de Electricidad Comparativo de egresos aprobados y ejecutados, según partida del objeto del gasto, al 30 de junio, 2006-2008	61
Cuadro N° 26 Instituto Costarricense de Electricidad Programa Electricidad: Ejecución por grupo de proyectos, al 30 de junio de 2008	62
Cuadro N° 27 Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) Presupuesto y ejecución de ingresos al 30 de junio, 2008.....	66
Cuadro N° 28 Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) Comparativo de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2006-2008 Según partida del objeto del gasto.....	67
Cuadro N° 29 Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (Recope) Presupuesto y ejecución de egresos, al 30 de junio de 2008 por programa	68
Cuadro N° 30 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Comparativo de ingresos presupuestados y percibidos al 30 de junio	72
Cuadro N° 31 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Comparativo de egresos presupuestados y ejecutados, por partida del objeto del gasto, al 30 de junio, 2006-2008	73

Cuadro N° 32 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Comparativo egresos presupuestado y ejecutado por programas al 30 de junio, 2006-2008	74
Cuadro N° 33 Estado de cumplimiento de los objetivos del INVU a junio de 2008	78
Cuadro N° 34 Detalle del monto total de ingresos presupuestados y efectivos del INVU al 30 de junio de 2008	79
Cuadro N° 35 Detalle del monto total de egresos presupuestados y reales al 30-06-2008	80
Cuadro N° 36 Distribución de plazas por programa presupuestario del INVU	81
Cuadro N° 37 Comparación del gasto presupuestado y efectivo al 30 de junio de 2008, a nivel de cada partida de los cinco programas del INVU	82
Cuadro N° 38 Resumen de las principales cuentas del Balance de Situación del INVU-Central al 30 de junio 2008 y 2007	83
Cuadro N° 39 Detalle sobre el porcentaje de estimación para incobrables en el Programa INVU-Central al 30 junio 2008 y 2007	83
Cuadro N° 40 Estructura programática del Instituto Nacional de Aprendizaje	85
Cuadro N° 41 Ejecución presupuesto de ingresos del Instituto Nacional de Aprendizaje Período del 1 de enero al 30 de junio de 2008	87
Cuadro N° 42 Monto del superávit acumulado al 31 de diciembre del Instituto Nacional de Aprendizaje: años 2003 al 2007	88
Cuadro N° 43 Resumen del equipamiento en el Instituto Nacional de Aprendizaje Para los años 2008-2010.....	89
Cuadro N° 44 Ejecución presupuesto de egresos del Instituto Nacional de Aprendizaje Período del 1 de enero al 30 de junio de 2008	90
Cuadro N° 45 Avance de algunas metas en el Instituto Nacional de Aprendizaje.....	90
Cuadro N° 46 Comportamiento del superávit presupuestario de JUDESUR para los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (al 30 de junio).....	93
Cuadro N° 47 Presupuesto de gastos sin ejecutar a nivel de consolidado general y de partida por objeto del gasto de JUDESUR al 30 de junio de 2008	94
Cuadro N° 48 Detalle del monto total de ingresos presupuestados y efectivos del BANHVI al 30-06-2008	99
Cuadro N° 49 Detalle del monto total de egresos presupuestados y efectivos del BANHVI al 30-06-2008	100
Cuadro N° 50 Comparación del gasto presupuestado y real a nivel de cada partida de los cinco programas del BANHVI.....	101
Cuadro N° 51 Estado de cumplimiento de los principales objetivos estratégico del BANHVI	102
Cuadro N° 52 Resumen de las principales cuentas del Balance de Situación del BANHVI al 30 de junio 2008 y 2007	103
Cuadro N° 53 Resumen de las principales cuentas del Estado de Resultados del INVU-Central al 30 de junio 2008 y 2007	105
Cuadro N° 54 Consejo Nacional de Vialidad Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado al 30 de junio	110
Cuadro N° 55 Consejo Nacional de Vialidad	112
Cuadro N° 56 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias....	114
Cuadro N° 57 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias Presupuesto de egresos por programa ^{1/} Al 30 de junio del 2008.....	116
Cuadro N° 58 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias Presupuesto para Prevención de Riesgos por partida ^{1/}	117
Cuadro N° 59 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias Ejecución Física Primer semestre.....	118
Cuadro N° 60 Estructura programática del Presupuesto del Ministerio de Educación Pública 2007-2008.....	120
Cuadro N° 61 Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2007-2008 Según programa presupuestario	121

Cuadro N° 62 Ministerio de Educación Pública Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2007-2008 Según partida del objeto del gasto	123
Cuadro N° 63 Ministerio de Salud Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2007-2008 Según partida del Objeto del Gasto	125
Cuadro N° 64 Ministerio de Salud Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2008 Según programa presupuestario.....	126
Cuadro N° 65 Fuentes de Financiamiento del Ministerio de Salud Al 30 de junio de 2008	127
Cuadro N° 66 Detalle del monto total de egresos presupuestados y efectivos del MIVAH al 30-06-2008.....	130
Cuadro N° 67 Comparación del gasto presupuestado y real a nivel de cada partida de los programas del MIVAH.....	132
Cuadro N° 68 Porcentaje de avance de las Metas incluidas en el Plan Operativo Institucional MIVAH, para el año 2008.....	133
Cuadro N° 69 Ministerio de Seguridad Pública Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2006-2008 Según partida del objeto del gasto	134
Cuadro N° 70 Ministerio de Seguridad Pública Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2008 Según programa presupuestario	136
Cuadro N° 71 Ministerio de Obras Públicas y Transportes Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2006-2008 Según partida del objeto del gasto	141
Cuadro N° 72 Ministerio de Obras Públicas y Transportes Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2006-2008 Según programa presupuestario	142
Cuadro N° 73 Ministerio de Hacienda Presupuesto definitivo y ejecutado al 30 de junio de 2008 según programa presupuestario	145
Cuadro N° 74 Ministerio de Hacienda Presupuesto definitivo y ejecutado al 30 de junio de 2008 según partida del objeto del gasto	146
Cuadro N° 75 Municipalidad de San José	152
Cuadro N° 76 Municipalidad de Alajuela	155
Cuadro N° 77 Municipalidad de Heredia.....	160
Cuadro N° 78 Municipalidad de Cartago.....	164
Cuadro N° 79 Municipalidad de Puntarenas.....	171
Cuadro N° 80 Municipalidad de Limón	175

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Ejecución Global del Presupuesto de la República al 30 de junio 2006-2008.....	32
Gráfico 2 Ejecución mensual según partida.....	41
Gráfico 3 Ejecución del Servicio de la Deuda al 30 de junio de 2008	43
Gráfico 4 Ministerio de Hacienda Presupuesto definitivo y ejecutado al 30 de junio 2005-2008	144
Gráfico 5 Municipalidad de San José Programa III Inversiones I Semestre 2008	153
Gráfico 6 Municipalidad de Alajuela Ejecución por programas I Semestre 2008 Contratación Administrativa	159
Gráfico 7 Municipalidad de Heredia Programa III Inversiones Ejecución I Semestre 2008.....	163
Gráfico 8 Municipalidad de Cartago Programa III Inversiones 30 de Junio, 2008	167
Gráfico 9 Municipalidad de Liberia Por partida objeto del gasto Ejecución I Semestre 2008	170
Gráfico 10 Municipalidad de Puntarenas Programa III Inversiones Ejecución I Semestre 2008	174
Gráfico 11 Municipalidad de Limón Ejecución Por Programas I Semestre 2008	178

1. Resumen ejecutivo

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

- **Sobre los ingresos del Gobierno Central**

Al 30 de junio del 2008 los ingresos corrientes del Gobierno Central ascienden a $\text{¢}1.214.210,8$ millones, equivalentes al 50,1% de los ingresos estimados para ese año. De dicho monto, los ingresos tributarios representan el 96,7% ($\text{¢}1.173.910,1$ millones).

La recaudación de ingresos tributarios del primer semestre del 2008 creció en un 26,4% respecto a la recaudación del primer semestre del 2007.

Con la información disponible al 30 de junio sobre recaudación tributaria y proyección de variables macroeconómicas, se estima que la recaudación anual de ingresos corrientes en 2008 sobrepasará en $\text{¢}119.500$ millones a la estimación vigente ($\text{¢}2.422.422,0$ millones), y que la carga tributaria se ubicará en un 15,52%, frente a un 14,97% observado en 2007.

- **Sobre los egresos del Gobierno Central**

El presupuesto del Gobierno Central fue aprobado inicialmente por la suma de $\text{¢}3.472.441$ millones, de los cuales los títulos de *Servicio de la deuda pública*, *Ministerio de Educación Pública* y *Regímenes especiales de pensiones* abarcan, en conjunto, un 74%.

Al 30 de junio del 2008, el presupuesto ha sido objeto de 14 modificaciones, 13 mediante decreto ejecutivo y una mediante ley. A esa fecha, el presupuesto asciende a la suma de $\text{¢}3.808.494$ millones (lo cual significa un 10% de incremento).

Las modificaciones que incrementaron el monto total del presupuesto fueron dos: la correspondiente a la revalidación de saldos de partidas financiadas con crédito externo (Decreto N° 33454-H), por un monto total de $\text{¢}261.846$ millones y la modificación aprobada mediante Ley N° 8637 de 3 de junio del 2008, que incorporó un total de $\text{¢}74.205$ millones, destacándose en este caso la incorporación del contrato de préstamo N° CR-P4 suscrito entre el Gobierno de la República y el Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC) por un monto equivalente a $\text{¢}68.397$ millones, para financiar parcialmente el Proyecto de Mejoramiento de Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José.

En el caso de las revalidaciones de saldos de partidas financiadas con crédito externo, acontece que el presupuesto se incrementa cada año en una suma considerable, aunque la ejecución de estas partidas resulta mínima. Al respecto, la Contraloría ha señalado reiteradamente la necesidad de un control apropiado sobre la ejecución de proyectos financiados con créditos externos, algunos de los cuales muestran un lento avance en los últimos años.

El gasto total al 30 de junio del 2008 es de $\text{¢}1.707.742$ millones, lo cual representa un 49% de presupuesto (ajustando el monto presupuesto al monto gastado en el caso de las partidas financiadas con fuentes de financiamiento que se revalidan). Sin considerar el título de Servicio de la deuda, que representa un 40% del presupuesto inicial, el porcentaje de ejecución alcanza el 43%, en tono con la tendencia de esta cifra en los últimos tres años.

Si bien la partida de *Transferencias de capital* presenta una mayor ejecución que en años anteriores al alcanzar un 44% en 2008, persiste el estancamiento en la ejecución de las

partidas de *Bienes duraderos y Materiales y suministros* (esta última se ejecutó en solo un 13%) lo cual podría incidir en el logro de objetivos institucionales.

En relación con el objetivo de combate a la pobreza, se observa que los ¢11.858 millones asignados a FODESAF según la ley del impuesto sobre las ventas, se rebajaron a ¢10.908 millones para trasladar ¢950 millones al régimen no contributivo de pensiones de la CCSS; de los ¢10.908 millones se ha ejecutado el 51% al 30 de junio. Por otra parte, la transferencia a la CCSS para el financiamiento de las pensiones de adultos mayores en situación de pobreza no cubiertos por otros regímenes, por un monto de ¢34.019 millones, se ejecutó en un 30% al 30 de junio; además, por medio del Ministerio de Educación Pública se ha estado girando al IMAS alrededor de ¢800 millones mensuales para el programa de transferencias monetarias condicionadas, con una ejecución del 68% de los ¢7.200 millones asignados. Finalmente, los ¢20.000 millones asignados para transferir al BANHVI para el programa de erradicación de tugurios no tuvieron ejecución alguna al 30 de junio.

En relación con el gasto en seguridad ciudadana y justicia, se observa que de las 700 plazas policiales creadas en el 2008, se encuentran vacantes 25. El Gobierno afirmó incluir recursos para el equipamiento necesario para las funciones policiales; sin embargo –por ejemplo– la subpartida de útiles y materiales de resguardo y seguridad se ha ejecutado en solo un 3% al 30 de junio. Por otra parte, los ¢1.000 millones al Patronato de Construcción para obras de infraestructura penitenciaria se incrementaron a ¢2.967 millones, pero nada de este monto se ha girado al 30 de junio.

En materia de infraestructura, se observa que la ejecución de la transferencia al CONAVI por concepto de las rentas generadas por combustibles e impuesto a la propiedad vehicular se ha venido ejecutando de manera oportuna, alcanzando al 30 de junio el 48% de lo presupuestado.

En lo que respecta a educación, cabe señalar que al 30 de junio el gasto del Ministerio de Educación Pública alcanza el 2,47% de PIB, frente a un mandato constitucional del 6% para el gasto anual. Persisten las bajas ejecuciones en las partidas de *Bienes duraderos, Materiales y suministros* y *Servicios* en ese Ministerio, con gastos devengados al 30 de junio del 10%, el 11% y el 23% de lo presupuestado, respectivamente.

En materia de salud, debe indicarse que de los ¢1.080 millones presupuestados para la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología se ha ejecutado un 33%.

La asignación presupuestaria a las municipalidades en el 2008 se incrementó en más de un 100%, al pasar de ¢23.440 millones en 2007 a ¢53.588 millones al 30 de junio del 2008. Al primer semestre de este año la ejecución es del 44%.

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

Se observa una estabilidad muy sólida de las cuentas presupuestarias y una tendencia sostenida a la reducción de la deuda del Gobierno Central; esta última muestra una baja promedio de cuatro puntos porcentuales por año desde el 2005, frente a una expectativa menos pronunciada en esa dirección.

El Gobierno está en capacidad de reducir el saldo nominal de sus pasivos, siendo la devaluación cambiaria el principal factor de incertidumbre. En 2007 la deuda disminuyó en términos nominales, y así se observa para junio 2008. El cociente deuda/PIB del Gobierno Central se ubica en cerca del 23%, nivel que será el mínimo del presente decenio.

De seguir la tendencia, la deuda continuaría disminuyendo y el Gobierno podría llegar a ser un acreedor neto en pocos años, lo cual señala la necesidad de que las autoridades mediten y programen adecuadamente la acción gubernamental en el mediano plazo.

En forma paralela, y a diferencia del primer semestre del 2007, no se ha dado en 2008 un aumento sensible de la deuda interna con costo del BCCR, aun cuando ha continuado en aumento. Otros pasivos del Gobierno han crecido, como los de tesorería, que se caracterizan por no soportar interés nominal pero que gravitan en forma creciente sobre las cuentas fiscales; igualmente, obligaciones no atendidas contabilizadas en los balances y otras que no se registran, a saber los destinos específicos.

Aun este espectro amplio de pasivos (que incluye contingentes como la deuda interna del BCCR, o flotantes como los otros mencionados) y de destinos específicos no atendidos presenta una evolución a disminuir. Al respecto, se reitera la petición para una adecuada solución al desequilibrio fiscal en el contexto de una más holgada situación de caja.

La deuda interna de la autoridad monetaria, que en el primer semestre ha crecido más de \$200.000 millones en los "Valores emitidos con residentes", sigue siendo un factor de preocupación. La fuerte relación que guardan estos pasivos con la política monetaria y cambiaría inclina a sugerir el apoyo financiero del Gobierno, como efectivamente se ha dado en 2007 y 2008.

Los ingresos del Gobierno guardan una razón al PIB que se va acercando al 16% y que es el máximo de los últimos años. Asimismo, se observa control en erogaciones a pesar de que se ha revertido una tendencia de varios años a disminuir. El gasto sin intereses representa cerca de un 11,7% del PIB, y posiblemente al cierre se sitúe en torno a 12,5%, con más de 1 punto sobre el observado en 2006, que ha sido el mínimo del decenio. La baja en intereses contribuye otro tanto al superávit, siendo que en este año esté muy por debajo del 3% del PIB, lo que indica un mínimo valor en mucho tiempo.

Paralelamente, las entidades del sector descentralizado muestran a junio un mayor superávit; no obstante, la programación económica sugiere un resultado inferior al de 2006-2007. En 2008 se espera que el sector público no financiero concluya nuevamente con superávit consolidado. Las pérdidas del BCCR están creciendo con mayor magnitud, y es de esperar que el Sector Público Combinado cierre con superávit, como ya se observó en 2007.

La programación económica propone un déficit de -0,5% para el Gobierno y de 0,6% para el Sector Público Combinado; sin embargo, dado un análisis más actualizado del ingreso y el gasto del Gobierno y otras instituciones, se considera improbable que el déficit supere los valores antes comentados.

A continuación un cuadro resumen de lo comentado.

DÉFICIT FINANCIERO Y DEUDA

Gobierno Central									
Déficit financiero y Deuda									
Millones de colones									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	A Junio 2008	A Dic. Proy.
Ingresos % PIB	13,4	13,4	14,0	13,6	13,9	14,2	15,5	15,7	16,0
Gastos sin intereses % PIB	12,4	13,5	12,6	12,2	11,9	11,3	11,9	11,7	12,5
Intereses % PIB	4,0	4,3	4,3	4,1	4,1	3,8	3,1	2,3	2,4
Déficit financiero	-162.781	-265.390	-198.840	-219.964	-199.017	-104.021	73.107	130.949	177.240
% PIB	-3,0	-4,4	-2,8	-2,7	-2,1	-0,9	0,5	1,7	1,1
Deuda de base amplia	53,2	58,3	58,4	57,8	57,4	52,8	47,8	43,6	44,3
Consolidada interna y externa	40,1	42,0	40,9	41,3	38,1	33,3	27,6	23,3	22,7
Flotante	3,1	4,0	3,9	3,9	4,8	4,6	5,1	5,5	6,4
BEM	3,0	5,0	5,7	5,3	7,1	8,7	9,9	8,8	8,8
Otras deudas BCCR	6,9	7,0	7,7	6,4	6,2	4,9	3,6	4,4	4,4
Flotante de Tesorería	0,1	0,2	0,3	0,8	1,2	1,3	1,6	1,7	2,0
PIB	5.394.595	6.060.878	6.982.288	8.143.550	9.511.600	11.515.368	13.554.148	7.760.000	16.000.000
Resto sector público									
Instituciones descentralizadas	0,1	0,2	0,8	1,0	1,2	1,7	1,6	1,9	1,0
Empresas públicas	0,7	0,0	-0,1	0,0	0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,4
Sector Público No Financiero	-2,2	-4,2	-2,2	-1,7	-0,7	0,6	2,2	3,4	1,7
Banco Central	-1,2	-1,4	-1,6	-1,3	-1,4	-1,2	-0,7	-0,4	-0,6
Sector Público Combinado	-3,4	-5,6	-3,8	-3,0	-2,1	-0,6	1,5	3,0	1,1

Superávit se indica con signo positivo; déficit negativo.

Resto del sector público para 2008: la proyección es del programa económico.

El PIB a junio es proyección propia. Los cocientes de deuda a junio contra el PIB anualizado.

La Contraloría ha llamado la atención sobre la ausencia de un programa de mediano y largo plazo para las inversiones públicas, aun cuando en el corto plazo se ha estado evidenciando una recuperación de este concepto.

El aumento del gasto tiene concentración relativa en el de capital, lo que señala una variación de tendencia. El gasto primario del Gobierno Central tendría en 2008 algo más de 1 punto porcentual sobre el 2006. De tal diferencia, más de la mitad se da en gasto de capital, especialmente por las transferencias a entes del sector descentralizado y municipal. Como resultado, en el Gobierno General se daría un aumento similar. En las empresas públicas también se observa una elevación del gasto de capital. Esto es un indicador de una recuperación que tiene un significativo componente de inversión, con origen especialmente en el Gobierno, la cual corresponde dotar de una programación de mediano y largo plazo conforme a las prioridades que se definan en un plan nacional de inversiones públicas.

B. Resultados destacables de la ejecución en instituciones públicas

Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

La partida de Remuneraciones se mantiene como el gasto más relevante dentro del total de recursos asignados; en el primer semestre 2008 la entidad ha creado un total de 1.936 plazas, incluyendo 1.356 para personal administrativo y de apoyo. A la fecha del presente informe, la Caja Costarricense de Seguro Social no ha presentado el Informe de evaluación del Plan Anual Operativo para el primer semestre de 2008, aspecto que de manera reiterada se ha venido presentando en períodos anteriores.

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

Preocupa a esta Contraloría que en lo que respecta a desarrollo de proyectos de telecomunicaciones, el ICE ha ejecutado únicamente el 24,7%. Los ingresos percibidos por el sector de electricidad en el primer semestre 2008 no fueron suficientes para cubrir las erogaciones correspondientes; el déficit es de ¢25 mil millones.

Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)

A nivel del programa de inversiones, la licitación para el proyecto de modernización de la Refinería II etapa financiado con un contrato de préstamo con el BCIE fue declarada infructuosa, por lo que se renunció al contrato y actualmente se realiza un nuevo estudio factibilidad para definir un nuevo proyecto en el marco de cooperación con el Gobierno de China. Asimismo, otros proyectos de inversión estratégicos como la "Unidad de vacío" y el "Nuevo plantel Aeropuerto Internacional Juan Santamaría" no se han podido adjudicar por tener una licitación infructuosa y diferencias por reajustes de precios respectivamente.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

En los últimos años se ha indicado a la administración del AyA, sobre la necesidad de tomar acciones específicas con el propósito de que se logre solucionar de manera concreta, sostenida y acertada la difícil situación económico-financiera por la que ha venido atravesando ese Instituto, sin que se haya demostrado la existencia de tales acciones. Las partidas que presentan 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.

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)

La Contraloría ha hallado deficiencias y debilidades que atentan directamente al cumplimiento eficaz, eficiente y oportuno de los fines para los cuales fue creado el Instituto. Destaca la falta de recursos financieros, que conduce a la paralización de algunas actividades del Instituto, una gran cantidad de recursos humanos ociosos y por consiguiente, limita las perspectivas futuras del Instituto para hacerle frente a sus obligaciones con otras entidades y atender la demanda de solicitudes de vivienda.

El porcentaje de cumplimiento, de las metas consignadas en el Plan Operativo Institucional no supera el 40,0%.

La fuerza laboral del Instituto se concentra en un 51% en el Programa 1: Actividades Centrales, que se orienta a satisfacer las actividades de apoyo institucional, porcentaje

relativamente alto, si se compara con los recursos humanos que se ubican en los programas sustantivos del INVU.

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

En relación con el tema del superávit acumulado en esta institución, a finales del año 2007 se le solicitó al INA: *“Comunicar (...) las acciones llevadas a cabo con el fin de fortalecer las medidas que permitan disminuir la acumulación de recursos excedentes y establecer, en definitiva, la forma en que se va a hacer uso del superávit acumulado (...)”*, petición que la Gerencia General del INA respondió, informando sobre las acciones llevadas a cabo con el propósito de fortalecer las medidas que permitan disminuir la acumulación de recursos excedentes (superávit), que formuló en tres direcciones: (1) *“la sustitución o reposición del equipo existente o en inventario a nivel institucional”*, (2) *“la incorporación de nuevas tecnologías, producto de la evolución investigadora que se experimenta a nivel mundial”* y (3) *“la asignación de más recursos para incursionar en nuevos campos, correspondientes a los sectores: turismo, industria alimentaria, agropecuario, náutico pesquero, sector eléctrico, comercio y servicios, metalmecánica, tecnología de materiales y otros sectores productivos”*. Para tales efectos el INA propone llevar a cabo inversiones, en el trienio 2008 - 2010, por la suma de ₡45.194,2 millones.

La propuesta de inversión se encuentra en la etapa inicial, por lo que se hace necesario que el INA realice un diagnóstico inmediato sobre las necesidades de equipamiento, que será la base para que se defina la estrategia institucional de inversión y se establezca el correspondiente cronograma de ejecución.

Algunas de las actividades y proyectos llevados a cabo, en su cumplimiento, mostraron bajos niveles de avance. No obstante los factores que inciden en la ejecución de metas y las medidas correctivas propuestas por el INA, la CGR espera que la institución redoble sus esfuerzos en procura de cumplir con sus metas de gestión y de resultados en el segundo semestre de 2008.

Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR)

JUDESUR continúa con la acumulación de superávit y un bajo nivel de ejecución de egresos, aproximadamente de un 14%. Por consiguiente, un bajo nivel de logro de los objetivos y metas del plan operativo anual institucional, que según se indica en el Informe de Evaluación Física para el primer semestre logró un 14%.

Los egresos efectivos, sin considerar los compromisos presupuestarios, ascendieron a ₡641,6 millones, monto que con respecto al presupuesto total representa una ejecución aproximadamente del 14%, evidenciando nuevamente la persistencia de las incapacidades de la Junta para la ejecución de su presupuesto.

Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)

De la información suministrada respecto a la labor desarrollada en este primer semestre, se observa que en el caso del cumplimiento de metas, que el resultado es satisfactorio, ya que además de entregar los recursos para solución de vivienda, está colaborando en disminuir el déficit habitacional de este país. En términos financieros, el BANHVI mantiene su situación controlada, imponiendo restricciones al gasto variable e introduciendo mejoras que garanticen el flujo de ingresos y generación de utilidades.

Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)

Aunque la actual Administración ha realizado un esfuerzo importante por brindar al CONAVI los recursos que por Ley tiene asignados, ello no se ha traducido en un mejoramiento de la red vial nacional ni ha permitido que los recursos disponibles sean maximizados, puesto que, entre otras cosas, el CONAVI no cuenta con un sistema de administración de carreteras para ello.

El CONAVI continúa desarrollando su gestión sin contar con un marco estratégico institucional actualizado y completo, el cual está en etapa de desarrollo por parte de una empresa consultora. Esta circunstancia impide establecer la vinculación de objetivos estratégicos con los fines institucionales; no obstante, esta entidad muestra una mejora respecto del año pasado, ya que el Consejo de Administración recientemente aprobó la primera etapa del marco estratégico institucional y las políticas de intervención de la red vial nacional.

Las metas e indicadores definidos por el CONAVI para el cumplimiento y control de las acciones estratégicas del PND, se limitan a la observancia del principio de eficacia y se omiten los principios de eficiencia, calidad y economía, lo que no permite medir en su totalidad, el grado de cumplimiento de los objetivos de la acción estratégica institucional. En cuanto a la gestión física del primer semestre, la entidad logró alcanzar la mayoría de las metas semestrales establecidas para las acciones estratégicas del PND.

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

La ejecución reportada en el primer semestre muestra una insuficiente gestión financiera, tanto en ingresos como egresos; lo que también se refleja en la gestión física relacionada con las metas del plan operativo institucional.

La CNE alcanzó una ejecución de gastos totales a nivel de los programas presupuestarios que en su conjunto apenas representó el 26,8% de los recursos autorizados. Del total presupuestado, el 78%, se dedicó a la actividad de prevención, actividad que reporta una ejecución de tan solo el 25,2%. El no cumplir de manera oportuna con la función de prevención, sumado a la problemática mundial del cambio climático, y los problemas que de ello se derivan, incrementa la posibilidad de que ocurran desastres naturales o antrópicos que tengan consecuencias negativas en los campos social, económico y ambiental para el país.

Ministerio de Educación Pública (MEP)

El programa 573 *Implementación de la política educativa*, presenta una ejecución del 45,3%, y destaca el subprograma N° 1 "Enseñanza preescolar I y II Ciclos", pues al 30 de junio de 2008 ha ejecutado el 47,7% de los recursos asignados, que corresponde a \$122.468,8 millones. Este nivel de ejecución es justificado por el MEP en razón de que "*...en la mayoría de los casos se logró sobrepasar el porcentaje de cobertura, en los casos en que no se logró, se debe principalmente a las limitaciones que impone la infraestructura de las instituciones educativas, que no permiten la ampliación del horario en una única jornada para impartir las materias especiales.*"

Se reconoce el esfuerzo institucional en la elaboración del informe de evaluación; sin embargo, la información que contiene no permite interrelacionar los resultados de las acciones estratégicas del PND con el Plan operativo institucional del MEP. Asimismo, el documento no cuenta con la asignación de los funcionarios responsables de la ejecución

de las metas de manera que resulte claro a quién es atribuible el cumplimiento efectivo de las mismas.

Ministerio de Salud (MINS)

El Ministerio se financió con tres fuentes de financiamiento a saber: presupuesto nacional, los recursos de la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud, (OCIS) y el Fideicomiso 872-CTAMS-BNCR. Así, los recursos con que en definitiva contó el Ministerio ascendieron a la suma de ¢99.918,1 millones, de los cuales se ejecutaron conjuntamente ¢41.514,9 millones, lo que correspondió al 41,5% del total.

El informe de evaluación física del primer semestre no presenta las justificaciones sobre los porcentajes de ejecución presupuestaria inferiores al 50%; ni suministra información consolidada sobre el grado de cumplimiento de las metas, ni las explicaciones correspondientes en el caso de variaciones respecto a su logro. En cuanto a las perspectivas en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2006-10 no se encuentra evidencia que permita relacionar el Plan Operativo Anual 2008 con el PND, lo que dificulta la rendición de cuentas establecida en los artículos 52 y 56 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

Aquellos programas que representan la razón de ser de este Ministerio, a pesar de estar ejecutando los objetivos y metas propuestas, presentan bajos niveles de ejecución en relación con el monto presupuesto.

Ministerio de Seguridad Pública (MSP)

No se da una correlación directa entre el cumplimiento de metas que el MSP indica tener en su ejecución física y el porcentaje ejecutado de los recursos, toda vez que una cantidad importante de metas se tienen por cumplidas mientras que la aplicación de los recursos mantiene un nivel intermedio de ejecución. Dicha situación podría obedecer, entre otros aspectos a una inapropiada planificación, al subestimarse las metas programadas o en su defecto sobreestimarse los recursos necesarios para alcanzarlas.

Las partidas *Bienes duraderos* y *Materiales y suministros* muestran bajos porcentajes de ejecución (3,4% y 16,7%, respectivamente). El MSP justifica esto afirmando que la mayoría de los bienes en estos rubros se adquieren mediante procedimientos de contratación administrativa que se concluyen en el segundo semestre.

Dentro de los compromisos de gestión propuestos para el año 2008 por las autoridades del MSP, se planteó la incorporación de 1.000 plazas nuevas de policías, de las cuales la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria autorizó 800, que fueron llenadas en su totalidad en el primer semestre del 2008, por lo que es de esperar que se mejore la atención de la problemática de la seguridad ciudadana en el mediano plazo.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)

El MOPT aún no cuenta con el marco estratégico institucional actualizado y completo, que permita establecer la vinculación de objetivos estratégicos con los fines institucionales. La carencia de este marco estratégico genera debilidades en la disposición y asignación de los recursos.

En cuanto al Plan Operativo Institucional (POI) ese Ministerio se propuso, entre sus metas, la de "Realizar un proceso de contratación electrónica para dar cumplimiento al proyecto de gobierno digital". No obstante, el porcentaje de avance es de un 0%.

Respecto del programa 327 "Mejoramiento y Conservación de la Red Vial", el cual representa un elemento estratégico, el análisis muestra un atraso crítico en el 83% de las metas programadas de dicho programa.

Una meta que sí muestra un logro significativo resultó ser la de "Construir y rehabilitar 100 metros de puentes", dado que efectivamente se logró construir 217 metros.

Se puede concluir que el MOPT presenta atrasos importantes en sus programas sustantivos, los cuales inciden negativamente en el desarrollo de la infraestructura y servicios asociados al Sector de Transporte que el país requiere.

Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda presenta una ejecución de gasto del 30,0%. El Ministerio anota como justificación de este resultado que en la mayoría de los programas y subprogramas se han iniciado procesos de contratación que no se han concluido.

El "Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria del I semestre 2008" correspondiente al Ministerio de Hacienda, es omiso en cuanto a que no indica la incidencia que tuvo la baja ejecución presupuestaria (30%), en el cumplimiento de las metas programadas.

Municipalidad de San José

A la fecha de este informe se refleja una percepción del 58% de los recursos estimados para el período, mostrándose integralmente una recaudación acertada de los distintos ingresos municipales.

En cuanto al nivel de ejecución del gasto, se tiene que durante el semestre se ha ejecutado sólo el 25,5% de los egresos estimados para el ejercicio 2008, que aunado a la baja ejecución física de las metas programadas, podría incidir negativamente en el resultado de la gestión institucional para el 2008.

En esta corporación destaca muy poca ejecución del presupuesto de inversión. Así por ejemplo, de 23 procedimientos iniciados por licitación abreviada sólo uno se ha adjudicado, -éste por un monto de ₡6,3 millones-.

Municipalidad de Alajuela

Si bien todos los programas de la Municipalidad de Alajuela reflejan un crecimiento en el gasto con respecto al primer semestre del 2007, el problema de la subejecución persiste, sin que las justificaciones aportadas expliquen las causas. La ejecución del gasto total es de tan sólo el 30,2% que según la administración se origina en la contención del gasto superfluo, en atrasos en la adquisición de bienes y en la adjudicación de licitaciones, las cuales se solventarán con la reprogramación de proyectos en el segundo semestre del 2008. El programa de servicios comunales alcanzó mejores resultados de ejecución, sin embargo los servicios de Mercado y el Servicio de aseo de vías y sitios públicos muestran un resultado deficitario. El programa de inversiones solamente ha ejecutado el 26% de los recursos, porcentaje del cual solo el 10% corresponde a bienes duraderos. Preocupa

además que la Municipalidad no logre fiscalizar los recursos que transfiere según los resultados del indicador definido para evaluar las metas relativas a los aportes que otorga. Un estudio sobre la gestión tributaria generó disposiciones para fortalecer la gestión de cobro y depurar la base de datos del Sistema de Cobros.

Municipalidad de Heredia

Los ingresos recaudados al 30 de junio de 2008 ascendieron a ¢4.672,7 millones. Excluyendo de dicha recaudación el superávit libre y específico, se tiene en términos generales una ejecución acertada de los distintos ingresos municipales dado que se ha recaudado un 59% de los ingresos estimados para todo el período 2008.

El gasto real registrado fue de ¢1.655,1 millones. Sin embargo, el porcentaje de ejecución del gasto en el primer semestre del 2008, no fue tan representativo al confrontarse los egresos reales con el presupuesto definitivo del ejercicio; resultando que sólo el 24% de los egresos propuestos se han ejecutado y, de éstos, un 70% se ha utilizado en gastos por concepto de remuneraciones y servicios; un 21% en transferencias corrientes y de capital, y el 9% restante entre bienes duraderos y materiales y suministros.

Dentro del grado de cumplimiento de metas para el primer semestre de 2008 destaca en el Programa de Inversiones un incumplimiento del 23% de las metas respecto de lo programado, tanto en metas operativas como de mejora.

Municipalidad de Cartago

La Municipalidad de Cartago muestra un gasto con un crecimiento del 48% con respecto al mismo período del año anterior, sin embargo sólo el 28,4% de los egresos propuestos han sido realizados. A pesar de que los recursos del superávit fueron incorporados al presupuesto, su ejecución no es significativa respecto del presupuesto de egresos, los cuales fueron consignados mayoritariamente en la partida de bienes duraderos, la cual continúa subejecutándose. La propia administración reconoce que la subejecución presupuestaria puede deberse a una incorrecta formulación presupuestaria dadas las prácticas de sobreestimar el gasto, o por el contrario, insuficiente asignación de recursos para la realización de algunas metas. Con respecto a los programas municipales, el programa de Administración no refleja ningún avance en la implementación de normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información consecuencia de las debilidades encontradas en el proceso; el programa de servicios comunitarios presenta déficit en Aseo de vías y sitios públicos y de Recolección de basura; y el programa de inversiones tampoco refleja avance en metas de mejora relacionadas con la construcción de edificios de interés municipal y muestra ejecuciones parciales en metas de infraestructura vial.

Municipalidad de Liberia

La Municipalidad de Liberia no presentó el Plan de Desarrollo Municipal con el presupuesto ordinario correspondiente al ejercicio económico 2008, consecuentemente el Plan Operativo Anual no está sustentado en una visión estratégica de largo plazo y por ende no existe certeza de que las acciones ejecutadas en el período correspondan a la satisfacción de las principales necesidades de desarrollo social, económico y ambiental del municipio. Tampoco contiene la necesaria concertación de lo esperado por los diversos sectores de la población del cantón.

El grado de cumplimiento de las metas por programa, reportado por la municipalidad para el primer semestre de 2008, presenta una serie de errores que no permiten determinar la

verdadera ejecución de las metas programadas por lo que no es posible realizar comentarios y emitir opinión sobre dichos resultados. Todas las metas estaban prevista para que su cumplimiento se diera en los primeros seis meses del año; en virtud de que reportan su cumplimiento en un 100%, el municipio no tiene programado cumplir metas durante el segundo semestre, situación que denota un error.

El porcentaje de ejecución del gasto en el 2008 respecto al presupuesto definitivo del período es de solo un 23%.

Municipalidad de Puntarenas

Producto de disposiciones emitidas por la Contraloría General, la Municipalidad de Puntarenas ajustó a partir del ejercicio 2008, el Plan de Desarrollo Municipal que tiene una vigencia hasta el 2009, en el cual incorporó mecanismos de seguimiento y evaluación; asimismo, formuló indicadores y estableció un cronograma de su ejecución, que permitirá una mayor transparencia en su gestión y una adecuada rendición de cuentas.

El gasto real registrado por la Municipalidad de Puntarenas al 30 de junio del 2008 es de ¢1.445,7 millones, mientras que en el primer semestre de 2007 alcanzó ¢1.913,6 millones, mostrándose un decrecimiento del 24,4%. En relación con la ejecución, durante el semestre se ha ejecutado solo el 31,3% de los egresos estimados.

Municipalidad de Limón

Producto de las disposiciones emitidas por la Contraloría General, la Municipalidad de Limón ajustó el Plan de Desarrollo Municipal, a partir del ejercicio 2008, estableciendo los mecanismos para su seguimiento y evaluación que contemplan indicadores de gestión y el cronograma para su ejecución, lo cual va a permitir a la administración de esa municipalidad, entre otros aspectos, evaluar el avance de obras de infraestructura como el mantenimiento de vías, puentes, aceras, sistemas de alcantarillado y drenaje y así poder efectuar una adecuada rendición de cuentas.

Para el primer semestre del 2008, la comparación de lo ejecutado con respecto al presupuesto definitivo, a nivel de los programas, refleja los siguientes resultados de ejecución: programa I con un 55%, el programa II un 39% y el programa III con una ejecución de sólo el 19% de lo previsto. En este último caso la Administración justifica la baja ejecución de las inversiones propuestas, señalando "aspectos de carácter legal y administrativo a la hora de adjudicar y hacer las contrataciones respectivas".

2. Introducción

La Contraloría General de la República, consciente de la importancia de la fiscalización de la ejecución presupuestaria en el contexto de la rendición de cuentas y del uso eficiente de los recursos públicos, viene realizando un esfuerzo por presentar informes sobre dicha ejecución presupuestaria a la Asamblea Legislativa y a la ciudadanía, más allá de los momentos constitucional y legalmente establecidos al efecto, y en complemento a las labores cotidianas que realiza este órgano contralor en esta materia.

Es así como en setiembre del 2007 la Contraloría presentó a la Asamblea Legislativa el documento "Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público – Primer Semestre del 2007", que contiene los principales resultados de la fiscalización de los presupuestos públicos de ese año con corte al 30 de junio; y en febrero del 2008 entregó el informe "Aprobación Presupuestaria en los Sectores Descentralizado y Municipal del Período 2008" que resume aspectos muy importantes que pueden destacarse del proceso de aprobación presupuestaria –en esta ocasión, para el caso de los presupuestos del ejercicio económico 2008– que le asigna la Constitución Política.

Este afán del Órgano Contralor materializa en la práctica las palabras de la Contralora General de la República, licenciada Rocío Aguilar Montoya, con ocasión de su comparecencia ante la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos al referirse al dictamen de la liquidación de los presupuestos del año 2005: "Me parece que es importante que ... no solo en esta oportunidad, sino casi de forma periódica nos podamos reunir para hacer evaluación, no solo con el día de hoy de algo que ya se liquidó, sino sobre todo de la evolución del presupuesto."¹

En esta ocasión, se presenta el documento "Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público – Primer semestre del 2008 –", el cual contiene información sobre la ejecución presupuestaria con corte al 30 de junio del año en curso, abordando aspectos relativos a la situación fiscal, y la ejecución financiera y física de un conjunto de instituciones públicas consideradas estratégicas en razón de la magnitud de sus presupuestos y la naturaleza de sus funciones, cuyo detalle se consigna en el índice y cuerpo de este documento. Fue elaborado utilizando como insumo la información sobre ejecución de los presupuestos que las instituciones públicas deben proporcionar a la Contraloría General de la República, así como información adicional de índole fiscal, financiera y de gestión disponible en las instituciones públicas.

¹ Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos. Acta de la Sesión Ordinaria N° 4 del 19 de junio del 2006, p. 5.

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 2008.

3.1. Ejecución del Presupuesto Nacional correspondiente al primer semestre de 2008

3.1.1. Ingresos

Los ingresos corrientes del Gobierno Central al 30 de junio del 2008 fueron de ¢1.214.210,8 millones, monto que representa una ejecución del 50,1% con respecto al total de ingresos corrientes estimados e incorporados en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del 2008 (¢2.422.422,0 millones); tal como puede observarse en el cuadro siguiente.

CUADRO N° 1
GOBIERNO CENTRAL
LIQUIDACIÓN DE INGRESOS CORRIENTES
AL 30 DE JUNIO DE 2008
EN MILLONES DE COLONES

	Ingresos estimados	Ingresos recaudados	Porcent. (%) de ejecución
Total ingresos corrientes	2.422.422,0	1.214.210,8	50,1
Ingresos tributarios	2.345.273,0	1.173.910,1	50,1
Principales impuestos	2.238.600,0	1.118.478,5	50,0
Impuestos a los ingresos y utilidades	633.000,0	316.716,0	50,0
Impuesto general sobre las ventas	900.000,0	459.779,5	51,1
Impuestos selectivos de consumo	170.000,0	87.962,4	51,7
Impuesto único a los combustibles	288.000,0	142.081,9	49,3
Impuestos a las importaciones	154.600,0	69.759,1	45,1
Impto propiedad vehículos, aeronaves y emb.	65.000,0	27.318,2	42,0
Impuestos sobre bebidas alcohólicas	28.000,0	14.861,3	53,1
Otros impuestos	106.673,0	55.431,7	52,0
Contribuciones sociales	42.100,0	20.945,9	49,8
Ingresos no tributarios	10.922,0	5.300,8	48,5
Transferencias corrientes	24.127,0	14.054,0	58,2

Fuente: Ley de Presupuesto 2008 y modificaciones e Informes de Contabilidad Nacional.

El monto recaudado de ingresos corrientes durante el primer semestre del 2008 fue mayor en un 25,2% al recaudado en el primer semestre del 2007 (¢969.569,1 millones).

Los ingresos tributarios del primer semestre del 2008, cuya recaudación asciende a $\text{¢}1.173.910,1$ millones, constituyen el 96,7% del total de los ingresos corrientes a esa fecha y, crecen en un 26,4% en relación con los ingresos tributarios del primer semestre del 2007; por lo que su dinamismo repercute en el crecimiento de los ingresos corrientes.

En términos de los principales impuestos y, comparando sus ingresos del primer semestre del 2008 con los del primer semestre del período anterior, los impuestos a los ingresos y utilidades crecen en un 34,5%; el impuesto general sobre las ventas en un 25,7%; los impuestos selectivos de consumo en un 24,8%; los impuestos sobre bebidas alcohólicas en un 34,1%; el impuesto sobre la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones en 25,8%; el impuesto único a los combustibles en 20,5% y los impuestos a las importaciones en 18,9%.

Los mayores ingresos recaudados por el Gobierno Central en el primer semestre del 2008 se vieron favorecidos o influenciados por el dinamismo de la actividad económica del país que, pese a enfrentar una desaceleración en su producción, mantuvo tasas de crecimiento importantes en algunas actividades en ese período, lo cual contribuyó al crecimiento nominal de la base imponible en general; así como también contribuyen algunos esfuerzos de fiscalización y control fiscal.

En relación con el crecimiento de la economía, el BCCR prevé que el PIB real crecerá un 3,3% en el 2008 o un 17,1% en términos nominales, según la revisión del Programa Macroeconómico 2008-2009. Por otra parte, según datos recientes sobre el índice mensual de actividad económica, la tendencia ciclo muestra una variación de los últimos doce meses al mes de junio 2008 de 6,0, contra 7,9 observado en el 2007². A esta fecha, sectores o industrias como la manufacturera; construcción; electricidad y agua; comercio, restaurantes y hoteles; transporte, almacenaje y comunicaciones; servicios financieros y seguros y, actividades inmobiliarias presentan tasas de variación anual importantes, tanto en términos nominales como reales (tasa de variación anual del PIB por industria).

Además de lo anteriormente dicho, con motivo de la estimación de los ingresos corrientes del período 2009, por parte de esta Contraloría General, también se realizó un nuevo cálculo o reestimación de los ingresos corrientes del Gobierno Central para el período 2008, esta vez utilizando datos de recaudación de las rentas al 30 de junio del 2008, como también nuevas proyecciones de las principales variables macroeconómicas derivadas de la revisión del Programa Macroeconómico 2008-2009 del Banco Central de Costa Rica.

Los datos de recaudación al 30 de junio del 2008 de las rentas más dinámicas de los ingresos corriente, tales como los impuestos a los ingresos y utilidades, el impuesto general sobre las ventas, los impuestos selectivos de consumo, el impuesto a la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones, los impuestos a las importaciones, entre otras, mostraron una recaudación efectiva mayor a la prevista inicialmente a esa fecha. Además, la actualización de las principales variables macroeconómicas como resultado de la revisión supradicha por parte del Banco Central de Costa Rica, mostró niveles mayores o por encima de los valores inicialmente considerados en la estimación inicial de los ingresos. En efecto, el PIB nominal se estima actualmente para el 2008 en $\text{¢}15.873.797,2$ millones y el que consideró la estimación inicial fue de $\text{¢}14.817.013,8$ millones; las importaciones sin hidrocarburos y regímenes especiales actualmente se estiman en

² Variación del nivel medio de los últimos doce meses de la tendencia ciclo con respecto a los doce meses precedentes.

US\$9.342,2 millones e inicialmente se estimaron en US\$8.694,6 millones; el crecimiento del PIB nominal actualmente se estima en 17,1% e inicialmente se estimó en 10,7% y la inflación o crecimiento del IPC actualmente se ubica en 14,2% contra un 6,0% estimado inicialmente.

Como resultado del nuevo cálculo de los ingresos corrientes del 2008, esta Contraloría General de la República estima que al finalizar dicho período la ejecución acumulada o la recaudación será de aproximadamente ¢2.541.948,9 millones³, o sea alrededor de ¢119.500,0 millones adicionales al monto del presupuesto actualmente vigente de ¢2.422.422,0 millones. La carga tributaria estimada, relación de ingresos tributarios a PIB, se situaría en 15,52% en el 2008, mayor a la observada en el 2007 que fue de 14,97%.

Entre las rentas tributarias que muestran mayor dinamismo en su recaudación y cuyo monto re-estimado para el 2008 es superior al monto presupuesto se encuentran las siguientes: 1) Impuestos a los ingresos y utilidades, se estima una recaudación mayor en alrededor de ¢50.000,0 millones con respecto al monto presupuesto, 2) Impuesto a la propiedad de vehículos, cuyo monto re-estimado es superior en ¢5.000,0 millones al monto inicial presupuesto, 3) Impuesto general sobre las ventas, con una estimación superior en ¢60.000,0 millones al monto presupuesto, 4) Impuestos selectivos de consumo, cuya recaudación final se estima mayor en ¢15.000,0 millones al monto presupuesto. Por otra parte, existen dos rentas tributarias importantes cuyos ingresos re-estimados para el 2008 resultaron inferiores al monto presupuesto: 1) Impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles, que inicialmente tiene un monto presupuesto de ¢27.400,0 millones y se reestimó en ¢20.800,0 millones, dada la recaudación que presentaba al 30 de junio del 2008 y, 2) Impuesto único a los combustibles, que de un monto presupuesto de ¢288.000,0 millones se recalificó o re-estimó en ¢275.000,0 millones, debido a la contracción del consumo de combustibles por los altos precios internacionales del petróleo y, por las medidas de restricción vehicular aplicadas por el Poder Ejecutivo para desalentar el uso de los vehículos, por el alto incremento en la factura petrolera del país.

Es importante indicar que, dado que se estima una mayor recaudación de los ingresos corrientes en el período 2008, esta Contraloría General, para efectos de presupuestos de la presentación de presupuestos extraordinarios a la Asamblea Legislativa y solicitud del Ministerio de Hacienda, ya emitió dos recalificaciones de ingresos en las siguientes rentas. Una en los impuestos selectivos de consumo por ¢10.240,0 millones y, otra, en el impuesto general sobre las ventas por ¢41.400,0 millones, cuyos recursos se incorporarán en un presupuesto extraordinario de la República del 2008, que será del conocimiento de esa Asamblea Legislativa, con el fin de atender una serie de compromisos en materia salarial y otras necesidades prioritarias por parte del Gobierno de la República.

³ Cabe mencionar que otros ingresos correspondientes a períodos anteriores a 2008, podrían percibirse en el segundo semestre de este año, en el caso de concretarse algunos cobros que se encuentran en proceso por concepto de impuesto sobre la renta.

3.1.2. Egresos

El presente acápite aborda de manera agregada la ejecución del gasto del Gobierno de la República al 30 de junio del año 2008. El análisis que se realiza utiliza las cifras contenidas en el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) y se estudia principalmente la naturaleza de la ejecución del presupuesto durante primer semestre.

Como nota metodológica se acota que para el análisis se utiliza como base el presupuesto ajustado al 30 de junio de cada año, el cual incluye como presupuestado la parte ejecutada de los montos revalidados a esa fecha, de tal forma que permanezca la comparabilidad de las cifras en sus diferentes momentos. Por otra parte el momento presupuestario utilizado para el análisis es el devengado, ya que este registra el reconocimiento del gasto por la recepción a conformidad por parte del órgano respectivo de cualquier clase de bienes y servicios contratados o consumidos⁴, implicando por lo tanto que se cuenta efectivamente con dichos bienes o servicios para generar bienestar a la sociedad.⁵

Sin embargo es importante señalar al Ministerio de Hacienda la necesidad de que los ajustes mensuales a la base de datos sean realizados de manera oportuna, ya que la utilidad de la información depende no sólo de su exactitud sino también de su oportunidad, y en esta ocasión el cierre del mes de junio tomó más de un mes completo después de la fecha de finalización del mismo.

Modificaciones al Presupuesto

El presupuesto para el año 2008 fue presentado a la Asamblea Legislativa por el Ministerio de Hacienda por un monto de ¢3.470.449 millones, y fue aprobado por ¢3.472.441 millones, es decir, con un incremento neto de ¢1.992 millones. El cuadro siguiente muestra el desglose de estos montos según título.

⁴ Artículo 128 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

⁵ Para aquellos lectores interesados en aproximar variaciones reales, la inflación interanual a junio de 2008, medida por el cambio en el Índice de Precios al Consumidor, fue del 13%, valor que puede servir para dar una idea de las variaciones reales durante este período, debido a la no disponibilidad a esta fecha de los datos del PIB trimestral, que tradicionalmente ha utilizado esta Contraloría para deflatar las cifras.

CUADRO N° 2
PROYECTO DE LEY Y LEY DE PRESUPUESTO 2008
EN MILLONES DE COLONES

DESCRIPCIÓN	Proyecto	Ley de Presupuesto	Dif	%part
Servicio de la Deuda Pública	1.387.263	1.384.023	-3.240	40%
Ministerio de Educación Pública	811.806	811.806	0	23%
Regímenes especiales de pensiones	374.945	374.945	0	11%
Ministerio de obras Públicas y Transportes	189.517	192.789	3.272	6%
Poder Judicial	149.921	151.881	1.960	4%
Ministerio de Salud	85.908	85.908	0	2%
Ministerio de Seguridad Pública	80.833	80.811	-21	2%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	68.006	68.006	0	2%
Ministerio de Hacienda	58.515	58.515	0	2%
Ministerio de Gobernación y Policía	45.022	45.044	21	1%
Ministerio de Justicia	40.527	40.527	0	1%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	21.843	21.843	0	1%
Asamblea Legislativa	21.491	21.491	0	1%
Ministerio de Ambiente y Energía	20.908	20.908	0	1%
Tribunal Supremo de Elecciones	17.963	17.963	0	1%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	16.647	16.647	0	0%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	16.543	16.543	0	0%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	16.064	16.064	0	0%
Contraloría General de la República	12.372	12.372	0	0%
Presidencia de la República	8.929	9.019	90	0%
Ministerio de la Presidencia	5.870	5.780	-90	0%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	4.875	4.875	0	0%
Ministerio de Comercio Exterior	4.129	4.129	0	0%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	3.017	3.017	0	0%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	2.559	2.559	0	0%
Obras Específicas	2.541	2.541	0	0%
Defensoría de los Habitantes de la República	2.436	2.436	0	0%
Total general	3.470.449	3.472.441	1.992	100%

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 74% del presupuesto inicial total.

El presupuesto del año 2008 al 30 de junio cuenta con 14 modificaciones, 13 mediante decreto ejecutivo (incluyendo el decreto de revalidación de saldos del crédito externo) y un presupuesto extraordinario, pasando de ₡3.472.441 millones a ₡3.808.494 millones (lo que significa un incremento del 10%), a la misma fecha en el año 2007 se habían realizado ocho

**Evolución fiscal y presupuestaria del sector público,
primer semestre de 2008**

modificaciones, un incremento del 9%, que correspondía al monto del decreto de revalidación.

El incremento en el presupuesto obedece a dos de las 14 modificaciones, la correspondiente al decreto de revalidación de saldos del crédito externo (decreto N° 33454-H), que incorporó un total de ₡261.846 millones y la que se materializó mediante el presupuesto extraordinario (Ley N° 8637 del 3 de junio de 2008), que incorporó ₡74.205 millones.

**CUADRO N° 3
PRIMER PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO SEGÚN INGRESO Y ASIGNACIÓN POR MINISTERIO**

Descripción del ingreso	Monto (millones de colones)	Asignación por Ministerio	Monto (millones de colones)
Préstamo CR-P4 Ley 8559 Proyecto de Mejoramiento Área Metropolitana	68.397,4	Ministerio de Salud	68.397,4
Derechos sobre exportación de banano. Ley N° 7313	1.459,0	Ministerio de Seguridad Pública	1.371,5
Colocación de títulos valores de largo plazo	3.913,9	Ministerio de Justicia	1.967,1
Colocación de títulos valores de corto plazo	434,9	Poder Judicial	10.805,0
		Servicio de la Deuda Pública	-8.335,8
Total Presupuesto Extraordinario	74.205,2	Total general	74.205,2

El presupuesto extraordinario incorporó recursos provenientes de la Ley N° 8559, contrato de préstamo externo N° CR-P4 suscrito entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC), por un monto de quince mil un millones de yenes japoneses, (¥15.001 millones) (₡68.397 millones) para financiar parcialmente el Proyecto de Mejoramiento de Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José, asignados al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

Se dio también una incorporación de recursos adicionales para el Ministerio de Seguridad Pública, (₡1.372 millones), por medio de una recalificación de ingresos certificada por la Contraloría General de la República, mediante Oficio N° FOE-SAF-0082 de fecha 29 de febrero del 2008. Lo anterior como producto de la reforma derivada del Decreto Ejecutivo N° 34028-MAG-MSP, publicado en la Gaceta N° 21 del 30 de enero del 2008, artículo 1 que establece "...Del impuesto establecido por la Ley N° 5515, se destinarán US\$0,03 para la seguridad ciudadana de las poblaciones aledañas a las fincas bananeras de la Zona Atlántica y otras zonas productoras de banano, así como para la seguridad de la población de Limón en general y toda instalación productiva de dicha provincia.".

En tercer lugar se incluyeron recursos para infraestructura penitenciaria (₡1.967 millones) para el combate de la criminalidad del país, a través del Ministerio de Justicia, estos gastos de capital fueron financiados con emisión de títulos valores deuda interna.

Por último se incorporan recursos para el Poder Judicial, dirigidos a apoyar la creación de juzgados y tribunales especializados para la atención de contravenciones y delitos en los

que el imputado es detenido en flagrancia, suma que asciende a ¢10.804,9 millones, de los cuáles ¢2.469 millones fueron financiados en esta ley (¢2.381,7 millones corresponden a gastos de capital, financiados también con la emisión de títulos valores y ¢87,5 millones financiados con ingresos previstos en la recalificación de la Contraloría), y los restantes ¢8.335,8 millones que completan el aumento al Poder Judicial fueron financiados mediante traslados de partidas presupuestarias.

**CUADRO N° 4
CANTIDAD DE MODIFICACIONES SEGÚN MINISTERIO
PRIMER SEMESTRE 2008**

Nombre	Total Modif.	Nombre	Total Modif.
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	8	Asamblea Legislativa	4
Ministerio de Gobernación y Policía	7	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	4
Ministerio de Agricultura y Ganadería	7	Ministerio de Educación Pública	4
Ministerio de Seguridad Pública	6	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	4
Ministerio de Justicia	6	Ministerio de Planificación Nacl. y Política Económica	4
Presidencia de la República	5	Ministerio de Ambiente y Energía	4
Ministerio de la Presidencia	5	Defensoría de los Habitantes de la República	3
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	5	Ministerio de Ciencia y Tecnología	3
Ministerio de Hacienda	5	Tribunal Supremo de Elecciones	3
Ministerio de Salud	5	Ministerio de Comercio Exterior	2
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	5	Servicio de la Deuda Pública	2
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	5	Contraloría Gral. de la República	1
Poder Judicial	5	Regímenes Especiales de Pensiones	1
		Obras Específicas	1

Los tipos de modificaciones que han afectado el presupuesto del año 2008, fueron 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 2007, redistribución de las partidas específicas, traslado de recursos de FODESAF del impuesto sobre las ventas para la Caja Costarricense de Seguro Social para cubrir el déficit presupuestario de las pensiones del Régimen no contributivo, y dos decretos 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. Esta redistribución de recursos a las municipalidades se realizó para el presupuesto del año anterior el 5 de setiembre y 16 de noviembre, por lo que es un avance que en esta ocasión se hayan realizado durante el primer semestre. El cuadro anterior muestra la cantidad de modificaciones según ministerio.

En términos de magnitud, los mayores aumentos se dieron en el Servicio de la Deuda Pública, los ministerios de Salud, Obras Públicas y Transportes, Poder Judicial, Educación Pública y Hacienda según se muestra en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 5
MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN TÍTULO
PRIMER SEMESTRE 2008
EN MILLONES DE COLONES**

Nombre	Ley de Presupuesto	Aumentos(+) Disminuciones (-)	Presupuesto al 30/6/2008	Total Modif.	%var
Servicio de la Deuda Pública	1.384.023	171.664	1.555.687	2	51,1%
Ministerio de Salud	85.908	75.148	161.056	5	22,4%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	192.789	31.063	223.852	8	9,2%
Poder Judicial	151.881	16.783	168.663	5	5,0%
Ministerio de Educación Pública	811.806	15.548	827.354	4	4,6%
Ministerio de Hacienda	58.515	15.246	73.761	5	4,5%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	16.064	6.252	22.316	7	1,9%
Ministerio de Justicia	40.527	1.967	42.494	6	0,6%
Ministerio de Seguridad Pública	80.811	1.371	82.183	6	0,4%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	2.559	1.011	3.570	4	0,3%

Incluyendo el decreto de revalidación de saldos y la ley de presupuesto extraordinario, la partida de amortización de deuda es la que refleja el más alto porcentaje (51,1%) de modificación presupuestaria, según se muestra en el siguiente detalle.

**CUADRO N° 6
MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN PARTIDA
PRIMER SEMESTRE 2008
EN MILLONES DE COLONES**

Partida	Monto mod.	%var
Amort.deuda	171.664,25	51,1%
Transf.de capital	104.053,29	31,0%
Bienes duraderos	34.160,22	10,2%
Transf.corrientes	14.240,56	4,2%
Remuneraciones	8.201,90	2,4%
Servicios	2.606,03	0,8%
Int.y comisiones	843,05	0,3%
Sumas sin asig.	147,14	0,0%
Mat.y suministros	134,23	0,0%
Trans.financieras	2,15	0,0%
	336.052,81	100,0%

CUADRO N° 7
EJECUCIÓN DE LOS MONTOS REVALIDADOS AL 30 DE JUNIO DE 2008
EN MILLONES DE COLONES

FF	Descripción	2008		
		Presup. inicial	Ejec.30/6/2008	% ejec
452	Préstamo B.C.I.E.-1605, Ley N° 8359 de 3/6/2003 Complejo vial Costanera Sur	22.456,7	3.542,0	15,8%
498	Crédito BID 1284/OC-CR L-8154.Programa de Regularización del Catastro y Registro	15.245,5	1.075,2	7,1%
500	Crédito BID 1451/OC-CR, Ley N° 8403, Programa Desarrollo Sector Salud	2.366,9	290,7	12,3%
502	Crédito BID 1436 OC.CR Ley N° 8408 Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible	6.251,8	1.208,6	19,3%
532	Crédito BIRF 70-68-CR Ley N° 8269 Proyecto fortalecimiento y modernización del Sector Salud	4.383,5	869,0	19,8%
533	Crédito BIRF No. 7284-CR Proyecto equidad y eficiencia de la educación	15.548,4	150,1	1,0%
692	Crédito KFW 2002-65-066 Programa de rehabilitación y mantenimiento de la red vial cantonal, Leyes Nos. 6979, 7132 y 7109 DEL 20/12/84, 08/09/89 y 16/11/88, respectivamente.	8.591,4	1.332,5	15,5%
499	2a.Etapa Programa Modernización Administración de la Justicia, Ley N° 8273	5.977,7	706,7	11,8%
121	Reintegros e intereses Crédito PL-480	1.022,8	246,0	24,1%
690	Crédito EE.UU. P.L.-480	2,9	2,0	69,0%
	Totales	81.847,6	9.422,8	11,5%
68	Cancelación operaciones cuasifiscales al Banco Central de Costa Rica, acuerdo cooperación energética Caracas, Ley N° 8116, Gac.167 del 30/8/2001	180.000,0	0,0	0,0%
		261.847,6	9.422,8	3,6%

El caso de las revalidaciones de saldos presenta la particularidad de que al ser incorporada la totalidad del monto disponible de los préstamos para la ejecución de los proyectos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LAFRPP, el presupuesto se aumenta cada año en una suma considerable, aunque su ejecución sea mínima. El porcentaje de ejecución presupuestaria al 30 de junio es de 11,5% excluyendo los ₡180.000,0 millones de la cancelación de las operaciones cuasifiscales al Banco Central de Costa Rica, que se han venido revalidando desde antes del año 2005, y que no presenta ejecución.

Es importante indicar que en la Memoria del año 2007 y en otros documentos emitidos al Ministerio de Hacienda, la Contraloría General señaló la urgencia de que se efectúe un control apropiado sobre la ejecución de proyectos financiados con créditos externos, algunos de los cuales han mostrado un lento avance en los últimos años, situación sobre la cual se ordenaron medidas correctivas y está siendo objeto de seguimiento.

Finalmente se señala que en la circular N° DGPN-522-2007 del 15 de noviembre de 2007 emitida por la Dirección General de Presupuesto Nacional con la programación de las fechas en que esa Dirección estaría recibiendo solicitudes de modificaciones presupuestarias que se podrán realizar a través de decreto ejecutivo durante el ejercicio económico del 2008, dice que los Órganos del Gobierno de la República podrán remitir a la Dirección General de Presupuesto Nacional a lo sumo una solicitud de modificación presupuestaria vía decreto ejecutivo y se incluye un cuadro con seis fechas límite, a saber 11 de enero, 29 de febrero, 25 de abril, 27 de junio, 29 agosto y 3 de octubre, todas del

**Evolución fiscal y presupuestaria del sector público,
primer semestre de 2008**

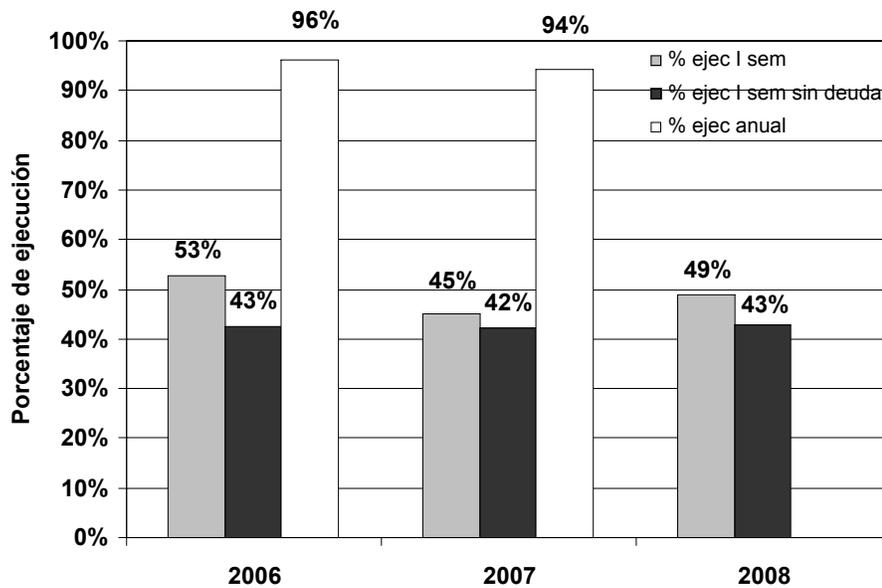
2008, sin embargo a la fecha se han emitido 12 modificaciones presupuestarias, quitando el decreto de revalidación y el presupuesto extraordinario.

Enero	1
Febrero	2
Marzo	3
Abril	1
Mayo	3
junio	2

3.1.2.1. Estructura del presupuesto y ejecución global

El gasto total devengado al 30 de junio de 2008 es $\text{¢}1.707.742$ millones, lo cual representa un 49% del presupuesto ajustado al 30 de junio. Sin considerar el título del servicio de la deuda que representa un 40% del presupuesto inicial, el porcentaje de ejecución alcanza el 43%, en tono con la tendencia de esta cifra en los últimos 3 años, según se muestra en el gráfico inferior.

**GRÁFICO 1
EJECUCIÓN GLOBAL DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA AL 30 DE JUNIO
2006-2008**



Fuente: Liquidaciones de Presupuesto Nacional 2006-2008.

Con respecto a la ejecución según partida, al primer semestre de 2008, la partida de transferencias de capital presenta una mayor ejecución que en años anteriores al alcanzar un 44% en el 2008, lo cual beneficia los receptores de dichos montos ya que pueden contar con dichos recursos más oportunamente para utilizarlos en los objetivos definidos. Sin embargo, persiste el estancamiento en la ejecución de la partida de bienes duraderos y

materiales y suministros, inclusive esta última se ejecutó tan sólo en un 13%, aspecto que podría incidir en el logro de los objetivos institucionales.

CUADRO N° 8
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA SEGÚN PARTIDA AL 30 DE JUNIO
2006-2008

Código	Partida	2006	2007	2008
	Total	53%	45%	49%
0	Remuneraciones	45%	43%	45%
1	Servicios	29%	29%	27%
2	Materiales y suministros	19%	20%	13%
3	Intereses y comisiones	44%	45%	44%
4	Activos financieros	-	0%	0%
5	Bienes duraderos	13%	19%	15%
6	Transferencias corrientes	44%	47%	46%
7	Transferencias de capital	30%	35%	43%
8	Amortización	71%	51%	64%
9	Cuentas especiales	37%	68%	7%

Fuente: Liquidaciones de Presupuesto Nacional 2006-2008.

Con respecto a la clasificación funcional, el porcentaje de ejecución al 30 de junio se ha comportado muy similar a los años anteriores. La clasificación económica revela un comportamiento similar en los últimos tres años a nivel de gasto corriente, sin embargo, con respecto a los gastos de capital, si bien el gobierno mejoró este año la ejecución de las transferencias de capital, la gestión propia de dichos gastos desmejoró al pasar de 36% en el 2007 a 25% en formación de capital, y de 12% en el 2007 a 9% en el 2008 en adquisición de activos.

CUADRO N° 9
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA AL 30 DE JUNIO
2006-2008

Clasificación Económica	2006	2007	2008
Total	53%	45%	49%
Gastos corrientes	44%	44%	44%
Gastos de consumo	44%	42%	42%
Intereses	44%	45%	44%
Transferencias corrientes	44%	47%	46%
Gastos de capital	28%	31%	35%
Formación de capital	30%	36%	25%
Adquisición de activos	11%	12%	9%
Transferencias de capital	30%	35%	43%
Transacciones financieras	71%	51%	64%
Adquisición de valores	-	0%	0%
Amortización	71%	51%	64%
Sumas sin asignación	-	-	0%

Fuente: Liquidaciones de Presupuesto Nacional 2006-2008.

A nivel de título el siguiente cuadro resume el comportamiento en los últimos tres años de la ejecución y a continuación se resaltan algunos hechos importantes.

CUADRO N° 10
PORCENTAJE DE EJECUCIÓN SEGÚN TÍTULO
JUNIO 2006-JUNIO 2008

Título	2006		2007		2008			
	% ejec	% ejec	% ejec	% ejec	Presupuesto	Presupuesto	Devengado	% ejec
	30-Jun	31-Dic	30-Jun	31-Dic	Actual	Ajustado	30-Jun	30-Jun
Total general	53%	96%	45%	94%	3,808,494	3,487,563	1,707,742	49%
Ministerio de Vivienda	43%	99%	29%	92%	21,843	21,843	563	3%
Ministerio Comercio Exterior	28%	83%	37%	73%	4,129	4,129	1,225	30%
Ministerio de Hacienda	35%	77%	41%	75%	73,761	59,563	17,882	30%
Tribunal Supremo de Elecciones	16%	78%	33%	82%	17,963	17,963	5,683	32%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	35%	93%	36%	95%	223,852	197,667	74,999	38%
Poder Judicial	45%	99%	46%	95%	168,663	163,538	62,778	38%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	40%	95%	41%	75%	3,017	3,017	1,158	38%
Ministerio de Seguridad Pública	45%	95%	39%	91%	82,183	82,183	31,821	39%
Ministerio de Gobernación y Policía	34%	83%	26%	88%	45,044	45,044	17,724	39%
Ministerio de la Presidencia	42%	88%	36%	88%	5,780	5,780	2,298	40%
Asamblea Legislativa	38%	87%	42%	86%	21,491	21,491	8,605	40%
Presidencia de la República	40%	93%	40%	90%	9,019	9,019	3,640	40%
Ministerio de Justicia	44%	96%	42%	91%	42,494	42,494	17,568	41%
Ministerio de Cultura	44%	97%	43%	95%	16,543	16,543	6,999	42%
Ministerio de Salud	46%	96%	47%	94%	161,056	87,068	38,348	44%
Ministerio de Relaciones Exteriores	45%	91%	43%	86%	16,647	16,647	7,369	44%
Regímenes de Pensiones	44%	99%	45%	99%	374,945	374,945	166,497	44%
Ministerio de Trabajo	15%	98%	31%	78%	68,006	68,006	30,246	44%
Defensoría de los Habitantes	45%	91%	40%	85%	2,436	2,373	1,060	45%
Contraloría General	45%	89%	43%	90%	12,372	12,114	5,527	46%
Ministerio de Educación	46%	98%	44%	94%	827,354	812,034	373,123	46%
Ministerio de Economía	45%	95%	45%	95%	4,875	4,875	2,290	47%
Ministerio de Planificación Nacional	40%	86%	42%	87%	3,570	2,807	1,418	51%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	46%	96%	47%	96%	22,316	17,285	9,050	52%
Servicio de la Deuda Pública	62%	97%	49%	95%	1,555,687	1,375,687	805,054	59%
Ministerio de Ambiente y Energía	34%	96%	36%	92%	20,908	20,908	12,274	59%
Partidas Específicas	0%	0%	0%	100%	2,541	2,541	2,541	100%

* El porcentaje de ejecución se calcula con base en el presupuesto ajustado al 30 de junio y 31 de diciembre respectivamente de cada año.

Fuente: Liquidaciones del Presupuesto Nacional 2006-2008 tomadas del SIGAF.

El Ministerio de Vivienda aparenta tener un porcentaje de ejecución reducido debido a que este incluye desde el presupuesto inicial del 2008, \$20 mil millones para el programa de Erradicación de Tugurios, los cuales al 30 de junio no se han ejecutado. Sin tomar en cuenta esta transferencia, el resultado tampoco es satisfactorio ya que al primer semestre la ejecución es del 31%. En años anteriores la transferencia con este objetivo para el BANHVI se incluyó en el segundo semestre (\$3 mil millones en el 2006 y \$3.800 millones en el 2007) girándose ambos en diciembre. Más adelante se presenta información específica sobre la ejecución presupuestaria de este Ministerio.

En el caso de Comex una de las razones de la ejecución global de 30% al 30 de junio es que existe una ejecución casi nula de una partida por \$1.350 millones para servicios jurídicos como previsión para atender el pago de honorarios de asesores jurídicos expertos en comercio e inversión internacional, con el fin de defender los intereses comerciales del país, en el marco de los diferentes tratados comerciales y de inversión vigentes. Sin tomar en cuenta este rubro alcanza un nivel razonable del 43%.

Para el año 2008, el Ministerio de Hacienda presenta bajas ejecuciones en algunos de sus programas y partidas al 30 de junio de 2008, relacionadas con administración tecnológica y remuneraciones, entre otros, a lo cual se hará referencia más adelante.

**Evolución fiscal y presupuestaria del sector público,
primer semestre de 2008**

La ejecución global del Tribunal Supremo de Elecciones alcanzó el 32% a junio de 2008. Esto en parte debido a que la institución no ha tenido aún la necesidad de utilizar una partida por ₡1.257 millones para sufragar gastos ocasionados por un eventual referéndum previsto en el programa de Organización de Elecciones, la cual se ha ejecutado en un 10% al 30 de junio de 2008.

El nivel programático también revela la misma situación presentada a nivel de título, y es importante estudiar el detalle para tomar decisiones futuras sobre la necesidad de los recursos y su eventual redireccionamiento. El siguiente cuadro especifica los programas con menores ejecuciones durante el primer semestre.

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

Título	Programa o subprograma	% ejecución al 30 jun	Presupuesto Actual (mill ₡)
Ministerio de Ambiente y Energía	Conservación y uso racional de la energía	0%	31
Ministerio de Vivienda	Actividades centrales	2%	21,021
Ministerio de Hacienda	Dirección General de Crédito público	3%	354
Tribunal Supremo de Elecciones	Organización de elecciones	10%	5,047
Ministerio de Hacienda	Administración Tecnológica	14%	7,241
Ministerio de Obras Públicas	Edificaciones nacionales	15%	4,417
Ministerio de Ambiente y Energía	Evaluación y control ambiental	19%	1,104
Ministerio de Relaciones Exteriores	Cooperación internacional	20%	39
Ministerio de Hacienda	Investigaciones fiscales	20%	1,205
Ministerio de Vivienda	Desarrollo social y lucha contra la pobreza	22%	480
Ministerio de Relaciones Exteriores	Dir. Gral de Protocolo y Ceremonial del Estado	22%	60
Ministerio de Ambiente y Energía	Hidrocarb. Transp. y Comerc. de combustibles	22%	179
Ministerio de Seguridad	Escuela Nacional de Policía	22%	2,010
Ministerio de Educación	Desarrollo y seguimiento del sistema educativo	25%	12,281
Poder Judicial	Aporte local préstamo 1377/OC-CR	26%	334
Ministerio de Gobernación	Control de migración y extranjería en el país	26%	6,971
Ministerio de Hacienda	Direc. de adm. de bienes y contratación adm.	26%	513
Ministerio de Hacienda	Direc. y coord. del proc. presup. sect. public.	29%	27,547
Ministerio de Comercio Exterior	Política comercial externa	29%	3,371
Ministerio de Hacienda	Gestión de caja del gobierno central	29%	1,384
Ministerio de Trabajo	Pensiones y jubilaciones	30%	1,242
Ministerio de Obras Públicas	Administ. vial y transporte terrestre	30%	12,952
Presidencia de la República	Información y comunicación	30%	817
Ministerio de Hacienda	Asesoría hacendaria	30%	1,244

Fuente: Liquidación del Presupuesto Nacional 2008 tomada del SIGAF.

En acápites posteriores de este informe se hará referencia a algunos de estos programas y otros serán profundizados posteriormente según corresponda.

Finalmente, existe una asociación positiva entre la cantidad de plazas vacantes y el gasto en remuneraciones, que algunas instituciones señalan como factor que explica el porcentaje de ejecución global. El siguiente cuadro muestra la evolución de las plazas vacantes en la Administración Central.

CUADRO N° 12
EVOLUCIÓN DE LAS PLAZAS VACANTES EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL 2007-2008

Institución	Ago-07	14-Mar-08	30-Jun-08	Total puestos 30-Jun-08
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	3%	6%	5%	390
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	4%	10%	9%	416
MINISTERIO DE GOBERN. Y POLIC.	13%	9%	5%	952
MINIST. DE RELAC.EXTER.Y CULTO	14%	27%	27%	401
MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBL.	6%	10%	7%	12,756
MINISTERIO DE HACIENDA	12%	14%	13%	2,876
MINIST. DE AGRICULT. Y GANAD.	3%	2%	1%	1,263
MINIST. DE ECON.IND Y COMERCIO	4%	8%	7%	224
MINIST.DE OBRAS PUBL. Y TRANSP	10%	10%	11%	3,644
MINISTERIO DE SALUD	4%	4%	15%	4,166
MINIST. DE TRAB. Y SEGUR. SOC.	4%	6%	5%	590
MINIST. DE CULT. JUVENT.Y DEP.	2%	5%	4%	618
MINIST. DE JUSTICIA Y GRACIA	9%	6%	5%	4,980
DEFENS.DE LOS HABIT.DE LA REP.	7%	4%	5%	161
MINIS.VIVIENDA Y ASENT.HUMANOS	31%	14%	8%	140
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES	18%	24%	24%	1,238
MINISTERIO COMERCIO EXTERIOR	15%	12%	15%	74
MINISTERIO DE PLANIFICACION NACIONAL Y POL. ECON.	12%	4%	4%	207
MINIST.DE CIENCIA Y TECNOLOGIA	25%	29%	28%	72
MINIST.DE AMBIENTE Y ENERGIA	3%	6%	4%	1,133

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

Fuente: Sistema INTEGRA, marzo 2008.

3.1.2.2. Avance en la ejecución de las prioridades del gasto

El Gobierno en la exposición de motivos que precede al proyecto de ley de presupuesto 2008, resalta algunos de sus objetivos estratégicos más importantes y su materialización financiera en dicho presupuesto. A partir de ello es que a continuación se da seguimiento a algunos de los gastos respectivos.

En su objetivo de combate a la pobreza se observa que los ¢11.858 millones asignados a FODESAF según ley del impuesto sobre ventas N° 3914, se rebajaron a ¢10.908 millones por un traslado de ¢950 millones al régimen no contributivo de pensiones de la CCSS; de los ¢10.808 millones al 30 de junio se ha transferido el 51%, girándose la mayoría en mayo. La transferencia a la Caja Costarricense de Seguro Social para el financiamiento de las pensiones de adultos mayores en situación de pobreza que no estén cubiertos por otros regímenes, por un monto de ¢34.019 millones se ha ejecutado en un 30% al 30 de junio y se transfirió en marzo, mayo y junio. Además por medio del Ministerio de Educación se ha estado girando durante el primer semestre al IMAS mensualmente alrededor de ¢800 millones, para el programa de transferencias monetarias condicionadas para el mantenimiento de adolescentes de escasos recursos en el sistema educativo según ley N° 4760, para una ejecución del 68% de los ¢7.200 millones asignados. Como se mencionó anteriormente, con la finalidad dar soluciones de vivienda, el gobierno asignó ¢20.000 millones para transferir al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), para el programa de erradicación de tugurios, los cuales no han sido girados aún al 30 de junio de 2008.

En el caso del gasto en seguridad ciudadana y justicia, la oficina de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad reporta que de las 700 plazas policiales creadas en el 2008, únicamente se encuentran vacantes 25. Asimismo se destaca que únicamente en los

**Evolución fiscal y presupuestaria del sector público,
primer semestre de 2008**

Últimos dos ejercicios económicos es que se ha dado una asignación significativa de nuevas plazas de 800 y 700 para el 2007 y 2008 respectivamente, sin embargo se conoce de la alta rotación de personal en los puestos policiales. El gobierno afirmó incluir recursos para el equipamiento necesario para las funciones policiales, sin embargo, como ejemplo se tiene que la subpartida de útiles y materiales de resguardo y seguridad se ha ejecutado en un 3% al 30 de junio de 2008. Los ¢1.000 millones al Patronato de Construcción para obras de infraestructura penitenciaria se incrementaron a ¢2.967 millones, sin embargo nada de ese monto se ha girado al 30 de junio.

En materia de infraestructura, se presupuestó el monto correspondiente al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) por concepto de las rentas generadas por combustibles e impuesto a la propiedad vehicular, que asciende a ¢91.462 millones. De conformidad con las acciones del gobierno orientadas a atender en forma prioritaria el mejoramiento y conservación de la red vial cantonal y nacional, las transferencias al Consejo Nacional de Vialidad se han venido realizando de manera oportuna, para un giro del 48% de lo presupuestado al 30 de junio de 2008. El CONAVI recibió ¢12 mil millones, ¢5 mil millones y ¢26 mil millones en los meses de febrero, marzo y abril por parte del Ministerio de Hacienda. El siguiente cuadro muestra el histórico de dicha transferencia.

CUADRO N° 13
TRANSFERENCIAS AL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD AL 30 DE JUNIO
EN MILLONES DE COLONES

Año	Ley de Presupuesto	Presupuesto ajustado al 30 junio	Devengado	% ejecución
2006	33.659	37.731	13.273	35%
2007	70.430	70.430	25.000	35%
2008	91.462	89.432	42.653	48%

Fuente: Liquidaciones del Presupuesto Nacional 2006-2008 tomadas del SIGAF.

En el tema de educación, con respecto al cumplimiento del mandato constitucional de asignación del 6% del Producto Interno Bruto (PIB) a dicho gasto, al 30 de junio, se ejecutó el 2,47% con base en el PIB ajustado según decreto 28877-H. El cuadro inferior muestra la evolución de dicho gasto, que no ha alcanzado dicha meta, ya sea que se incluya o no el presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje. De lo gastado por el Ministerio de Educación, se refleja que persisten las bajas ejecuciones en la partida de Bienes Duraderos, Materiales y Suministros y Servicios, con gastos devengados al 30 de junio del 10%, 11% y 23% de lo presupuestado.

CUADRO N° 14
INVERSIÓN EN EDUCACIÓN
EN MILLONES DE COLONES

	2006	2007	2008 ^{1/}
PIB base 1991	11.515.368	13.551.156	15.873.797
PIB base 1966 ajustado	10.376.039	12.545.594	15.088.521
Presupuesto inicial MEP	536.315	678.609	815.987
% del PIB base 1991	4,66%	5,01%	5,14%
% del PIB base 1966 ajustado	5,17%	5,41%	5,41%
Presupuesto definitivo ajustado MEP	545.440	682.081	n.d.
% del PIB base 1991	4,74%	5,03%	
% del PIB base 1966 ajustado	5,26%	5,44%	
Presupuesto devengado MEP	536.087	643.690	373.123
% del PIB base 1991	4,66%	4,75%	2,35%
% del PIB base 1966 ajustado	5,17%	5,13%	2,47%
INA definitivo	37.337	42.173	46.739
INA ejecutado	28.358	38.213	
Presupuesto definitivo ajustado con INA	582.777	724.254	862.726
% del PIB base 1991	5,06%	5,34%	5,43%
% del PIB base 1966 ajustado	5,62%	5,77%	5,72%
Presupuesto devengado con INA	564.444	681.903	n.d.
% del PIB base 1991	4,90%	5,03%	
% del PIB base 1966 ajustado	5,44%	5,44%	

*Datos en millones de colones.

^{1/}Estimado con base en los presupuestos iniciales del MEP y del INA. Para el 2008 se le agrega al presupuesto inicial del MEP ₡4.181 millones correspondientes al monto aprobado del presupuesto ordinario del 2008 de la Unidad Ejecutora de la Ley N° 8558 Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, préstamo N° 7284-CR del Banco Mundial, sin incluir ₡750 millones de contrapartida.

Fuente: SIGAF, Memorias Anuales 2006 y 2007, Banco Central de Costa Rica.

Finalmente en materia de salud, el Ministerio de Salud presupuestó ₡1.080 millones para la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología de los cuales se ha podido ejecutar el 33%.

3.1.2.3. Sobre la estacionalidad del gasto y partidas con bajas ejecuciones

La ejecución de las partidas de bienes duraderos, materiales y suministros y servicios, tradicionalmente presentan las ejecuciones más bajas en todos los ministerios, con se observa en el cuadro inferior.

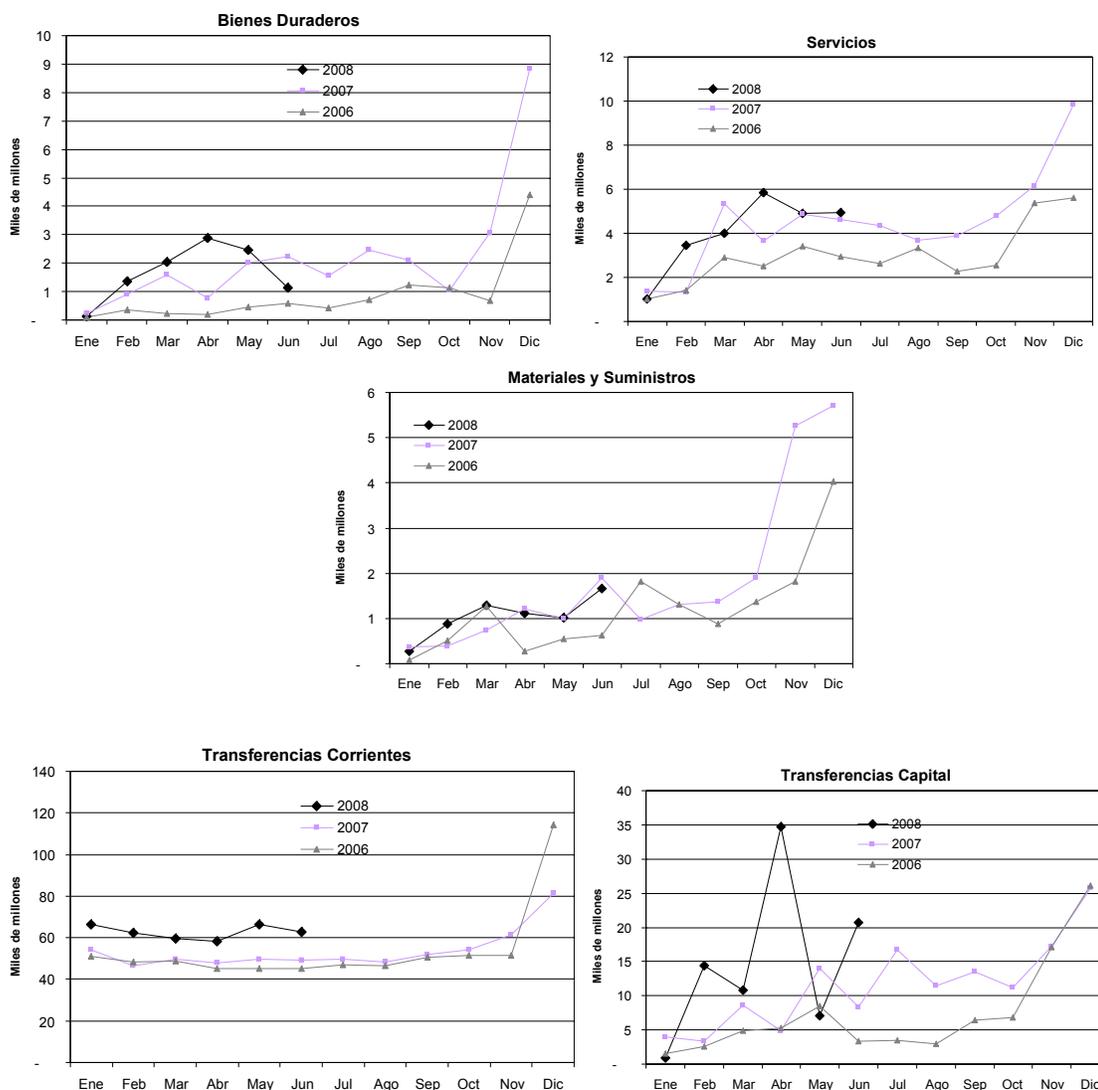
**CUADRO N° 15
EJECUCIÓN DE LAS PARTIDAS DE BIENES DURADEROS, MATERIALES Y SUMINISTROS Y SERVICIOS SEGÚN TÍTULO AL 30
DE JUNIO DE 2008**

Título	Bienes Duraderos	Materiales y Suministros	Servicios
Total	15%	13%	27%
Ministerio de Vivienda	0%	22%	19%
Ministerio de Planificación Nacional	1%	34%	38%
Contraloría General	2%	36%	29%
Ministerio de Cultura	2%	11%	19%
Ministerio de Ambiente y Energía	2%	6%	20%
Ministerio de Economía	3%	36%	42%
Ministerio de Seguridad Pública	3%	17%	35%
Ministerio de Trabajo	5%	4%	24%
Ministerio de Relaciones Exteriores	6%	11%	48%
Ministerio de Hacienda	6%	14%	14%
Ministerio de la Presidencia	7%	26%	29%
Ministerio de Gobernación y Policía	8%	3%	25%
Tribunal Supremo de Elecciones	9%	22%	30%
Ministerio de Educación	10%	11%	23%
Asamblea Legislativa	11%	31%	30%
Presidencia de la República	11%	22%	24%
Ministerio de Justicia	11%	35%	38%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	12%	27%	25%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	14%	30%	44%
Ministerio Comercio Exterior	18%	13%	20%
Poder Judicial	19%	21%	27%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	25%	4%	28%
Ministerio de Salud	80%	3%	42%
Defensoría de los Habitantes	100%	31%	38%
Servicio de la Deuda Pública	-	-	52%

Fuente: Liquidación del Presupuesto Nacional 2008 tomada del SIGAF.

Los procesos de contratación se llevan a cabo durante el primer semestre y a partir del segundo se devengan la mayoría de los gastos en estos rubros. Como se observa en los siguientes gráficos, la mayor parte de la ejecución se concentra en el último trimestre e incluso el último mes del año. Esto sucede en el caso de las transferencias, según la Tesorería Nacional, debido a atrasos en el cumplimiento de los requisitos por parte de las entidades receptoras de recursos y por la mayor disponibilidad de liquidez hacia final de año, así como por decisiones discrecionales de política pública ante la escasez de recursos.

GRÁFICO 2
EJECUCIÓN MENSUAL SEGÚN PARTIDA
2006-2008



3.2.3.4. Sobre las transferencias a las municipalidades

La asignación presupuestaria a las municipalidades en el 2008, se incrementó en más de un 100%, al pasar de ¢23.440 millones en el 2007 a ¢53.588 millones al 30 de junio de 2008. Como se observa en el siguiente cuadro, al primer semestre la ejecución es del 44%.

CUADRO N° 16
EJECUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS AL SECTOR MUNICIPAL EN EL AÑO 2007 PROVENIENTES DEL PRESUPUESTO
NACIONAL
MONTOS EN MILLONES DE COLONES

	Presupuesto Inicial	Presupuesto Ajustado	Devengado	% Ejecución
Total	53.588	52.911	23.300	44%
Ley 8114, artículo 5b ^a	20.304	19.627	7.398	38%
Obras Específicas ^b	2.541	2.541	2.541	100%
Ley 7313 ^c	2.328	2.328	1.221	52%
Ley 7218 ^d	420	420	0	0%
Transferencias Min. Gobernación ^e	27.995	27.995	12.140	43%

a. Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias

b. Título de Obras Específicas, Ley N° 7755 del 23 de febrero de 1998.

c. Redistribuye Impuesto Exportación Cajas o Envases de Banano a las municipalidades de cantones productores de banano.

d. Ley de Ajuste tributario que asigna el 10% del impuesto único de salida del país a la Municipalidad de Alajuela para cubrir los costos de construcción de los acueductos de la ciudad

e. Incluye ¢26.000 millones de transferencias de capital y ¢1.995 millones de transferencias corrientes asignados al IFAM para ser distribuidos a las municipalidades.

Fuente: Liquidación del Presupuesto 2008 ajustada al 30 de junio de 2008.

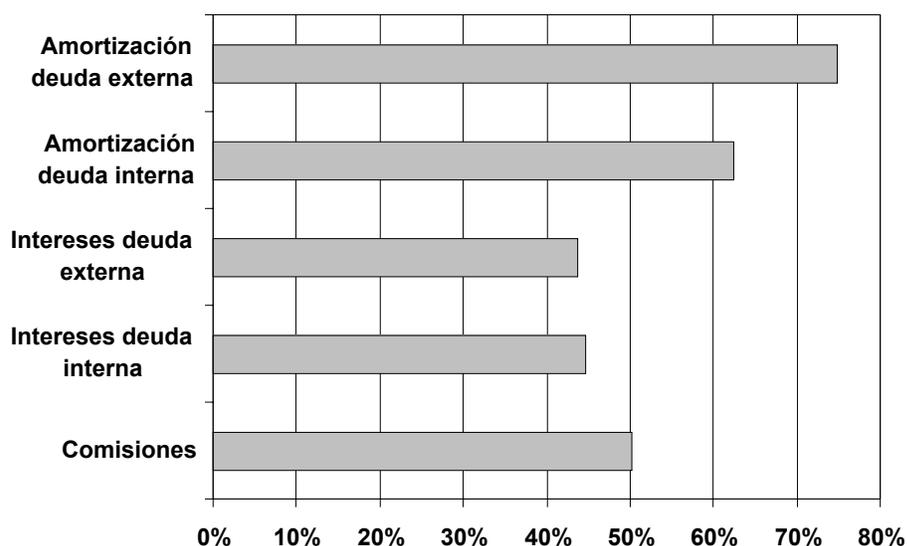
Las partidas específicas fueron giradas de manera oportuna en el mes de abril a las municipalidades por un total de ¢2.541 millones. Esto representa un avance pues el año anterior se transfirió en setiembre, y las transferencias del IFAM se giraron en diciembre, mientras que este año al 30 de junio ya tiene un 43% de ejecución.

Los ¢20.304 millones asignados inicialmente a las municipalidades para el mejoramiento de la red vial cantonal según el artículo 5b de la Ley 8114, fueron rebajados a ¢19.627 millones, los cuales han sido ejecutados en un 38% al 30 de junio de 2008. La distribución de estos recursos ha sido asimétrica, ya que de los 81 gobiernos locales, 27 no han recibido transferencia alguna, 49 recibieron el 50% del monto asignado y los seis restantes montos intermedios. Sin embargo la mayor problemática se refleja en el hecho de que la mayoría de las Municipalidades presentan altos saldos en Caja Única de estos dineros destinados al mejoramiento vial cantonal, algunas incluso acumulando saldos de períodos anteriores sin utilización. Las Municipalidades con mayores saldos al 30 de junio son la Municipalidad de Siquirres, El Guarco y Aguirre que disponen de ¢571 millones, ¢367 millones y ¢325 millones, respectivamente.

3.1.3. Servicio de la Deuda

El título del Servicio de la deuda fue aprobado para el ejercicio económico del 2008 por $\text{€}1.384.023$ millones, representando esto 40% del presupuesto total aprobado. A esta suma se le agregó la revalidación de $\text{€}180$ mil millones financiados con la fuente de recursos del Acuerdo de Caracas, sin embargo debido a la no utilización de la mencionada fuente durante los últimos tres años, el Ministerio de Hacienda se encuentra actualmente valorando la posible desincorporación. La segunda modificación realizada corresponde a un rebajo de $\text{€}8.336$ millones en la partida de Amortización de Títulos Deuda Interna de largo plazo.

GRÁFICO 3
EJECUCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA AL 30 DE JUNIO DE 2008



Fuente: Liquidación del Gobierno de la República al 30 de junio de 2008.

Lo gastado al 30 de junio asciende a la suma de $\text{€}805.054$ millones, lo cual representa el 52% de la asignación actual. Con respecto al devengado total del presupuesto nacional, este monto representa el 47%. Dentro de los pagos importantes estuvo la amortización de los Eurobonos el 31 de enero de 2008 por US\$200 millones, mientras que el próximo vencimiento importante de Eurobonos será el 15 de mayo del 2009 por un monto de US\$300 millones.

Según la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto, las estimaciones presupuestarias del 2008 se realizaron bajo el supuesto de inflación y de tipo de cambio promedio calculados por el Banco Central. Así mismo Hacienda proyectó una tasa básica pasiva promedio para el 2008 de 9,43%, y una tasa Libor de 5,33% promedio anual. Sin embargo durante el primer semestre la tasa básica pasiva alcanzó un máximo de 7,25% y un mínimo de 4,25% y el tipo de cambio estuvo por debajo de los $\text{€}500$ la mayor parte del semestre, beneficiando así el servicio de la deuda. Es por esta coyuntura económica, de que a pesar de la devaluación que se dio en junio y de que se perfilan incrementos en las tasas de interés, las proyecciones presupuestarias están siendo balanceadas por condiciones favorables en el primer semestre y condiciones menos favorables en el segundo semestre. Por lo tanto la Dirección de Crédito Público no prevé la incorporación

**Evolución fiscal y presupuestaria del sector público,
primer semestre de 2008**

de recursos adicionales a pesar de los cambios en variables relevantes como la tasa de interés, el tipo de cambio y la inflación. El siguiente cuadro muestra los nuevos proyectos o créditos públicos suscritos y en trámite de aprobación durante el primer semestre de 2008.

**CUADRO N° 17
PROYECTOS/CRÉDITOS PÚBLICOS SUSCRITOS Y EN TRÁMITE DE APROBACIÓN DURANTE EL PRIMER SEMESTRE 2008**

Nombre del Proyecto Aprobado	Acreedor	Institución Ejecutora	Moneda Contractual	Monto Total del Préstamo (en US\$)	Fecha de Suscripción del Contrato	Fecha de Aprobación de Ley
Ecomercados II	BIRF	FONAFIFO-MINAE	USD	30.000.000	08/05/2007	03/07/2008 (Ley N° 8640)
Proyecto de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas	BID	SINAC	USD	20.000.000	30/01/2008	En trámite Legislativo
Proyecto Ciudad Puerto Limón	BIRF	Comisión de Coordinación Interinstitucional- Ministerio de Hacienda	USD	72.500.000	27/02/2008	En trámite Legislativo
Proyecto Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón	BCIE	AYA	USD	68.505.000	26/03/2008	N.A.
Proyectos varios del ICE	CAF	ICE	USD	100.000.000	09/04/2008	N.A.
Reconversión de Pasivos BID	BID	ICE	USD	381.000.000	10/07/2008	N.A.
Total				672.005.000		

Fuente: Departamento de Coordinación y Control del Endeudamiento Público, Dirección de Crédito Público.
N.A.: No Aplica

El 14 de julio de 2008 la calificadora de riesgo Standard and Poor's mejoró la calificación de riesgo país de estable a positiva, al igual que lo hizo Moody's el 12 de agosto de 2008. Ambas calificadoras señalan la mejora de los resultados fiscales y la reducción en la carga de la deuda pública como factores que mejoran el perfil fiscal del país y por ende la posibilidad de hacerle frente a sus obligaciones.

La creación de la Dirección de Crédito Público y consiguiente separación de la Tesorería Nacional se ha retrasado por los procesos de contratación de personal por parte del Servicio Civil y los largos procesos de contratación del edificio para albergar a los nuevos funcionarios. En el ínterin ha habido avances en la migración del registro de la deuda al SIGADE 5.3 y en la capacitación del personal para el manejo del mismo. Durante el primer semestre de 2008, no se dio la emisión de la política de endeudamiento público (recientemente previsto su envío a la Presidencia en octubre de 2008) y de un programa nacional de inversiones públicas (actualmente en proceso de elaboración).

3.2. Situación fiscal del Gobierno y del Sector Público

Como ya ha sido analizado por diferentes fuentes, incluida esta Contraloría en sus informes relativos a la situación fiscal, se manifiesta una estabilidad muy sólida de las cuentas presupuestarias y una tendencia sostenida a la reducción de la deuda pública. Ésta última alcanza una baja promedio de cuatro puntos porcentuales por año desde el 2005, frente a una expectativa menos pronunciada en esa dirección.

Actualmente el gobierno está en capacidad de reducir el saldo nominal de sus pasivos, siendo la devaluación cambiaria el principal factor de incertidumbre. En 2007 la deuda

disminuyó en términos nominales y así se observa para junio 2008. El cociente deuda/PIB del Gobierno Central se ubica cerca de 23%, nivel que será el mínimo del presente decenio.

Sigue siendo pertinente lo apuntado ya anteriormente: de seguir la tendencia la deuda continuaría disminuyendo y eventualmente el gobierno podría ser un acreedor neto en pocos años. Lo cual señala la necesidad de que las autoridades mediten y programen adecuadamente la acción gubernamental en el mediano plazo. Momentáneamente, por ejemplo, en los últimos dos ejercicios la acumulación de caja ha tenido magnitudes significativas, donde ha interactuado con las metas monetarias.

Concomitantemente con esto último, y a diferencia del primer semestre del 2007, no se ha dado en 2008 un aumento sensible en la deuda interna con costo del Banco Central, aun cuando ha continuado en aumento. Otros pasivos del Gobierno han crecido, como los de tesorería, que se caracterizan por no soportar interés nominal pero que gravitan en forma creciente sobre las cuentas fiscales, e igualmente obligaciones no atendidas contabilizadas en los balances y otras que no se registran, a saber los destinos específicos.

Aun este espectro amplio de pasivos (que incluye contingentes como la deuda interna del Banco Central, o flotantes como los otros mencionados), y de destinos específicos no atendidos, presenta una evolución a disminuir, lo que como ya se ha indicado en informes previos no implica la posibilidad de aplicarse a su cancelación mediata o inmediata con cargo al presupuesto. Antes bien, en retrospectiva ello habría conducido a niveles intolerables de deuda, por lo que se reitera la petición para una adecuada solución al desequilibrio fiscal en el contexto de una más holgada situación de caja.

La deuda interna de la autoridad monetaria sigue siendo un factor de preocupación, que en el primer semestre ha crecido más de ₡200 mil millones en los "Valores emitidos con residentes" de su balance. La fuerte relación que guardan estos pasivos con la política monetaria y cambiaria, dada la fase de transición que en ambos casos se está dando hacia un esquema de baja inflación, y el limitado margen de acción del instituto emisor sobre su situación patrimonial, inclina a sugerir el apoyo financiero del Gobierno, como efectivamente se ha dado en el 2007 y en el 2008, y que se plantea dotar de un marco jurídico expreso en el proyecto de Ley de Capitalización del Banco Central de Costa Rica (expediente N° 16998).

Los ingresos del Gobierno guardan una razón al PIB que se va acercando al 16% y que es el máximo de los últimos años; se observa también control en erogaciones a pesar de que se ha revertido una tendencia de varios años a disminuir. El gasto sin intereses representa cerca de un 11,7% del PIB, y posiblemente al cierre se sitúe en torno a 12,5% con más de un punto sobre el observado en 2006, que ha sido el mínimo del decenio. La baja de intereses, en su caso, contribuye otro tanto al superávit, siendo que este año esté muy por debajo del 3% del PIB lo que indica un mínimo valor en mucho tiempo.

En forma paralela al Gobierno, las entidades del sector descentralizado muestran a junio un mayor superávit, no obstante la programación económica sugiere un resultado inferior al de 2006-2007, como se lee en el cuadro. De cualquier modo, se espera en 2008 que el sector público no financiero concluya nuevamente con superávit consolidado. Finalmente, las pérdidas del Banco Central también están cediendo en magnitud, y es de esperar que el Sector Público Combinado cierre en superávit como ya se observó en el 2007.

**CUADRO N° 18
DÉFICIT FINANCIERO Y DEUDA**

Gobierno Central									
Déficit financiero y Deuda									
Millones de colones								A Junio	A Dic.
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Proy.
Ingresos % PIB	13,4	13,4	14,0	13,6	13,9	14,2	15,5	15,7	16,0
Gastos sin intereses % PIB	12,4	13,5	12,6	12,2	11,9	11,3	11,9	11,7	12,5
Intereses % PIB	4,0	4,3	4,3	4,1	4,1	3,8	3,1	2,3	2,4
Déficit financiero	-162.781	-265.390	-198.840	-219.964	-199.017	-104.021	73.107	130.949	177.240
% PIB	-3,0	-4,4	-2,8	-2,7	-2,1	-0,9	0,5	1,7	1,1
Deuda de base amplia	53,2	58,3	58,4	57,8	57,4	52,8	47,8	43,6	44,3
Consolidada interna y externa	40,1	42,0	40,9	41,3	38,1	33,3	27,6	23,3	22,7
Flotante	3,1	4,0	3,9	3,9	4,8	4,6	5,1	5,5	6,4
BEM	3,0	5,0	5,7	5,3	7,1	8,7	9,9	8,8	8,8
Otras deudas BCCR	6,9	7,0	7,7	6,4	6,2	4,9	3,6	4,4	4,4
Flotante de Tesorería	0,1	0,2	0,3	0,8	1,2	1,3	1,6	1,7	2,0
PIB	5.394.595	6.060.878	6.982.288	8.143.550	9.511.600	11.515.368	13.554.148	7.760.000	16.000.000
Resto sector público									
Instituciones descentralizadas	0,1	0,2	0,8	1,0	1,2	1,7	1,6	1,9	1,0
Empresas públicas	0,7	0,0	-0,1	0,0	0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,4
Sector Público No Financiero	-2,2	-4,2	-2,2	-1,7	-0,7	0,6	2,2	3,4	1,7
Banco Central	-1,2	-1,4	-1,6	-1,3	-1,4	-1,2	-0,7	-0,4	-0,6
Sector Público Combinado	-3,4	-5,6	-3,8	-3,0	-2,1	-0,6	1,5	3,0	1,1

Superávit se indica con signo positivo; déficit negativo.

Resto del sector público para 2008: la proyección es del programa económico.

El PIB a junio es proyección propia. Los cocientes de deuda a junio contra el PIB anualizado.

Merece comentario que la programación económica propone un déficit de -0,5% para el Gobierno y de 0,6% para el Sector Público Combinado. Sin embargo, dado un análisis más actualizado del ingreso y el gasto del Gobierno y otras instituciones, se considera improbable que el déficit supere los valores antes comentados.

Se reitera la necesidad de revisar el balance de ingresos y gastos a la luz de una adecuada planificación, visto que la situación fiscal se mueve en sentido de superávit y de disminución de la deuda. Ello se origina tanto en mayores ingresos como en menores gastos y pagos de interés, como variación de fondo en la situación fiscal que demanda una gestión de mayor horizonte temporal. Lo anterior en un contexto macro e internacional que se muestra más relevante para el sector público costarricense, dado el grado de integración y profundización comercial y financiera de la economía.

Esta Contraloría ha llamado la atención sobre la ausencia de un programa de mediano y largo plazo para las inversiones públicas, aun cuando en el corto plazo se ha estado evidenciando una recuperación de este concepto.

Así, el aumento del gasto tiene concentración relativa en el de capital, lo que también señala una variación de tendencia. En el caso del Gobierno Central, como ya se mencionó, el gasto primario tendría en 2008 algo más de un punto porcentual sobre el 2006. De tal diferencia, más de la mitad se da en gasto de capital, especialmente por las transferencias a entes del sector descentralizado y municipal. Como resultado, en el Gobierno General se daría un aumento similar. Por su parte, en las empresas públicas también se observa una elevación del gasto de capital. Lo anterior es un indicador de una recuperación que tiene un significativo componente de inversión, con origen especialmente en el Gobierno, la cual corresponde dotar de una programación de mediano y largo plazo conforme a las prioridades que se definan en un plan de inversiones públicas.

CUADRO N° 19
GASTO DE CAPITAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 jun	Proy dic
Gobierno Central	1,29	1,37	1,04	1,00	1,12	0,92	1,27	1,34	1,60
Gobierno General	2,23	2,24	1,83	1,65	1,62	1,43	1,69	1,61	2,00
Empresas Públicas No financieras	1,90	2,34	2,55	2,32	2,36	2,04	2,17	1,65	2,27
Sector Público No Financiero	4,13	4,58	4,38	3,96	3,98	3,48	3,86	3,25	4,27

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. Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

a. Sobre la ejecución de ingresos

Los ingresos efectivos de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) durante el primer semestre del año ascendieron a $\text{Q}802.344,3$ millones, o sea recaudaron un 56,6% del total de los recursos presupuestados. De los cuales un 56,1% corresponden al Seguro de Salud y los cuales están constituidos principalmente por las Contribuciones Sociales, las que representan un 61,2% del referido total. De acuerdo con lo anterior, la recaudación de los ingresos en este primer semestre fue aceptable, en razón de que el Programa de Salud recaudó un 52,6% de los ingresos programados, el Seguro de Pensiones un 63,7% y el Régimen No Contributivo un 56,6%. Se debe señalar que los recursos que obtuvieron montos inferiores a los programados, corresponden a ingresos que no tienen una representación relevante dentro del total presupuesto para el año 2008, algunos de estos recursos se refieren a intereses sobre títulos valores, ingresos varios no especificados, transferencias de capital provenientes del Banco Mundial, alquileres y venta de servicios, estos dos últimos del Seguro de Pensiones.

La CCSS justifica el nivel de recaudación de los ingresos a los esfuerzos realizados mediante las inspecciones efectuadas, la extensión en las coberturas con estrategias y la ubicación de patronos por medio del sistema de georeferencia, entre otros esfuerzos. Además, en materia de cobros se menciona la implementación de nuevas estrategias de cobros, centro de llamadas, adecuaciones de pagos y alianzas estratégicas con otras entidades como con el ICE (Instituto Costarricense de Electricidad).

A pesar de que la CCSS en este primer semestre alcanza sus metas financieras, la evolución de los mismos durante los últimos años no ha sido constante, en razón de que se presenta una desaceleración en el nivel de ingresos, situación que la misma entidad visualiza al plantearse dentro de los lineamientos estratégicos del Plan Estratégico hacia el año 2025⁶, el mejoramiento de la capacidad de recaudación de los ingresos que legalmente corresponden a la institución y a su vez la creación de fuentes de ingresos adicionales en concordancia con las posibilidades reales del país y de la población, lo anterior con el propósito de hacerle frente a los efectos de la evolución del mercado, de la estructura demográfica y del perfil epidemiológico, en el marco de un sistema universal de Salud y de Pensiones. A continuación se presenta el comportamiento de la ejecución presupuestaria de los ingresos durante los años 2006-2007 y 2008:

⁶ Una CCSS renovada hacia el 2025 Planeamiento estratégico institucional, página 57.

**CUADRO N° 20
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y EJECUTADO SEGÚN PROGRAMA
AL 30 DE JUNIO DE 2006-2008
EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso Por programa	2006			2007			Variación nominal 2006-2007	2008			Variación nominal 2007-2008
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución		Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	
Total	888.587,1	614.744,3	69,2	1.174.985,2	734.681,5	62,5	19,5	1.416.954,9	802.344,1	56,6	9,2
Seguro de Salud	563.685,7	316.147,2	56,1	699.146,3	386.448,0	55,3	22,2	856.572,9	450.294,9	52,6	16,5
Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte	298.186,9	285.691,2	95,8	425.751,2	320.595,6	75,3	12,2	489.282,4	311.812,3	63,7	-2,7
Régimen No Contributivo	26.714,5	12.905,9	48,3	50.087,7	27.637,9	55,2	114,1	71.099,6	40.236,9	56,6	45,6

Fuente:

- Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008.
- Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008.

Tal y como se muestra anteriormente, el incremento nominal del presupuesto total ejecutado del período 2006-2007 fue de un 19% mientras que el incremento del 2007-2008 fue de un 9%. Los ingresos de cada uno de los Seguros que componen el presupuesto de esta entidad, han presentado incrementos, en términos reales, de un año otro, con excepción del decrecimiento nominal y real que se dio en el monto ejecutado del primer semestre del año 2008 respecto del año 2007 en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. En cuanto a los incrementos se han originado por aumentos en los ingresos, por Contribuciones Sociales y las transferencias provenientes del Gobierno Central y, en el caso del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, las reducciones se explican por las disminuciones en los ingresos, por concepto de las transferencias corrientes, ingresos no tributarios y recursos de superávit.

b. Sobre la ejecución de los egresos por objeto del gasto

El presupuesto de egresos de la CCSS está estructurado de la siguiente manera: Seguro de Salud, Seguro de Pensiones y el Régimen No Contributivo. Su comportamiento en estos últimos años se visualiza a continuación:

**CUADRO N° 21
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO
2006-2008
SEGÚN PROGRAMA PRESUPUESTARIO
EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2006			2007			2008		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución
Total	888.587,1	392.405,1	44,2	1.174.985,2	519.309,2	44,2	1.416.954,9	607.525,8	42,9
Seguro de Salud	563.685,7	243.449,8	43,2	699.146,3	302.663,8	43,3	856.572,9	382.134,9	44,6
Seguro de Pensiones	298.186,9	138.099,9	46,3	425.751,2	197.757,3	46,4	489.282,4	195.404,1	39,9
Régimen No Contributivo	26.714,5	10.855,4	40,6	50.087,7	18.888,1	37,7	71.099,6	29.986,8	42,2

Fuente:

- Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008.
- Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008.

Del monto presupuestado de egresos para este primer semestre del año 2008, la CCSS ha gastado un total de ₡607.525,8 millones, o sea un 42,9%. Los cuales al nivel de programa se distribuyeron de la siguiente manera; un 62,9% (₡382.134,9 millones) se destinó al Seguro de Salud, un 32,2% (₡195.404,1 millones) al "Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte" y un 4,9% (₡29.986,8 millones) al "Régimen No Contributivo de Pensiones". Tal y como se observa en el cuadro anterior, los recursos totales asignados a junio del año 2007 presentaron un incremento nominal de un 32,3% respecto del monto de recursos asignados a junio del año 2006, mientras que el incremento del año 2007 respecto del 2008 fue de un 17%. Lo anterior obedece a las disminuciones reales que se dieron en el Seguro de Pensiones en comparación con años anteriores. En este caso las disminuciones sustanciales se dieron en la partida de remuneraciones y activos financieros, sin embargo a su vez se presenta para el caso del año 2008 un incremento en la partida de transferencias corrientes, lo que provoca una nivelación de gastos. Lo anterior obedece a la reclasificación presupuestaria de los pagos que realiza el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte al Seguro de Salud por la atención de los servicios médicos hospitalarios que ese último brinda a los pensionados, exceptuando el pago de subsidios en dinero, la cual fue dispuesta por la Dirección de Presupuesto Nacional, mediante el oficio DGPN-248-2007 del 15 de junio de 2007. En esta partida de transferencias se incluye el pago de pensiones y jubilaciones contributivas, la cual ha venido en aumento, en donde el total a junio del año 2006 fue de ₡74.985,5 millones, en junio del 2007 de ₡92.155,9 millones y actualmente a junio 2008 la cifra es de ₡113.062,7 millones.

Dentro de la estructura de gastos, las partidas que resultan con montos de mayor relevancia son: remuneraciones, transferencias corrientes, activos financieros y materiales y suministros. Los porcentajes de ejecución se muestran a continuación:

**Evolución fiscal y presupuestaria del sector público,
primer semestre de 2008**

**CUADRO N° 22
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO
2006-2008
SEGÚN PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO
EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2006			2007			2008		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución
Total	888.587,2	392.405,1	44,2	1.174.985,2	519.309,0	44,2	1.416.954,9	607.525,8	42,9
Remuneraciones	358.439,8	169.754,4	47,4	432.659,8	201.753,3	46,6	500.089,9	241.827,1	48,4
Servicios	75.599,7	27.500,8	36,4	81.330,8	30.491,2	37,5	99.627,8	39.165,8	39,3
Materiales y suministros	98.478,2	46.216,8	46,9	123.508,5	62.038,2	50,2	155.955,9	70.974,8	45,5
Intereses	290,1	75,1	25,9	1.665,9	595,9	35,8	2.023,1	610,8	30,2
Activos Financieros	89.164,3	48.545,5	54,4	140.136,1	87.430,5	62,4	174.703,5	60.370,6	34,6
Bienes Duraderos	31.206,1	3.279,9	10,5	54.182,9	5.038,8	9,3	67.472,7	13.487,2	20,0
Transferencias Corrientes	226.551,6	96.806,2	42,7	299.147,5	129.729,4	43,4	403.541,3	178.742,8	44,3
Amortización	472,2	226,4	47,9	5.484,2	2.231,7	40,7	5.601,4	2.346,7	41,9
Cuentas Especiales	8.385,2	0,0	0,0	36.869,5	0,0	0,0	7.939,3	0,0	0,0

Fuente:

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008.

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008.

El total de gastos ejecutado creció en un 32,3% del 30 de junio del 2007 respecto del año 2006, mientras que el incremento del año 2008 respecto del 2007 fue de un 17,0%. A pesar de que se visualiza un crecimiento nominal menor en los gastos de la CCSS en los períodos en estudio, la entidad viene presentando incrementos en partidas como remuneraciones, servicios, transferencias corrientes y amortización, cuyas causas se detallan a continuación.

La partida de Remuneraciones se mantiene como el gasto más relevante dentro del total de recursos asignados, en este primer semestre la entidad ha creado un total de 1.936 plazas, en las que se destaca un total de 1.356 para personal administrativo y de apoyo. De manera que la entidad cuenta con un total de 39.055 plazas por sueldos fijos. En la partida sobresalen gastos por el pago en remuneraciones básicas y de incentivos salariales, los cuales alcanzan un total de ₡175.203,3 millones. Adicionalmente se debe considerar la suma de ₡29.894,9 millones en tiempo extraordinario, aspecto que llama la atención en razón de la creación en el número de plazas. Sobre esta situación esta Contraloría General se ha referido en diferentes documentos presupuestarios, en el sentido de revisar la programación del gasto "tiempo extraordinario", por cuanto se ha financiado con estos recursos parte de la creación de plazas, mientras que en otros documentos se ha aumentado el gasto de tiempo extraordinario, lo cual genera inconsistencias. A su vez el incremento en dicha partida es incongruente con las políticas establecidas para la creación de plazas en esa entidad⁷. Tal y como se indicó en la aprobación parcial de la modificación externa 2-06,..."con la creación de plazas, la Caja Costarricense de Seguro Social debería buscar resolver los refuerzos de labores y por lo tanto darse una tendencia a la reducción de gastos como el tiempo extraordinario"⁸.

⁷ Oficio N° 6646 del 26 de mayo 2006, Presupuesto Extraordinario 2-2006, punto N° 3.

⁸ Oficio N° 10022 del 19 de julio 2006, Modificación Externa 3-2006, punto N° 2.

En la partida de Servicios, el porcentaje de ejecución alcanzó un 39,3%. Dentro de esta partida destacan los gastos por Servicios de Gestión y Apoyo y los relacionados con el mantenimiento y reparación. En cuanto a la subpartida de Servicios de Gestión y Apoyo, se presenta una baja ejecución en los "Servicios de Desarrollo de Sistemas Informáticos", con un 10,7% de ejecución respecto del total presupuestado. En este sentido, la Administración indica que requiere de un nuevo proceso de contratación de consultorías⁹.

El monto ejecutado en "Materiales y Suministros" alcanza un 45,5%. En esta partida el gasto más importante corresponde a "Productos farmacéuticos y medicinales", en donde sobresale el gasto en la adquisición de medicamentos. La ejecución de la partida de Bienes Duraderos al 30 de junio de 2008 fue de un 20,0%. Sobre el bajo porcentaje en la ejecución de esta partida, la CCSS de una manera resumida, mediante el Informe de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio 2008, y en oficios Nos. DAP-0394-2008, DAP-0297-2008, GIT-34676-2008 y DAP-0393-2008, indica lo siguiente:

a. La partida de Maquinaria, Equipo y Mobiliario obtuvo una ejecución del 11,8%, sin embargo existe una suma significativa en reservas, lo cual está dirigido a finiquitar procedimientos de compra de equipos médicos, equipos para tele salud, de transporte, comunicaciones, de producción entre otros.

b. En Equipo y Programas de Cómputo tiene una ejecución de un 3,5%, se encuentra pendiente de adjudicar por parte de la Junta Directiva el proyecto de la plataforma tecnológica el cual contempla una suma considerable, así como otros proyectos que se encuentran en la etapa de estudios de factibilidad, de mercadeo o pendientes de adjudicación.

c. Respecto a las Construcciones, Adiciones y Mejoras la ejecución fue de un 29,5% donde sobresale el proyecto de construcción del Hospital de Heredia. El comportamiento del gasto obedece a las actividades realizadas las cuales permitirán al final del año alcanzar un avance proyectado de un 45,0%.

Tal y como se observa, esta situación en relación con los bajos porcentajes de ejecución, se ha venido manifestando en otros informes¹⁰, por lo que en razón de la importancia que tienen dichos recursos en el desarrollo de la entidad y por ende en el logro de un mejor servicio de salud para todos los ciudadanos, esta Contraloría General, espera que en el segundo semestre del presente año se realicen esfuerzos para subsanar estas debilidades en el sistema de ejecución de los gastos de inversión, a través de la implementación de un instrumento permanente de información y seguimiento del presupuesto de inversión para la toma de decisiones oportunas, y de las acciones y recomendaciones planteadas a lo interno de la entidad, con el propósito de mejorar la ejecución del presupuesto de inversiones.

Por orden de importancia en los recursos asignados, la partida de Transferencias Corrientes mantiene el segundo lugar, cuya asignación de recursos para el año 2008 fue de ₡403.541,3 millones. Su ejecución en este primer semestre fue de un 44,3%. En esta partida la entidad incluye mayoritariamente el pago de las pensiones y jubilaciones contributivas, cuya ejecución fue de un 47,2% y el pago de las pensiones no contributivas, con una

⁹ CCSS. Informe de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio 2008. página 58.

¹⁰ Informe N° DFOE-SOC-51-2007, sobre los resultados del análisis de la liquidación presupuestaria de la CCSS para el ejercicio económico 2006.

ejecución de un 46,7%. En Pensiones y Jubilaciones Contributivas se gastaron en este semestre ¢113.062,7 millones y en Pensiones No Contributivas la suma de ¢26.287,6 millones.

Con un total de ¢139.350,3 millones la CCSS otorgó al 30 de junio de 2008 un total de 140.701 Pensiones del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte mientras que para el caso de las Pensiones Ordinarias pagadas por el Régimen No Contributivo, el total fue de 453.949 y para Parálisis Cerebral un total de 14.496 pensiones. Por lo tanto se presenta un incremento de un 5,2% en el número total de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte, un 3,6% en el incremento en Pensiones Ordinarias y un 1,0% en las de Parálisis Cerebral del Régimen No Contributivo respecto del mes de junio de 2007.

c. Sobre los estados financieros al 30 de junio de 2008

En relación con la información contenida en los Estados Financieros al 30 de junio de 2008 de esa entidad, sobresalen algunos datos. Por ejemplo en el "Balance de Situación Ajustado del Seguro de Salud", se presenta un monto de ¢226.782,2 millones en Cuentas por Cobrar, monto que aunque inferior al reflejado en junio del año anterior, representa un 61% del total del Activo Corriente; estas cuentas por cobrar están conformadas principalmente por las cuentas por cobrar de cuotas a Instituciones Públicas y Privadas por la suma de ¢131.016,6 millones por concepto de pago de planillas y las cuentas por cobrar a instituciones por un monto de ¢41.847,1 millones por diferentes conceptos, tales como administración, servicios médicos y recaudación. Destaca dentro de las Cuentas por Cobrar a instituciones, la deuda que mantiene la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares con la CCSS por la suma de ¢34.375,6 millones. A su vez el total de Activo Corriente presenta una disminución de un 37% respecto de obtenido a junio de 2007, igualmente el Patrimonio disminuyó en 10,7%.

En cuanto a los resultados del "Balance de Situación" del Régimen No Contributivo de Pensiones, el activo total presenta un incremento respecto del reflejado al mes de junio de 2007 de un 31,0%, el cual obedece fundamentalmente a la actualización de la cuenta *Estimación de Incobrables*, situación que según lo indica la Dirección Financiero Contable de esa entidad en los Estados Financieros del mes de junio del 2008, *"evidencia las dificultades que enfrenta este programa para hacer efectivos de manera oportuna los recursos que por ley le corresponden, ya que la totalidad de dichos recursos incluidos en las cuentas por cobrar de corto y largo plazo representan un 86,0 % del total de activos del Régimen, lo cual se traduce en falta de liquidez para hacer frente a sus obligaciones financieras"*.

Por otro lado a Auditoría Interna de la CCSS mediante el Informe N° ASF-067-R-2008 del 8 de mayo del año en curso señaló la necesidad de que la Administración de esa entidad tome las medidas necesarias para la contención de las diferentes clases de gastos, tratando que éstos aumenten en igual o menor proporción que los ingresos, ya que de ello dependerá la liquidez del Seguro de Salud y por otro lado sobre la necesidad de fortalecer e impulsar en una forma continua y permanente la gestión de cobro, en razón del monto de las cuentas por cobrar de corto y largo plazo.

d. Sobre el análisis de la ejecución física

A la fecha del presente informe, la Caja Costarricense de Seguro Social no ha presentado el Informe de Evaluación del Plan Anual Operativo para el primer semestre de 2008, aspecto que de manera reiterada se ha venido presentando en períodos anteriores.

4.1.2. 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.

El ICE, para cumplir con dichos fines, especialmente en lo que se refiere a brindar servicios de electricidad y telecomunicaciones en el país, dispone al 30 de junio del 2008 de un presupuesto definitivo, tanto de ingresos como de egresos, por la suma de ₡1.345.324,2 millones, de los cuales a esa fecha se han recaudado ₡506.388,5 millones y se han gastado ₡473.296,9 millones, es decir el 93,5% de los ingresos recibidos.

a. Evolución de la recaudación del presupuesto de ingresos durante el período 2006-2008

EL ICE al 30 de junio del 2008 presenta una recaudación de sus ingresos de un 37,6%, porcentaje que es menor al reflejado en los años 2006 y 2007 que fueron superiores al 50,0% de lo estimado. Lo anterior se aprecia en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 23
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
COMPARATIVO DE INGRESOS DEFINITIVO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO, 2006-2008
EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2006			2007			2008		
	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación	Presupuesto definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación
Total	690.165,7	391.534,1	56,7%	897.924,2	488.817,1	54,4%	1.345.324,2	506.388,5	37,6%
Ingresos corrientes	576.956,7	284.741,4	49,4%	710.948,3	357.411,0	50,3%	888.693,8	422.009,0	47,5%
Ingresos de capital	790,4	782,4	99,0%	1.000,9	524,9	52,4%	506,7	72,1	14,2%
Financiamiento ^{1/}	112.418,6	106.010,3	94,3%	185.975,0	130.881,2	70,4%	456.123,7	84.307,4	18,5%

^{1/} Corresponde a ingresos por superávit y de préstamos.

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el ICE (Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008).

Evolución fiscal y presupuestaria del sector público, primer semestre de 2008

Esa disminución en el año 2008 se origina principalmente en la recaudación de los ingresos por financiamiento, en donde, como se observa en el cuadro anterior, solo ingresó el 18,5% de lo presupuestado. Al analizar el cierre del primer semestre de ese año, se aprecia que, de los recursos que provienen específicamente de préstamos (¢398.269,1 millones) solo se ha recaudado el 6,6% (¢26.452,8 millones). Lo anterior debido a que el presupuesto extraordinario, que incorpora la suma de ¢197.213,2 millones para la reconversión de pasivos, fue presentado por el ICE hasta finales de mayo de este año y de los otros recursos incorporados en el presupuesto ordinario algunos préstamos aún no han cumplido con los requisitos legales respectivos, por lo que, esos ingresos es probable que se vean reflejados en períodos posteriores.

Los ingresos presupuestados con recursos crediticios, se incrementaron del 2007 al 2008, al cierre del primer semestre, en un 404,8%¹¹. De esos ingresos se destinarán, ¢201.055,9 millones (el 50,5%) a mejorar la generación, distribución y cobertura de los servicios de electricidad que brinda la institución y ¢197.213,2 millones (el 49,5%) a la reconversión de pasivos. Este proyecto de reconversión de pasivos, según lo señala el Ministerio de Hacienda¹², no constituye un incremento en el nivel de deuda del ICE, dado que no es un endeudamiento nuevo, consiste en una transacción de sustitución parcial de los pasivos actuales de la institución con la finalidad de buscar una mejor composición de dicho portafolio, a fin de mejorar las condiciones financieras de éstos, mediante la ampliación de los plazos y la disminución de la presión sobre los flujos de efectivo en el corto plazo, lo cual le permitirá al ICE cumplir a satisfacción con el crecimiento de la demanda de servicios de electricidad de manera continua y oportuna y contribuyendo así con el bienestar social y económico nacional.

Los ingresos corrientes, que se constituyen en la fuente principal de recursos de ese Instituto, presentan durante el período comprendido entre el 2006 y el 2008 una recaudación acorde con lo presupuestado. Dentro de esos ingresos, como empresa prestadora de servicios, se destacan los generados por el cobro de tarifas por concepto de venta de energía eléctrica y servicios telefónicos, de los cuales se presupuestaron para el año 2008 las sumas de ¢390.955,5 millones y ¢380.968,7 millones, respectivamente; ingresos que constituyen el 86,9% del monto presupuestado en esa clase de ingresos y de los cuales, se han recaudado al 30 de junio del 2008 el 53,6% (¢209.752,7 millones) y el 49,5% (¢188.430,6 millones), respectivamente.

Es importante resaltar que con estos ingresos tarifarios el ICE debe cubrir los gastos de operación y mantenimiento, así como, las inversiones presentes y futuras¹³ de los servicios que brinda, aspecto que, le corresponde fiscalizar a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de acuerdo con el inciso a) del artículo 6 de la Ley N° 7593¹⁴.

¹¹ De un presupuesto por la suma de ¢78.893,2 millones en el año 2007 se incrementó en el 2008 a ¢398.269,1 millones.

¹² Oficio N° STAP-0160-08 del 08/02/2008 de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

¹³ Entiéndase según lo interpretado por la Sala Constitucional en el Voto N° 6252-97.

¹⁴ El inciso a) del artículo 6 de la Ley N° 7593 señala la obligación de la ARESEP de "Regular y fiscalizar financiera y técnicamente a los prestatarios de los servicios públicos para comprobar el correcto manejo de los factores que afectan el costo del servicio ya sean las inversiones realizadas, el endeudamiento en que han incurrido, los niveles de ingresos percibidos, los costos y gastos efectuados o los ingresos percibidos y la rentabilidad o utilidad obtenida".

b. Evolución del presupuesto de egresos y su ejecución a nivel de programa durante el período 2006-2008

Para brindar los servicios de electricidad y telecomunicaciones, el ICE cuenta con una estructura programática conformada por tres programas: Alta Dirección y Gestión Administrativa, Electricidad y Telecomunicaciones. Los recursos asignados y ejecutados en cada uno de esos programas, durante los últimos tres años, se presentan a continuación:

CUADRO N° 24
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
COMPARATIVO EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO, SEGÚN PROGRAMA, AL 30 DE JUNIO, 2006-2008
EN MILLONES DE COLONES

Programa	2006			2007			2008		
	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución
	690.165,7	274.205,5	39,7%	897.924,2	374.647,6	41,7%	1.345.324,2	473.296,9	35,2%
Alta Dirección y Gestión Administrativa	44.004,4	15.646,1	35,6%	60.781,9	21.723,7	35,7%	75.293,8	26.557,0	35,3%
Electricidad	307.106,8	149.808,4	48,8%	407.011,2	218.467,8	53,7%	792.902,3	292.283,7	36,9%
Telecomunicaciones	339.054,5	108.751,0	32,1%	430.131,1	134.456,1	31,3%	477.128,1	154.456,2	32,4%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el ICE (Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008).

Los programas de Alta Dirección y Gestión Administrativa y el de Telecomunicaciones, como se muestra en el cuadro anterior, presentan durante los primeros semestres de los años 2006, 2007 y 2008 un porcentaje de ejecución relativamente constante, de aproximadamente un 35,0% para el primer programa y para el de Telecomunicaciones entre un 31,0% y un 32,0%.

Preocupa a esta Contraloría General, la baja ejecución en el programa de Telecomunicaciones, ya que, de no tomarse las acciones pertinentes, podría repercutir en que, al final del año, no se logre dar un cumplimiento efectivo de los objetivos estratégicos propuestos para atender la operación, mantenimiento y desarrollo de los servicios de infocomunicaciones.

Con respecto a esta subejecución, el ICE señala que obedece principalmente a atrasos en los procesos de contratación de bienes y servicios, los cuales son relativamente largos y no están exentos de las apelaciones por parte de los diferentes proveedores. Al respecto, este órgano contralor ha realizado distintos estudios sobre la gestión empresarial, encontrando importantes debilidades en la gestión del portafolio de proyectos, que si bien han venido siendo subsanadas, siguen requiriendo del debido apoyo y compromiso institucional. Con la promulgación de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, que le otorga al ICE un régimen específico y particular en materia de contratación administrativa, se espera que se logren mayores niveles de ejecución y, por ende, mejorar su tiempo de respuesta al mercado y el logro de sus objetivos estratégicos.

El porcentaje de ejecución en el programa de Electricidad, del 2007 al 2008, disminuye, al pasar de un 53,7% a un 36,9%, respectivamente. Ello se origina en que, en ese mismo

período, se da un crecimiento en los gastos estimados de un 94,8%¹⁵, producto principalmente de la asignación de recursos crediticios¹⁶, ingresos que como se señaló anteriormente reflejan un bajo porcentaje de recaudación, limitando la ejecución de gastos de inversión respaldados con ese tipo de recursos.

Por su parte, la ejecución al 30 de junio del 2008, en las subpartidas para la compra de energía eléctrica y de materia prima para la generación térmica, que son indispensables para atender la operación del servicio de electricidad¹⁷ y que absorben casi una cuarta parte del gasto total de ese programa¹⁸, es de un 68,0% y un 91,8%, respectivamente. En consecuencia, a la fecha y sobre todo en lo que respecta a "Materia prima" no se estaría contando con el suficiente contenido presupuestario para hacerle frente a las erogaciones de todo el año. Sobre este particular, ese Instituto debe tomar las medidas correspondientes para obtener los recursos necesarios que permitan cubrir esas necesidades y no poner en riesgo la prestación del servicio eléctrico; es importante indicar que los ingresos originados en la última fijación tarifaria¹⁹ ya fueron presupuestados en este período.

Adicionalmente, al analizar al cierre del primer semestre del 2008 la relación de los ingresos percibidos del sector de electricidad con respecto a los gastos efectivos de ese programa, se determinó que, al igual que en el primer semestre del año 2007, los ingresos que ha generado ese sector durante ese período, no han sido suficientes para respaldar las erogaciones correspondientes. Al 30 de junio del 2008 se presenta una diferencia de ¢24.866,5 millones, ya que se reportan ingresos por ¢267.417,2 millones y gastos por ¢292.283,7 millones. Lo anterior sin considerar la parte que debería cubrir el Sector de Electricidad del total de los gastos del programa de Alta Dirección y Gestión Administrativa que son por la suma de ¢26.556,9 millones. Preocupa, a esta Contraloría General el hecho que el Sector Electricidad, al cierre del primer semestre del año 2008, no esté generando los recursos necesarios para cubrir sus operaciones desde una perspectiva de sana administración financiera, por lo que es obligación del ICE llevar las gestiones que corresponda para encontrar una solución razonable y sostenible, si se estima que esta tendencia prevalecerá en el transcurso del año.

c. Evolución del presupuesto de egresos y su ejecución a nivel de partida durante el período 2006-2008

La ejecución del presupuesto total de egresos de ese Instituto al 30 de junio del 2008, es de un 35,2%, porcentaje que es menor al reflejado en los años 2006 y 2007 que fue de un 39,7% y un 41,7%, respectivamente. Lo anterior se aprecia en el siguiente cuadro:

¹⁵ Lo presupuestado en el 2007 fue por la suma de ¢407.011,2 millones y en el 2008 ¢792.902,3 millones.

¹⁶ De la suma de ¢398.269,1 millones presupuestados por el ICE con recursos de préstamos, la suma de ¢363.170,9 millones corresponden al sector de Electricidad.

¹⁷ Las subpartidas "Energía eléctrica" y "Materia prima" permiten atender el pago de las obligaciones adquiridas a través de contratos firmados de compra-venta de energía según las leyes N° 7200 y N° 7508 con los co-generadores privados, y el pago de las importaciones de energía y la compra de combustibles y lubricantes para generación térmica

¹⁸ De un gasto total del programa de electricidad por la suma de ¢292.283,7 millones, se ha ejecutado en energía eléctrica ¢39.320,9 millones y en materia prima ¢74.400,8 millones.

¹⁹ Publicada en La Gaceta N° 76 del 21 de abril de 2008.

CUADRO N° 25
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
COMPARATIVO DE EGRESOS APROBADOS Y EJECUTADOS, SEGÚN PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO, AL 30 DE
JUNIO, 2006-2008
EN MILLONES DE COLONES

Partida	2006			2007			2008		
	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución
	690.103,1	274.205,6	39,7%	897.924,2	374.647,7	41,7%	1.345.323,8	473.296,4	35,2%
Remuneraciones	145.188,2	71.386,4	49,2%	193.514,2	82.217,0	42,5%	240.180,8	104.815,7	43,6%
Servicios	152.538,0	57.545,7	37,7%	176.296,7	68.104,6	38,6%	244.664,0	86.156,1	35,2%
Materiales y suministros	142.269,3	64.880,2	45,6%	192.941,5	115.033,4	59,6%	276.903,0	139.973,4	50,5%
Intereses	29.296,3	12.043,0	41,1%	28.659,6	12.506,3	43,6%	56.046,4	13.287,8	23,7%
Activos financieros							1.529,0	1.529,0	100,0%
Bienes duraderos	130.311,2	30.234,5	23,2%	168.281,6	28.057,1	16,7%	242.544,3	43.941,9	18,1%
Transferencias corrientes	58.235,3	24.475,9	42,0%	74.446,7	34.228,2	46,0%	85.745,0	37.837,9	44,1%
Amortización	32.264,8	13.639,9	42,3%	63.783,9	34.501,1	54,1%	176.679,3	45.754,6	25,9%
Cuentas especiales							21.032,0		0,0%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el ICE (Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008).

La partida "Bienes duraderos", ha venido mostrando durante los últimos tres años la ejecución mas baja con respecto al monto presupuestado; ésta situación se origina, tal y como se comentó anteriormente, en aspectos relacionados con demoras en los procesos de contratación que afectan la adquisición oportuna de los bienes y servicios requeridos para el desarrollo de proyectos.

Las partidas "Intereses" y "Amortización" presentan en el año 2008 una ejecución del 23,7% y un 25,9%, respectivamente, mostrando, en ese mismo orden, una disminución con respecto a los porcentajes del 2007 que fueron de un 43,6% y un 54,1%. La subejecución del 2008 se origina, principalmente, en que los pagos de intereses y las amortizaciones de los préstamos por reconversión de pasivos y de algunos que se incorporaron en el presupuesto ordinario no se han realizado en este período debido a que, según se indico anteriormente, algunos tramites no se han finiquitado y porque ese instituto presentó un presupuesto extraordinario para la aprobación de esta Contraloría General a finales de mayo del presente año.

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

El ICE como empresa prestadora de servicios públicos, tiene como objetivo fundamental la realización de proyectos de inversión que tienen un impacto significativo para el desarrollo económico y social del país, por lo que, debe asegurar la confiabilidad, sostenibilidad y calidad de los servicios de electricidad y de telecomunicaciones.

Para llevar a cabo el desarrollo de proyectos de electricidad, el ICE presupuestó al 30 de junio del 2008, la suma de ₡276.584,7 millones, de los cuales se ha gastado el 22,8% (₡63.043,2 millones). Ese nivel de ejecución en el desarrollo de proyectos tiene relación directa con los ingresos por operaciones crediticias por la suma de ₡201.055,9 millones, que

**Evolución fiscal y presupuestaria del sector público,
primer semestre de 2008**

se destinarían, como se indicó anteriormente, para mejorar la generación, distribución y cobertura de los servicios de electricidad y que corresponden al 72,7% de lo asignado al desarrollo de proyectos; sin embargo, al haberse recaudado un monto aproximado de ₡26.452,7 millones, se limita la ejecución de los proyectos asociados con esos recursos.

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

CUADRO N° 26
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
PROGRAMA ELECTRICIDAD: EJECUCIÓN POR GRUPO DE PROYECTOS, AL 30 DE JUNIO DE 2008
EN MILLONES DE COLONES

Grupo de proyectos	Presupuesto Definitivo	Ejecutado	
		Absoluto	Relativo
Total	276.584,6	63.043,2	22,8%
Generación	183.529,2	43.837,9	23,9%
Transmisión	58.003,7	9.138,1	15,8%
Distribución	27.046,7	6.256,2	23,1%
Otros ^{1/}	8.005,0	3.811,0	47,6%

^{1/} Incluye los datos correspondientes al "Alumbrado público".

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe ejecución presupuestaria del ICE al 30 de junio de 2008.

El grupo de proyectos de Generación, que absorbe el 69,5% de los recursos ejecutados en el primer semestre del año 2008, muestra en el cuadro anterior una ejecución del 23,9% del monto presupuestado. Dentro de ese grupo de proyectos destacan cinco que representan el 63,4% de los recursos presupuestados, los proyectos hidroeléctricos (PH) Pirris, Toro III y Diquis, el Proyecto Geotérmico (PG) las Pailas, y el Proyecto Térmico (PT) Garabito, los cuales presentan una ejecución menor al 24,0% con respecto al monto estimado en cada uno de esos proyectos, con excepción del proyecto hidroeléctrico Diquis que su ejecución es de un 31,7%.

Los proyectos antes mencionados, de conformidad con el Plan de Expansión de Generación 2008-2021, contribuirían con 1.035 MW al Sistema Eléctrico Nacional Interconectado (SEN), en donde el "PT" Garabito y los "PH" Pirris y Toro III aportarían en el año 2010, 200 MW, 128 MW y 50 MW, respectivamente, el "PG" Las Pailas en el 2011, 35 MW y el "PH" Diquis, en el 2016, 622 MW. Consecuentemente, se considera adecuado que el ICE, asegure la entrada en operación de esos proyectos en las fechas programadas, ya que son de vital importancia para fortalecer y estabilizar el SEN y, con ello, reducir las importaciones de energía y el uso de plantas térmicas; tal y como se indicó en el informe N° DFOE-ED-89-2007²⁰ del 21 de diciembre del 2007.

²⁰ Informe sobre los resultados del estudio del presupuesto ordinario para el año 2008 del ICE.

Asimismo, en el portafolio de proyectos de Transmisión y Distribución se presenta una ejecución del monto presupuestado del 15,8% y del 23,1% respectivamente. En relación con la ejecución de esos grupos de proyectos es importante resaltar que es indispensable su desarrollo, para buscar la robustez, la confiabilidad y los niveles de redundancia requeridos por el sistema, de modo tal que se asegure en forma razonable la estabilidad y seguridad del SEN ante eventuales fallas de sus componentes y para que se pueda extender la cobertura en forma oportuna a nuevos clientes y mantener y mejorar los índices de calidad de servicio que la sociedad les demanda.

En el caso particular de los proyectos de transmisión, es criterio de este órgano contralor que se debe asegurar la efectividad en la ejecución de ese portafolio de proyectos, por cuanto representan un factor crítico de éxito en las soluciones de oferta energética que persigue el ICE.

En lo que respecta al desarrollo de proyectos de telecomunicaciones al 30 de junio del 2008, se le han asignado recursos por \$179.870,4 millones, y a esa misma fecha se ha ejecutado únicamente el 24,7%, porcentaje superior al ejecutado en ese mismo período en el año 2007 (16,9%). No obstante la mejora experimentada, se considera importante que ese Instituto mantenga un control estricto sobre la calendarización de su cartera de proyectos, a fin de determinar oportunamente, si se están presentando rezagos en la ejecución y, por tanto, tomar las acciones necesarias que le permitan mitigar los riesgos que pudieran afectar el logro efectivo de sus objetivos estratégicos.

En el portafolio de proyectos de telecomunicaciones, para el primer semestre del 2008, se asignó el 67,2% de los recursos presupuestados al grupo de "Redes", el cual además, muestra la mayor ejecución (27,4%). Es importante destacar que este grupo de proyectos, de acuerdo con el plan de expansión y modernización 2007-2010, se subdividen en dos grandes grupos, a saber: las redes de acceso cuyas inversiones se orientan a atender los servicios de conectividad fija y conectividad inalámbrica, donde se pretende satisfacer en forma oportuna las necesidades de los clientes; y la red de transporte, cuyas inversiones corresponden a los proyectos que soportarían todo el tráfico nacional e internacional de voz, los servicios móviles, de datos (Internet) y video, buscando redundancia y seguridad.

En relación con los proyectos de inversión presupuestados en el programa de Telecomunicaciones, es importante destacar lo señalado en el Informe N° DFOE-ED-89-2007, antes citado, tendente a que ese Instituto continúe con la implementación de un proceso de planificación adecuado de las inversiones que le permitan administrar el ciclo de vida de las tecnologías y la evolución de sus redes, en un proceso integral que asegure el mejor uso de los recursos, obtener el mayor valor de las inversiones y cumplir con acciones estratégicas nacionales como el de disminuir la brecha digital mejorando la oferta y cobertura de las soluciones de acceso de banda ancha a la población, tal y como se establece en las prioridades institucionales.

Finalmente, en el caso de telecomunicaciones y en atención al Informe DFOE-ED-16-2007 de esta oficina; es importante destacar que la administración efectuó un esfuerzo de normalización de sus procesos de planificación y gestión de proyectos en procura de asegurar la calidad de dichos procesos al disminuir los niveles de variabilidad. Esto a nuestro criterio también contribuirá a mejorar la fiscalización de la gestión.

e. Plan Nacional de Desarrollo

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010" (PND), para el cumplimiento de algunas metas sectoriales definidas para el Sector de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, intervienen, además del ICE, otras instituciones; siendo que, en el caso de energía la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), la Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC), la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) y Cooperativas y otros generadores privados y, en Telecomunicaciones, Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA). Al respecto, con excepción de la meta de Telecomunicaciones, de instalar 635 soluciones básicas de Internet (RACSA 60 y el ICE 575) para centros educativos públicos en zonas de bajo índice de desarrollo social, tanto en las acciones estratégicas relacionadas con energía como con telecomunicaciones no se establece cuánto le corresponde aportar a cada una de esas Instituciones en cada año, para lograr al finalizar del 2010 cumplir con lo programado en el PND. Tampoco se especifica el aporte que cada año tendría que realizar el ICE, cuando la meta le corresponde llevarla a cabo en forma individual.

En lo que se refiere al componente de electricidad, se estableció en el PND como metas de las acciones estratégicas sectoriales: instalar 369,3 Mega Watts (MW) adicionales a partir de fuentes de energía renovable; instalar 196 MW adicionales, e instalar 332 Km adicionales de líneas de transmisión. En el Plan Operativo Institucional, el ICE para cumplir con dichas metas, programó diferentes proyectos, en donde el indicador reportado es el porcentaje de avance de esos proyectos y en donde la meta y el resultado final del 2007 se establece con base en ese mismo parámetro. Sin embargo, ese indicador no permite determinar si el Instituto está logrando el cumplimiento de las metas del PND, porque éstas fueron establecidas con base en los MW adicionales y kilómetros de líneas de transmisión y no en lo relativo al avance de los proyectos.

Si bien es cierto, al concluir el proyecto se puede verificar si se logró el cumplimiento de las metas establecidas en el PND, con la información que suministran los indicadores establecidos no es posible determinar el porcentaje de cumplimiento de las metas de las acciones estratégicas definidas en el PND 2006-2010, ni el porcentaje de avance. Por consiguiente, se requiere que el Instituto gestione, ante el Ministerio de Planificación y Política Económica, la armonización o complemento de sus indicadores, en función de los requerimientos cuantitativos que le plantea el PND.

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

La Refinadora Costarricense de Petróleo S. A. (RECOPE) partiendo de su responsabilidad como empresa pública, en el ejercicio de sus funciones y acorde con lo dispuesto en la Constitución Política y las otras disposiciones jurídicas vigentes relacionadas con el control y fiscalización de los fondos públicos, tiene el deber de informar a la ciudadanía sobre la aplicación de los recursos que les han asignado para cumplir con las funciones legalmente encomendadas y por tanto atender las demandas de servicios por parte de la sociedad costarricense.

De esta manera el proceso de rendición de cuentas se constituye en un acto exclusivo, que se realiza acorde con las competencias institucionales, y constituye una forma en que la ciudadanía conozca el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en los planes de corto y mediano plazo, establecidos para el desarrollo institucional.

Con el propósito de contar con elementos suficientes para conocer la gestión de esta empresa pública, tanto en lo que respecta a la parte física como a la financiera, se presentan los resultados correspondientes al primer semestre del año 2008, haciendo énfasis en los principales gastos ejecutados por RECOPE y el avance que han tenido en el período, los proyectos de inversión, los cuales se constituyen en un factor relevante para la gestión institucional. Lo anterior considerando el carácter prioritario que tienen algunos de estos proyectos, en razón del rezago que en esta materia ha venido enfrentando esa empresa pública.

a. Ejecución del presupuesto de RECOPE durante el primer semestre del año 2008

Para el año 2008 a RECOPE se le aprobó un presupuesto de ₡1.327.388,7 millones, el cual se disminuyó mediante un presupuesto extraordinario, en la suma de ₡25.862,8 millones, por tanto al 30 de junio del 2008, el presupuesto definitivo es de ₡1.301.525,9 millones.

El rebajo antes mencionado se origina en dos movimientos, por una parte se planteó un incremento de ₡501,2 millones en los "Recursos de vigencias anteriores" y por otro lado, una disminución en el rubro de "Financiamiento" por la suma de ₡26.364,0 millones, la cual está referida a los recursos previstos del financiamiento externo aprobado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para dar contenido económico a parte de la obra de Modernización de la Refinería. Dicho rebajo se presentó con la justificación de que la licitación pública N° 2006LN-900257-02 referida a la contratación de los servicios de mano de obra, materiales y equipo para la ingeniería detallada, procura de materiales, construcción y puesta en marcha de la Segunda Fase de la Primera Etapa de Modernización de la Refinería, fue declarada infructuosa. Por tanto, con fundamento en un acuerdo de la Junta Directiva de RECOPE²¹, se renuncia al financiamiento contratado. Sobre el particular, esta Contraloría General de la República señaló a RECOPE la relevancia de que esta decisión adoptada estuviera técnicamente fundamentada y basada en criterios de eficiencia, eficacia y economicidad en el uso de los recursos públicos, siendo ello un asunto de exclusiva responsabilidad de la administración de la empresa.

²¹ Artículo 8 de la Sesión Ordinaria N° 4284-204 realizada en el mes abril del 2008.

**Evolución fiscal y presupuestaria del sector público,
primer semestre de 2008**

Durante el primer semestre del año 2008, los ingresos efectivos alcanzaron la suma de $\text{¢}806.685,7$ millones; es decir, un 62,0% del total de los recursos presupuestados, lo cual supera el monto estimado para el primer semestre, si se aplicara el método lineal.

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

CUADRO N° 27
REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO S.A. (RECOPE)
PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DE INGRESOS AL 30 DE JUNIO, 2008
EN MILLONES DE COLONES

Ingreso	Presupuesto			Recaudación		Estructura Porcentual
	Inicial	Extraordinario	Definitivo	Absoluta	Porcentual	
Totales	1.327.388,7	-25.862,8	1.301.525,9	806.685,7	62,0%	100,0%
Ingresos corrientes	1.299.024,6		1.299.024,6	744.333,7	57,3%	99,8%
Ingresos de capital	0,0		0,0	0,0		
Financiamiento	28.364,1	-25.862,8	2.501,3	62.352,0	2492,8%	0,2%

Fuente: Elaboración propia con base en el informe de ejecución presupuestaria de RECOPE al 30/06/2008.

Los ingresos corrientes presupuestados representan el 99,8% del total de recursos, y son el principal sustento económico para los gastos de operación requeridos para dar cumplimiento a las funciones legalmente definidas para esa empresa pública. La parte restante de los recursos clasificada dentro del rubro de financiamiento (0,2%) son los de vigencias anteriores correspondientes tanto el superávit libre como al específico.

La "Venta de productos derivados del petróleo", es el recurso más importante de los ingresos corrientes. Según el informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio del 2008, constituye el 99,7%, del total de los recursos presupuestados a esa fecha. Por este concepto se incorporó en el presupuesto una suma de $\text{¢}1.297.172,3$ millones, de los cuales en este primer semestre, se recibieron $\text{¢}742.059,8$ millones, lo que implica una recaudación del 57,2%.

Es importante destacar lo manifestado por esa empresa pública en los comentarios del informe de ejecución relativo al primer semestre del año 2008, en el sentido que, durante dicho período ingresaron recursos adicionales a lo estimado por una suma de $\text{¢}97.367,8$ millones. Siendo el diesel y las gasolinas los productos que más importancia relativa presentaron, en razón que se presupuestaron $\text{¢}533.998,9$ millones para diesel, de lo cual ingresó el 66,0% ($\text{¢}352.498,9$ millones), y en gasolinas ingresó el 47,2% ($\text{¢}244.474,5$ millones) de lo presupuestado.

En referencia a las unidades físicas se indica que las ventas de diesel ascendieron a 706,5 millones de litros que representan el 55,1% del total de litros presupuestados. En tanto las ventas físicas de gasolinas fueron 450,1 millones de litros del que representan el 50,9% del total estimado.

En relación con los egresos, de conformidad con lo indicado anteriormente, el presupuesto definitivo al 30 de junio del 2008, es por la suma de $\text{¢}1.301.525,9$ millones. De

éste se ha ejecutado el 58,0% (¢754.799,4 millones), el cual representa aproximadamente un 10,0% adicional a lo que se había ejecutado para ese mismo período en el año 2007. Por tanto esta realización de egresos es mayor a lo estimado para los primeros seis meses del año calculados en línea recta.

CUADRO N° 28
REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO S.A. (RECOPE)
COMPARATIVO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO
2006-2008
SEGÚN PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO
EN MILLONES DE COLONES

Partida	2006			2007			2008		
	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución
Total	904.227,0	446.633,2	49,4%	1.042.797,4	507.465,4	48,7%	1.301.525,9	754.799,4	58,0%
Remuneraciones	16.389,5	7.261,2	44,3%	24.461,2	11.010,0	45,0%	27.563,8	12.081,3	43,8%
Servicios	51.270,4	15.928,3	31,1%	48.318,7	20.109,4	41,6%	76.883,1	34.450,9	44,8%
Materiales y suministros	781.382,7	416.871,2	53,4%	926.035,6	465.483,6	50,3%	1.145.519,9	698.302,3	61,0%
Intereses y comisiones				3.445,9	1.316,0	38,2%	4.167,0	1.909,7	45,8%
Bienes duraderos				32.279,4	8.201,5	25,4%	30.034,7	4.078,4	13,6%
Transferencias corrientes	7.532,6	3.050,9	40,5%	1.790,2	841,7	47,0%	3.349,1	2.230,3	66,6%
Gastos Financieros	1.759,2	597,8	34,0%						
Construc. Adic. Y mejoras	37.951,9	1.542,6	4,1%						
Desembolsos Financieros	462,6	20,6	4,5%						
Maquinaria, Mob. Y Equipo	6.512,6	1.147,9	17,6%						
Provisión para aumentos	424,2								
Amortización	541,3	212,7	39,3%	3.466,4	503,2	14,5%	3.769,0	1.746,5	46,3%
Cuentas especiales				3.000,0		0,0%	10.239,3	0,0	0,0%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por RECOPE, informes de ejecución al 30 de junio de 2008, Presupuesto de Caja.

Nota: A partir del año 2007, se aplica el nuevo clasificador de gastos públicos.

Según la composición de los egresos, la partida más importante es "Materiales y Suministros", que tiene asignado un 88,1% 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. Los otros egresos presupuestados representan el 11,9% del total presupuestado al cierre del primer semestre del 2008; dicha estructura de gastos se ha mantenido durante los años 2006 y 2007. Es importante resaltar que de acuerdo con lo mostrado en el Cuadro Comparativo de Egresos Aprobado y Ejecutado al 30 de junio para los Períodos 2006, 2007 y 2008, el contenido económico asignado a la partida de "Materiales y Suministros", ha aumentado del 2006 al 2007 en un 18,5% y del 2007 al 2008 en 23,7%, como consecuencia principal del incremento de los precios internacionales de los hidrocarburos.

Para la compra de combustibles, incorporando los gastos de fletes, seguros e impuestos de importación, para el año 2008, se estimó la suma de ¢1.175.806,8 millones²², de los cuales al cierre del primer semestre, se ha ejecutado un monto de ¢711.564,9 millones. Por

²² Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., Informe de ejecución presupuestaria al II Trimestre de 2008, p. 10

**Evolución fiscal y presupuestaria del sector público,
primer semestre de 2008**

concepto de "Bienes para la producción y comercialización", que incorpora la compra de materia prima y producto terminado, se ejecutó el 62,0% (¢696.938,5 millones), razón por la cual se hace necesario y prioritario el refuerzo del contenido económico, dada la tendencia que ha mostrado el precio de los hidrocarburos en el mercado.

Es importante apuntar que en el primer semestre del año 2007 el precio promedio del barril de crudo fue de US\$61,4, mientras que en el mismo período del año 2008 fue de US\$110,02, lo que implica un crecimiento del 79,1%. En el caso particular las gasolinas se incrementaron en un 41,6% en relación con el primer semestre del año 2007, y para estos mismos períodos, el precio promedio del diesel aumentó en un 76,1%. Considerando la situación antes planteada, RECOPE realizó varios ajustes en los precios al consumidor, siendo que, al 30 de junio se tiene un total de siete aumentos de precios; destacándose, un comportamiento atípico en el precio del diesel, el cual se ha separado en forma importante del precio de la gasolina.

La ejecución de las otras partidas de egresos, con excepción de la partida de "Transferencias corrientes" que presentó una ejecución del 66,6% debido al traslado de los fondos correspondientes a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, mostraron una ejecución superior al 43,8%, sin sobrepasar el 50,0%. Por su parte, la partida "Bienes duraderos", presenta la más baja ejecución al cierre del primer semestre del año 2008, con un 13,6%, la cual es consistente con la tendencia de los años 2006 y 2007.

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

CUADRO N° 29
REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO S.A. (RECOPE)
PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DE EGRESOS, AL 30 DE JUNIO DE 2008 POR PROGRAMA
EN MILLONES DE COLONES

Programa	Presupuesto			Ejecución		Estructura
	Inicial (a)	Extraordinario modificación (b)	Definitivo c= (a+b)	Absoluta (d)	Porcentual (d/c)	
Total General	1.327.388,7	(25.862,8)	1.301.525,9	754.799,4	58,0%	100%
Operaciones	1.253.424,3	9.265,2	1.262.689,5	748.578,3	59,3%	97,0%
Inversiones	73.964,4	(35.128,0)	38.836,4	6.221,1	16,0%	3,0%

Fuente: Elaboración propia con base en el informe de ejecución presupuestaria de RECOPE al 30/06/2008.

Para el año 2008, al programa de operaciones se le asignó el 97,0% de los recursos, ya que, en éste, se incorporan los gastos de compra de materia prima y producto terminado, los cuales, son fundamentales para el desarrollo de las funciones sustantivas de la empresa.

Por su parte, en lo que respecta al programa de inversión, es importante resaltar que al cierre del primer semestre, el monto aprobado inicialmente (¢73.964,3 millones), fue

rebajado en la suma de \$35.128,0 millones, con el propósito de disminuir el contenido económico asignado a los proyectos de ampliación de la capacidad de almacenamiento, obras de mejoramiento y facilidades portuarias y las obras de mejoramiento del oleoducto y planteles.

b. Ejecución física de RECOPE durante el primer semestre del año 2008

En el documento intitulado "Evaluación de la estructura básica del Plan Operativo Institucional, Primer Semestre año 2008", se incorpora el avance en el cumplimiento de todas las metas establecidas según el objetivo estratégico del programa de operaciones e inversiones, con sus respectivos indicadores.

En relación con la ejecución física del programa de inversiones, es importante indicar que éste incorpora principalmente la planificación relacionada con las metas sectoriales y acciones estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón, 2006-2010" (PND), y en el Contrato con la Ciudadanía suscrito entre el Presidente de la República y el Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, con el propósito de mejorar la gestión pública y contribuir a solventar las necesidades de la población en esa materia.

Como antes se refirió, los recursos dedicados al programa de inversiones fueron disminuidos en un 47,5% aproximadamente. De éstos la rebaja más importante se dio en el proyecto relacionado con la modernización de la Refinería II etapa, en la suma de \$26.364,0 millones, que es parte de los compromisos del Contrato con la Ciudadanía y por tanto una meta del PND. Para dar cumplimiento a esa meta se había logrado suscribir un contrato de préstamo con el BCIE, pero considerando que la licitación se declaró infructuosa como se mencionó supra, se renuncia al contrato, se rebajan los recursos presupuestarios y actualmente se encuentra la institución en un proceso de contratación directa para un nuevo estudio de factibilidad que "...definirá un nuevo proyecto de modernización de la refinería"²³; el cual se está desarrollando en el marco de cooperación con el Gobierno de China.

Es importante destacar que se ha prorrogado el plazo para adjudicar²⁴, lo que implica un atraso de seis meses con respecto a lo programado, por tanto la factibilidad de cumplir la meta establecida para el año 2008 es baja. Como medida de mitigación, según lo apuntado por esa empresa pública, se están evaluando acciones para mejorar la capacidad de refinación actual e implementando medidas de contingencia en cuanto al mejoramiento de la calidad del diesel.

Otro de los proyectos relevantes de la empresa es el de "Unidad de vacío", que es considerado estratégico, y se le asignaron recursos por la suma de \$7.422,7 millones, no obstante la licitación también fue declarada infructuosa porque la única empresa que participó ofertó un monto superior a lo estimado por RECOPE, lo cual hace suponer que el proyecto en este momento no es viable. Como medida compensatoria la empresa optó por evaluar otras opciones para realizar mejoras en la unidad existente; consecuentemente se reprogramaron los recursos.

²³ Evaluación de la Estructura Básica del Plan Operativo Institucional Primer Semestre año 2008", p.6.

²⁴ Fecha límite 12/08/2008, Op. Cit. P.6.

En relación con el proyecto "Nuevo plantel Aeropuerto Internacional Juan Santamaría", que también figura entre los estratégicos de la empresa y se le presupuestó la suma de ₡9.000,1 millones, no se ha podido ejecutar pese a que se adjudicó desde el año 2006. Lo anterior, por cuanto aun no se tiene el refrendo final del Órgano Contralor, básicamente por diferencias con la empresa adjudicataria por reajustes de precios.

Finalmente, es relevante indicar que según manifiestan las autoridades de RECOPE, hay muchas áreas de oportunidad para mejorar el nivel de ejecución que presenta el programa de inversiones; sin embargo, atendiendo la situación actual del precio internacional de los hidrocarburos y la responsabilidad que tiene esa empresa pública para asegurar el suministro de combustibles a la sociedad costarricense, se está valorando la posibilidad de efectuar una redistribución de recursos del presupuesto de inversiones al de operaciones, específicamente para reforzar la partida relativa a la compra de materia prima y producto terminado.

4.1.4. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), es una institución autónoma con personalidad jurídica propia, goza de autonomía funcional y administrativa consagrada en el artículo 188 de la Constitución Política, que le establece a las instituciones autónomas del Estado independencia administrativa, sujetas a la ley en materia de gobierno.

El AyA, por su parte, fue creado mediante Ley N° 2726 del 14 de abril de 1961 y sus reformas, con el fin de atender el mandato constitucional establecido en el artículo 6 de la Carta Magna que señala la soberanía completa y exclusiva del Estado en sus aguas territoriales. En la citada Ley Orgánica, se le faculta al AyA a "*...dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo y de resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos, lo mismo que el aspecto normativo de los sistemas de alcantarillado pluvial en áreas urbanas, para todo el territorio nacional...*"

Para el cumplimiento de dichas actividades, este órgano contralor le aprobó parcialmente al AyA un presupuesto inicial para el año 2008, por la suma de ₡61.283,7 millones de los cuales un 77,0% corresponde a la recaudación de ingresos por venta de bienes y servicios, donde se incluyen las estimaciones por concepto de venta de agua potable y el servicio de alcantarillado y la diferencia a recursos del crédito, superávit (16,0%) y otros ingresos de menor cuantía.

a. Sobre ajustes presupuestarios

- **Presupuestos extraordinarios**

Durante el primer semestre del año 2008, el AyA, por medio de la tramitación de un presupuesto extraordinario, incorporó recursos adicionales y efectuó una serie de rebajos en diferentes fuentes, para cerrar con un presupuesto definitivo por ₡71.599,6 millones.

Respecto de los aumentos destaca el correspondiente a la venta de bienes y servicios, producto de la aplicación de las resoluciones RRG-7204-2007 y RRG-7603-2007 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), en las cuales fueron aprobados ajustes en las tarifas a partir de octubre del año 2007 y enero del 2008, que no se habían incorporado en las estimaciones de ingresos del presupuesto ordinario para el año 2008. Adicionalmente, fueron incluidos recursos del superávit así como recursos procedentes del crédito, éste último proveniente de la concreción de un préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) con el propósito de desarrollar el proyecto denominado "Programa de abastecimiento del área metropolitana de San José, en acueductos urbanos y alcantarillado sanitario de Puerto Viejo de Limón".

Dentro de los recursos que fueron rebajados se encuentran los recursos del crédito concedido por el Banco de Japón para la Cooperación Internacional (JBIC), el cual se contrató para hacer frente al proyecto de "Mejoramiento ambiental de la región metropolitana". Lo anterior, como producto de atrasos en los tiempos de aprobación de los carteles de licitación por parte de dicho banco, así como demoras en la ejecución de los recursos, debido a retrasos en el cumplimiento de los procedimientos establecidos para ello.

Como parte del trámite del presupuesto extraordinario N° 1, fueron improbados recursos por ₡1.822,0 millones, considerando que a la fecha el Instituto no ha demostrado que algunos recursos se obtendrán en el período, aspecto sobre el que se ha venido insistiendo desde el año 2004, sin que a la fecha se obtuviera una respuesta satisfactoria al respecto.

- **Sobre el trámite de modificaciones presupuestarias**

Con el propósito de que se hiciera del conocimiento de los miembros de la Junta Directiva del AyA, se remitió la Resolución R-DFOE-GE-4-2008, de fecha 11 de julio del 2008, emitida por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de esta Contraloría General, referente a la obligatoriedad de someter a la aprobación previa por parte de este órgano contralor, las modificaciones presupuestarias del AyA que fueran formuladas con posterioridad al 16 de julio del 2008.

Lo anterior, 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*" y considerando que, entre otros, en el Informe N° DFOE-ED-67-2007 del 17 de diciembre del 2007, denominado "Informe sobre los resultados del estudio del presupuesto ordinario del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados para el año 2008", se puso en evidencia un deterioro progresivo en la gestión administrativa y financiera de esa institución, que se ha materializado, entre otros aspectos, en un débil proceso de planificación y presupuestación, además de que, para la formulación del presupuesto no se partió de la utilización de los resultados del proceso de identificación y análisis de riesgos, por lo que no se evidencia un conocimiento de los riesgos existentes y potenciales de la institución para generar los ingresos suficientes a efecto de hacerle frente a sus obligaciones legales.

Asimismo, en forma reiterada en los últimos años se le ha venido indicando a la administración del AyA, sobre la necesidad de tomar acciones específicas con el propósito de que se logre solucionar de manera concreta, sostenida y acertada la difícil situación económico-financiera por la que ha venido atravesando ese Instituto, sin que se haya demostrado la existencia de tales acciones.

**Evolución fiscal y presupuestaria del sector público,
primer semestre de 2008**

En razón de las situaciones señaladas, se consideró necesario que esta Contraloría General efectúe una revisión previa de los ajustes presupuestarios que se realizan por el mecanismo de modificación en el AyA, al menos hasta que se determine que las circunstancias que la llevaron a tomar esa decisión fueron corregidas.

La Presidencia Ejecutiva del AyA con oficio de fecha 25 de julio del 2008, remite la nota PRE-2008-0707, en la que informa que ya se han girado las instrucciones pertinentes a los diferentes departamentos, a efecto de que se tomen las acciones correctivas que correspondan. Adicionalmente, indica que como consecuencia de la reestructuración que se lleva a cabo en el Instituto, se resolverán los problemas en materia de planificación y gestión administrativa que han sido objeto de análisis por parte de la Contraloría General que básicamente, motivan la resolución en comentario. Este órgano contralor, a partir del proceso presupuestario 2009, estará dando el seguimiento pertinente a los aspectos comentados.

b. Sobre la ejecución presupuestaria

Del total de recursos presupuestados al 30 de junio del 2008, se logró una recaudación equivalente al 56,0% de lo presupuestado (¢39.399,9 millones), lo cual permite concluir que a la fecha indicada, la recaudación de ingresos se comporta conforme a lo programado, dado que, de los recursos por concepto de venta de bienes y servicios, se ha recaudado un 50,5% de lo presupuestado, siendo estos los más significativos. Resulta pertinente aclarar que en la recaudación de esos ingresos no existe una estacionalidad muy marcada. El mayor efecto en el porcentaje de recaudación se da por la incorporación de los recursos del superávit por ¢10.069,9 millones, que equivale a un 104,9% de la suma presupuestada.

La menor recaudación con respecto a la suma estimada se concentra básicamente en los recursos de capital por concepto de créditos y en la muy baja ejecución de los estimados a recibir por parte de FODESAF, de los que en el primer semestre se recibió únicamente un 9,4% de la suma prevista por ¢2.620,0 millones.

CUADRO N° 30
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
COMPARATIVO DE INGRESOS PRESUPUESTADOS Y PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO
2006-2008
EN MILLONES DE COLONES

Ingresos	2006			2007			2008		
	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudación	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Ejecución
	62.343,3	37.392,1	60,0%	62.009,7	36.576,1	59,0%	71.599,7	39.399,9	55,0%
Corrientes	48.701,6	24.553,1	50,4%	51.909,5	24.850,5	47,9%	57.098,2	28.886,8	50,6%
De capital	1.295,7	401,8	31,0%	1.580,9	447,8	28,3%	3.018,6	443,2	14,7%
Financiamiento	12.346,0	12.437,2	100,7%	8.519,3	11.277,8	132,4%	11.482,9	10.069,9	87,7%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el AyA. (Presupuesto aprobado e Informe de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008).

En lo que al presupuesto de egresos corresponde se ha ejecutado un 36,2% de lo presupuestado, lo que a nivel de partida se comporta de la siguiente manera:

CUADRO N° 31
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
COMPARATIVO DE EGRESOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS, POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO, AL 30 DE
JUNIO, 2006-2008
EN MILLONES DE COLONES

Partida	2006			2007			2008		
	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución
Total	62.343,2	21.251,0	34,1%	62.004,7	22.400,2	36,1%	71.599,6	25.892,8	36,2%
Remuneraciones	19.128,5	8.483,6	44,4%	21.889,4	9.025,5	41,2%	24.635,5	10.720,5	43,5%
Servicios	13.794,4	5.252,2	38,1%	16.551,1	6.169,6	37,3%	16.698,8	7.002,8	41,9%
Materiales y suministros	6.975,3	1.674,8	24,0%	6.833,7	1.654,1	24,2%	8.359,1	2.004,2	24,0%
Intereses y comisiones	2.337,6	864,2	37,0%	878,0	720,5	82,1%	1.642,8	649,4	39,5%
Bienes duraderos	12.055,3	2.553,0	21,2%	12.119,9	1.835,0	15,1%	13.411,3	2.164,0	16,1%
Transferecias corrientes	942,5	503,6	53,4%	813,5	210,5	25,9%	637,0	282,8	44,4%
Amortización	7.047,8	1.919,6	27,2%	2.889,1	2.785,0	96,4%	4.496,1	3.069,3	68,3%
Cuentas especiales	61,8	0,0	0,0%	30,0		0,0%	1.719,1	0,0	0,0%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el AyA. (Presupuesto aprobado e Informe de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008).

Del cuadro anterior se puede apreciar que las partidas que presentan 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. Las restantes partidas muestran un comportamiento acorde con lo presupuestado y el comportamiento de períodos anteriores. Se debe destacar que, en el primer trimestre del año 2007, dada las dificultades financieras por las que ha venido atravesando el Instituto, no se había otorgado el suficiente contenido presupuestario para atender algunas erogaciones importantes, como por ejemplo las correspondientes al servicio de la deuda.

Al nivel de programa la situación es la siguiente:

CUADRO N° 32
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
COMPARATIVO EGRESOS PRESUPUESTADO Y EJECUTADO POR PROGRAMAS AL 30 DE JUNIO, 2006-2008
EN MILLONES DE COLONES

Programa	2006			2007			2008		
	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución
Total	62.343,2	21.251,0	34,1%	62.004,7	22.400,1	36,1%	71.599,6	25.892,8	36,2%
Programa N° 1: Admón. Sup. y Apoyo Institucional.	14.268,8	5.009,1	35,1%	12.506,9	6.795,0	54,3%	16.756,3	7.505,1	44,8%
Programa N° 2: Operación mantenimiento y comercialización de acueductos.	24.934,0	10.849,6	43,5%	28.483,9	12.023,7	42,2%	30.489,9	13.529,3	44,4%
Programa N° 3: Inversiones.	22.185,6	5.065,8	22,8%	19.898,7	3.169,7	15,9%	23.013,9	4.410,6	19,2%
Programa N° 4: Operación mantenimiento y comercialización de alcantarillado.	954,8	326,5	34,2%	1.115,2	411,7	36,9%	1.339,5	447,7	33,4%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el AyA. (Presupuesto aprobado e Informe de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008).

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. Esta tendencia ha sido objeto de críticas por parte de este órgano contralor, toda vez que el programa N° 4 de "Operación, mantenimiento y comercialización de alcantarillado", ha contado con una asignación sumamente baja como para atender adecuadamente los requerimientos de este sector, y el programa N° 3 de "Inversiones" ha sido objeto de constantes subejecuciones.

Asimismo, los programas correspondientes a "Operación, mantenimiento y comercialización de acueductos" e "Inversiones", son los que tienen mayor asignación presupuestaria; sin embargo, éste último ha venido mostrando la ejecución más baja, que para el año 2008 alcanza un 19,2% de lo presupuestado, situación que en forma reiterada se ha presentado en los últimos años, lo cual conlleva a un deterioro de la infraestructura básica para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado. No obstante el bajo nivel de ejecución, no se ofrecen por parte de la administración las justificaciones pertinentes a este comportamiento, que de mantenerse, podría provocar una subejecución de las inversiones, como ha sido señalado por esta Contraloría General en años anteriores.

En materia de inversiones, actualmente se ejecuta el proyecto denominado "Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José", que es uno de los proyectos de mayor impacto que ha emprendido el AyA en los últimos años, el cual está incorporado dentro del Plan Nacional de Desarrollo vigente con la meta de avanzar en un 55,0% en su ejecución al cabo de los cuatro años; asociada a esta meta se plantea como acción estratégica la rehabilitación y ampliación del alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales en el Área Metropolitana de San José, cuyo objetivo es el generar un mejoramiento ambiental por medio del desarrollo de un alcantarillado sanitario.

De acuerdo con el informe de avance del primer semestre del presente período remitido por la Presidencia Ejecutiva del AyA, el proyecto de "Mejoramiento ambiental del área metropolitana de San José", presenta un grado de avance del 18,0%, al 30 de junio del

2008. No obstante, la Unidad técnica de ingeniería reporta un desfase de tres meses con respecto a lo proyectado, lo cual justifican en la ejecución de actividades no previstas, como lo es la realización del diseño de los subcolectores San Miguel, Purrul y Mozotal, atrasos en los procesos de contratación, así como en el tiempo previsto para la aprobación de documentación por parte del JBIC y otros. Adicionalmente, se ha trabajado en lo pertinente al tema ambiental, administración de contratos, actividades desplegadas por la unidad técnica de construcciones, así como la administración financiera del proyecto. De acuerdo con lo informado por la Presidencia Ejecutiva, el porcentaje de avance se considera satisfactorio.

Esta y otras acciones estratégicas han sido objeto de análisis por parte de esta Contraloría General, donde más allá de las debilidades en los procesos internos de planificación del AyA, se evidencia un proceso de planificación nacional, con debilidades importantes dentro de las que destacan la falta de coordinación intersectorial y entre las instituciones que conforman los diferentes sectores, lo que obstaculiza la adecuada definición de un Plan Nacional de Desarrollo.

En lo que a ejecución corresponde, los restantes programas presentan ejecuciones cercanas a lo programado, más no implica que se logren cubrir con dicho presupuesto los requerimientos institucionales. Lo anterior, considerando que la ARESEP en la última fijación tarifaria no otorgó la totalidad de recursos solicitados, lo cual tiene una incidencia en la situación económica-financiera del Instituto, que le ha llevado a no disponer de contenido presupuestario suficiente para sus actividades, lo que podría afectar la prestación de los servicios.

c. Sobre la ejecución física

Con respecto al cumplimiento de los objetivos y metas, la información suministrada en tal sentido es sumamente breve y en algunos casos ambigua, lo que no aporta elementos suficientes como para dar una opinión respecto de la gestión realizada por la institución en este primer semestre; asimismo, tampoco permite identificar con claridad si el comportamiento de los ingresos y egresos en el período, se comporta de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos y metas. Tal situación, se ubica dentro de las debilidades que se han venido señalando a la administración del AyA en relación con el proceso de planificación y presupuesto institucional y que contribuyeron a que se tomaran las medidas indicadas en párrafos anteriores.

4.1.5. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)

1. Aspectos Generales

Como Institución autónoma del Estado, la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), le confiere atribuciones relacionadas al tema de la vivienda²⁵, sea construcción o financiamiento. Asimismo, de conformidad con lo indicado en los artículos 3 y 4 de la Ley de Planificación Urbana N° 4240, le compete la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Para el año 2008, el INVU ha dividido su acción estratégica en tres áreas:

- Vivienda de interés social, se orientará la gestión a resolver la carencia de vivienda a las familias de menores recursos.
- Vivienda para clase media con capacidad de ahorro, esta acción apoyada por el Sistema de Ahorro y Préstamo, mediante el cual se brinda préstamos para resolver el problema de la vivienda para aquellas personas que suscriban contratos de ahorro y préstamo y que, una vez "maduros"-al adquirir el derecho demanden los recursos para atender sus necesidades de vivienda.
- Desarrollo Urbano, fundamentalmente entre otras funciones la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y la elaboración, revisión y aprobación de planes reguladores.

Sin embargo en estudios realizados por la Contraloría General de la República²⁶, en el INVU, ha hallado deficiencias y debilidades que atentan directamente al cumplimiento eficaz, eficiente y oportuno de los fines para los cuales fue creado el Instituto.

De dichos estudios destacamos lo relativo a la falta de recursos financieros, que conduce a la paralización de algunas actividades del Instituto y por consiguiente, en limitar las perspectivas futuras del Instituto para hacerle frente a sus obligaciones con otras entidades y atender la demanda de solicitudes de vivienda, que es una de sus funciones sustantivas. Así también se hace mención de los problemas que, fundamentalmente, tienen su origen en los cambios tan significativos que ha experimentado el sector vivienda, como la creación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y la aprobación de la Ley del Sistema Financiero de la Vivienda, con lo cual entre otras cosas, se redefine el sector, dando un papel preponderante en el tema al Banco Hipotecaria de la Vivienda (BANHVI) y, la aparición del Ministro Rector, la creación de la Secretaría del Plan Nacional de

²⁵ Entre otras atribuciones del INVU destacan: Formular planes generales para la construcción e higienización de viviendas o unidades vecinales. /Construir viviendas higiénicas de tipo individual o colectivo al alcance de familias de escasos recursos económicos. /Fomentar la construcción, higienización, reparación o ampliación de viviendas y estimular la ejecución de obras de urbanización y saneamiento urbano por parte de las personas o entidades públicas o privadas, siempre que se ajusten a las normas técnicas que dicte el Instituto. /Preparar planes reguladores para todos los conglomerados urbanos de la nación para ser aplicados a través de las Corporaciones Municipales. /Establecer sistemas de ahorro y préstamo que se destinarán exclusivamente a financiar las operaciones relacionadas con la casa de habitación de las personas que se suscriban al sistema. / Conceder préstamos en efectivo o en materiales, con garantía hipotecaria, para la construcción, reconstrucción, ampliación o higienización de urbanización, barrios o viviendas urbanas o rurales, dentro de las normas reglamentarias que aseguren su positivo beneficio para la comunidad, de acuerdo con los fines que persigue esta ley. Los créditos por materiales a que se refiere este inciso, solo podrán ser otorgados si el interesado garantiza a satisfacción del Instituto que suplirá el terreno y la mano de obra.

²⁶ Informes DFOE-FEC-12-2006, DFOE-SOC-69-2007.

Planificación Urbana²⁷, que es presidida por el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos.

Ante la reiterada evidencia del incumplimiento de las atribuciones que las leyes le asignan y, con el propósito de propiciar una solución integral de la problemática del INVU, a fin de garantizarle los recursos necesarios para su sostenibilidad (transferencias de recursos del Gobierno Central, con el fin de fortalecer su patrimonio) o en su defecto determinar su disolución y liquidación, este órgano contralor le dispuso²⁸ a la Junta Directiva de ese Instituto, entre otras cosas: ordenar la elaboración e implementación de un Plan de Acción Integral para el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, con el propósito de establecer las actividades necesarias para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo de la entidad o bien, disponer las medidas pertinentes para llevar a cabo en forma ordenada su disolución y liquidación, con el concurso de las instancias correspondientes, para ello debía realizar la contratación de una Auditoría Integral, que evaluará la calidad de los activos totales, que realizará la valoración de la razonabilidad del superávit patrimonial, definir los requerimientos de capital necesarios para el rescate permanente de la Institución, si se llega a determinar su viabilidad, realizar una evaluación del ordenamiento jurídico del INVU que permita definir la vigencia del Instituto a la luz de sus competencias, fines y objetivos actuales en relación con los objetivos perseguidos por el Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos.

Otras disposiciones tenían que ver con el estudio correspondiente de las posibles fuentes de ingreso, que le permitan al INVU contar a futuro con recursos sobre los cuales ese Instituto tenga cierto margen de disponibilidad y discreción, para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en su Ley Orgánica y, realizar un estudio sobre el comportamiento de las cifras financieras²⁹.

Simultáneamente, también se dispuso al Poder Ejecutivo, el seguimiento de ese Plan de Acción y se recomendó a la Asamblea Legislativa analizar la vigencia de la función pública que realiza el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo para lo cual se sugiere se tome en cuenta los alcances del Plan de Acción que se le ha dispuesto al Instituto.

2. Sobre la evaluación del plan operativo institucional año 2008

En el cuadro N° 33, se presenta resumen del estado de cumplimiento de los objetivos, los cuales aseguran el cumplimiento de las áreas estratégicas anteriormente indicadas:

²⁷ Decreto Ejecutivo N° 31062-MOPT-MIVAH-MINAE del 19 de febrero del 2003. Esta Secretaría tiene a cargo funciones y responsabilidades similares a las del INVU en materia Planificación Urbana.

²⁸ Informes DFOE-FEC-12-2006, DFOE-SOC-69-2007.

²⁹ Como resultado de la puesta en marcha de las ya indicadas disposiciones, según lo indicado por esta Entidad, para el mes de agosto del año 2008, se tendrá lista una propuesta que permita darle "...soporte al flujo de fondos para lo que resta del presente año y el año 2009, mientras se concluye la evaluación integral del INVU y, se aprueban las propuestas y el plan de acción que se aplicará...".

**CUADRO N° 33
ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL INVU A JUNIO DE 2008**

Área Estratégica-Actividad	Meta 2008	Situación a junio 2008	Porcentaje de cumplimiento
Sistema de Ahorro y Préstamo			
Venta de contratos de Ahorro y Préstamo.	∅66.205,7 millones	∅26.126,0 millones	39,5%
Créditos otorgados Ahorro y Préstamo.	1.654	561	34,5%
Monto de los créditos otorgados Ahorro y Préstamo.	∅21.038,3 millones	∅8.396,9 millones	39,9%
Reducción morosidad.	<5%		
Urbanismo			
Aprobación planes reguladores.	10	3	30,0%
Elaboración y revisión planes reguladores.	24	9	37,5%
Plan Nacional Urbano (diagnóstico).	1	0	0,0%
Vivienda de interés social y programa de titulación.			
Otorgamiento de bonos individuales.	752	430	57,2%
Soluciones proyectos bonos erradicación precarios.	371	0	0

Como puede observarse, el porcentaje de cumplimiento, de las metas consignadas en el Plan Operativo Institucional, que en principio debiera superar al menos el 50,0%, no supera el 40,0%, salvo lo indicado para el otorgamiento de bonos individuales. En relación con la elaboración del Plan Nacional Desarrollo Urbano, ese Instituto ha remitido lo correspondiente para cumplir con las disposiciones que al efecto ha girado este órgano contralor.

En materia de Vivienda de interés social este Instituto³⁰ aduce factores externos³¹ e internos³² para justificar el bajo porcentaje de cumplimiento.

³⁰ Informe Rendimiento de Cuentas. Sistema de Evaluación Institucional. Enero-Junio 2008, páginas 13-14.

³¹ Entre los factores externos, según el INVU destacan: /El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) está conformando unidades ejecutoras para la atención de los asentamientos y determinando la Entidades Ejecutoras para la atención de los mismos. /Se designan empresas consultoras y constructoras asociadas a cada asentamiento o proyecto, sin que se logre concretar la empresa para algunos de ellos o en su defecto empresas que han desertado por diferentes motivos. / La metodología institucional está supeditada a las empresas consultoras y constructoras que asumen algún grado de compromiso con el grupo organizado en la prestación de sus servicios para la preparación y el aporte de los insumos técnicos necesarios para presentar los proyectos a aprobación del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), entre otras cosas./ Las coordinaciones y definiciones por parte del Sector (entiéndase MIVAH, BANHVI, INVU) para la conceptualización de presentación y posterior ejecución del proyecto sufren variaciones en el tiempo con el consecuente retroceso en las acciones ya emprendidas (cambios de diseño, cambios de densidad, cambio de prioridades, entre otros). /Al tratarse de asentamientos con expectativas e financiamiento dentro del Programa para la Erradicación de Tugurios y Asentamientos en Precario y en Extrema Necesidad, llevan implícito una antigüedad en el tiempo de espera de

3. Sobre la ejecución y contabilidad del presupuesto

3.1. Situación de los ingresos del período enero-junio 2008

Para el ejercicio económico del 2008, la Contraloría General de la República le aprobó al INVU, un presupuesto inicial de ¢40.788,9 millones, que se aumentó en ¢9.988,0 millones, producto de un presupuesto extraordinario, de los cuales ¢7.812,8 millones corresponden a las transferencias que otorga el BANHVI a este Instituto para atender la gestión relacionada con la vivienda (Bono Colectivo-atención infraestructura en precarios-) y ¢2.175,2 millones del superávit determinado por ese Instituto para el año 2007 para la atención de créditos y, proyectos de vivienda de interés social y clase media. A su vez, cabe mencionar que este presupuesto fue ajustado durante este período por medio de tres modificaciones internas.

Los ingresos reales³³ al 30 de junio de 2008 alcanzaron la suma de ¢53.588,7 millones, es decir presentan un incremento de un 5,5% con respecto al monto presupuestado para este año, principalmente como producto de la utilización de recursos de financiamiento; ingresos que a su vez, representan un crecimiento de un 5,1% en relación con el año 2007. En el cuadro N° 34, se muestra el detalle de ingresos presupuestados y reales al 30 de junio de 2008.

**CUADRO N° 34
DETALLE DEL MONTO TOTAL DE INGRESOS PRESUPUESTADOS Y EFECTIVOS DEL INVU AL 30 DE JUNIO DE 2008
EN MILLONES DE COLONES**

Ingresos	Presupuestado	Real	Porcentaje de ejecución del ingreso presupuestado
Ingresos corrientes	12.691,0	4.936,6	38,9%
Ingresos capital	25.010,9	7.525,1	30,1%
Financiamiento	13.075,0	41.127,0	314,5%
Total ingresos	50.776,9	53.588,7	105,5%

Es importante resaltar que la alta participación de los ingresos provenientes del financiamiento, es producto de incorporar los montos que corresponden al Superávit Específico del Sistema de Ahorro y Préstamo (68,4% del total real), los cuales tienen un

las familias para ser atendidas, que se traduce en falta de credibilidad y desinterés por el aporte de la documentación necesaria para conforma y completar el expediente administrativo para concretar la postulación individual. /También se ha presentado que los plazos de respuesta del BANHVI a los requerimientos institucionales superan tiempos prudenciales de respuesta lo que se traduce en tiempos de espera para continuar las acciones subsiguientes. /La posición de determinadas municipalidades ante la ejecución de proyectos de interés social y la respuesta a trámites presentados ante las mismas han obstaculizado el avance de algunos proyectos (visados, permisos de construcción).

³² Entre los factores internos, cita: /La necesidad de mejorar los procedimientos de trabajo. /La mejora de la dotación de recursos electrónicos al Proceso de Ejecución de Proyectos. /Reforzar el Proceso de Proyectos Terminados con el traslado de dos Trabajadoras Sociales y recurso electrónico para impulsar las formalizaciones de saldos de proyectos. /Darle prioridad en el proceso de postulación cuando el financiamiento es a través del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.

³³ Ingresos reales en su denominación de Ingresos efectivos.

destino específico. Si a esos recursos del Sistema de Ahorro y Préstamo, le sumamos el resto de recursos con destino específico, a saber ingresos corrientes y de capital y; los recursos provenientes de las transferencias del BANHVI, el porcentaje de recursos que tienen una asignación específica pasa a un 84,2%, lo que implica que al INVU le queda un 15,8% del total de los recursos, para cumplir con las otras funciones esenciales que le ha asignado el ordenamiento jurídico. En ese sentido, este órgano contralor llama la atención sobre lo comentado en párrafos anteriores acerca de la necesidad que tiene este Instituto de contar con recursos que le permitan asegurar su sostenibilidad, para lo cual el Poder Ejecutivo debe considerar la viabilidad de asignarle recursos a ese Instituto que le permitan fortalecer su patrimonio, de forma que pueda contar con recursos sobre los cuales tenga margen de disponibilidad y discreción, para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en su Ley Orgánica.

3.2. Situación de los egresos del período

La ejecución de los egresos del período 2008 alcanzó el monto total de ¢14.150,9 millones, un 27,9% de la suma total presupuestada. En el cuadro N° 35, se presenta un detalle comparativo sobre la ejecución presupuestaria del INVU por programa para el citado período:

CUADRO N° 35
DETALLE DEL MONTO TOTAL DE EGRESOS PRESUPUESTADOS Y REALES AL 30-06-2008
EN MILLONES DE COLONES

Programas	Monto Presupuestado	Monto Real	Porcentaje de ejecución
Programa 1: Actividades Centrales	2.505,3	833,8	33,3%
Programa 2: Desarrollo Urbano	1.011,6	198,5	19,6%
Programa 3: Administración de Créditos y Proyectos de Interés Social	17.351,5	1.765,2	10,1%
Programa 4: Ahorro y Préstamo	29.908,5	11.353,4	38,0%
Total	50.776,9	14.150,9	27,9%

Del cuadro anterior se evidencia que los Programas 2 Desarrollo Urbano y 3 Administración de Créditos y Proyectos, que son los programas esenciales para el desarrollo de la actividad sustantiva del INVU, presentan los niveles más bajos de ejecución de esa entidad. Lo anterior motivado por factores externos e internos, que según el INVU le han impedido el adecuado cumplimiento de las metas propuestas. A lo cual, hay que agregar el bajo porcentaje de ejecución de los ingresos corrientes y de capital, tal y como se observa en el cuadro respectivo dedicado al análisis de estos.

En ese mismo orden de ideas, esta Contraloría General observó que la fuerza laboral del Instituto, se concentra en un 51% en el Programa 1: Actividades Centrales, que se orienta a satisfacer las actividades de apoyo institucional, porcentaje relativamente alto, sí lo comparamos con los recursos humanos que se ubican en los programas sustantivos del INVU. El cuadro N° 36, detalla el recurso humano por programa:

**CUADRO N° 36
DISTRIBUCIÓN DE PLAZAS POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO DEL INVU**

Programa presupuestario 2008	Número de funcionarios	Estructura porcentual
Programa 1: Actividades Centrales	128	50,8%
Programa 2: Desarrollo Urbano	25	9,9%
Programa 3: Administración de Créditos y Proyectos	60	23,8%
Programa 4: Sistema de Ahorro y Préstamo	39	15,5%
Total de recurso humano	252	100,0%

Del mismo modo, y según la información suministrada por objeto³⁴ del gasto, se puede señalar que lo correspondiente a la actividad del Programa Ahorro y Préstamo absorbe aproximadamente un 58,9% del presupuesto total para el 2008, y que los principales rubros que componen esa actividad lo constituyen los Activos Financieros -erogaciones destinadas a la concesión de préstamos, por ¢15.147,5 millones- y la Amortización -incluye los pagos que realiza la institución para atender el principal de las deudas contraídas concedidas por el sector privado, por ¢7.440,2 millones; es decir, que si el porcentaje de ejecución de este Programa fue de un 38,0%, según se indicó en el cuadro tras anterior, a los rubros de referencia se les asigna un 75,5% del total del mencionado Programa. En el cuadro N° 37, se muestra una comparación por objeto del gasto presupuestado y real del INVU para los cinco programas de esa institución.

³⁴ Informe de la Ejecución Presupuestaria del segundo trimestre del año 2008. (Ver oficio 14992 del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo).

CUADRO N° 37
COMPARACIÓN DEL GASTO PRESUPUESTADO Y EFECTIVO AL 30 DE JUNIO DE 2008, A NIVEL DE CADA PARTIDA DE
LOS CINCO PROGRAMAS DEL INVU
EN MILLONES DE COLONES

Partida presupuestaria	Monto presupuestado	Monto real	Porcentaje de ejecución
Remuneraciones	4.605,6	1.965,2	42,7%
Servicios	2.470,2	791,0	32,0%
Materiales y Suministros	171,6	29,6	17,2%
Intereses y Comisiones	123,0	83,8	68,1%
Activos Financieros	16.191,0	6.170,6	38,1%
Bienes Duraderos	12.217,4	63,4	0,5%
Transferencias Corrientes	420,9	96,9	23,0%
Transferencias de Capital	3.589,4	1.471,7	41,0%
Amortización	7.514,4	3.478,6	46,3%
Cuentas Especiales	3.464,3	0,00	0,0%
Total	50.776,9	14.150,9	27,9%

A este nivel de detalle, y congruente con lo antes expuesto, merece especial comentario el hecho de que si se considera la relevancia de la actividad constructiva del INVU, se puede observar que en el ejercicio de asignación de recursos hacia esos fines, la partida de Bienes Duraderos (rubro en donde se concentran los gastos para procesos de construcción) presenta uno de los niveles más altos de presupuestación y pero más bajo de ejecución, lo que va en detrimento de la capacidad de respuesta de ese Instituto para el efectivo desarrollo de la ya mencionada actividad constructiva.

4. Sobre la situación financiera del INVU-Central

Con el fin de conocer desde el punto de vista financiero, la realidad en que se desenvuelve el INVU-Central al 30 de junio 2008, a continuación se realizan algunos comentarios que derivan del análisis de la información que muestran el Balance de Situación que acompaña a la información presupuestaria a la fecha antes indicada:

a) De conformidad con el cuadro N° 38, los activos totales aumentan en relación con los activos del año anterior en ¢128,3 millones, los pasivos disminuyen en ¢70,7 millones y consecuentemente el Patrimonio crece en ¢199,0 miles. Cuando se observa el aumento en la cuenta del patrimonio y se conoce³⁵ que ese Instituto no cuenta con otra fuente que permita fortalecer su patrimonio, que no sean las utilidades, un crecimiento en estas últimas representa la mejor defensa para evitar la erosión del patrimonio y permitir un crecimiento de la entidad.

³⁵ Informe de Estados Financieros Comparativos al 30 de junio 2008 al 2007. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, folios 13-14-15.

CUADRO N° 38
RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CUENTAS DEL BALANCE DE SITUACIÓN DEL INVU-CENTRAL
AL 30 DE JUNIO 2008 Y 2007
EN MILLONES DE COLONES

CUENTA	30-Jun-08	30-Jun-07
Total Activos	13.061,7	12.933,4
Total Pasivos	7.203,5	7.274,2
Total Patrimonio	5.858,2	5.659,2
Total Pasivo y Patrimonio	13.061,7	12.933,4

Elaborado con información de los Estados Financieros del INVU al 30 de junio de 2008.

b) El monto de la cartera de préstamos neta del INVU-Central pasó de representar un 25,2% (¢3.262,9 millones) del total del activo al 30 de junio del 2007 a un 22,4% (¢2.924,7 millones) al 30 de junio del 2008. Es importante indicar que para períodos completos es una cartera que ha venido en decrecimiento; así tenemos que fue 43,2% (¢6.531,5 millones) del total de activos del Instituto en el año 2002, a constituir un 38,8% (¢5.372,5 millones) de los activos totales en el año 2005 y un 16,8% (¢1.747,1 millones) en el año 2006. La caída en la citada cartera incide directamente en el cumplimiento eficaz de uno de los fines para los cuales fue creado el INVU, relacionado con la concesión de préstamos para la construcción, reconstrucción, aplicación e higienización de urbanizaciones, barrios o viviendas urbanas o rurales, dentro de las normas que aseguren su positivo beneficio a la comunidad.

El cuadro N° 39, muestra algunos indicadores de gestión financiera del INVU. Los niveles de estimación de incobrables como porcentaje de la cartera total del INVU, muestran cierta estabilidad, ya que para períodos completos en promedio han rondado el 35,0%. Situación que se traduce en tendencia a la baja en los ingresos que se percibirán por concepto de recuperación de préstamos, en una administración urgida de recibir ingresos sanos.

CUADRO N° 39
DETALLE SOBRE EL PORCENTAJE DE ESTIMACIÓN PARA INCOBRABLES EN EL PROGRAMA INVU-CENTRAL AL 30
JUNIO 2008 Y 2007
EN MILLONES DE COLONES

Cuenta	30-Jun-08	30-Jun-07
Préstamos por cobrar	4.352,7	4.938,0
Estimación para incobrables	1.428,0	1.675,1
Porcentaje de Estimación	32,8	33,9
Porcentaje respecto Total Activos	22,4	25,2

Elaborado con información de los Estados Financieros del INVU al 30/06/2008

Sobre el anterior resultado es importante indicar que la morosidad promedio anual para el primer semestre del 2008 y 2007-reportado en la información financiera de este Instituto- es de un 65,0% y 65,2% respectivamente, con respecto al número de operaciones.

Por último, procede mencionar que en relación con las cuentas de patrimonio, que se refieren a la cantidad de recursos propios que tiene el INVU-Central para financiar las operaciones que le permiten cumplir con sus objetivos, se debe indicar que un 63,7% (30/06/2008) y 66,1% (30/06/2007) de ese patrimonio se genera como producto de los resultados acumulados y un 35,6% (al 30/06/2008) y 36,8% (30/06/2007) corresponde a reservas. Además, es conveniente resaltar, el hecho de que aproximadamente un 50,0% de los resultados acumulados corresponden a recursos comprometidos; es decir, que no son de libre uso por parte del INVU-Central, lo que limita aún más las posibilidades de que se destinen los recursos patrimoniales al cumplimiento de los fines institucionales ya señalados en párrafos precedentes.

A nivel de conclusión, se puede afirmar que la responsabilidad que la sociedad costarricense depositó en el INVU con respecto a "*...la planeación del desarrollo y el crecimiento de las ciudades y de los otros centros menores, con el fin de promover el mejor uso de la tierra; la construcción de viviendas higiénicas, de tipo individual o colectivo, al alcance de familias de escasos recursos económicos, a base de programas de conjunto y aun individuales, que tiendan al ordenamiento de zonas de vivienda...*"³⁶, obliga al uso eficiente de los recursos para cumplir este mandato. Sin embargo, se observa que la institución enfrenta problemas financieros, falta de liquidez, caída en la cartera de préstamos, el nivel de estimación para incobrables establecido por el INVU-Central, además, de la subejecución presupuestaria en subpartidas relacionadas con el desarrollo de proyectos de infraestructura; la ausencia del plan nacional de desarrollo urbano; lo cual provoca que no pueda cumplir a cabalidad las funciones que tiene asignadas en su ley de creación. Situación que se magnifica, al momento de considerar los cambios tan significativos que ha experimentado el sector Vivienda, como la creación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y la aprobación de la Ley del Sistema Financiero de la Vivienda, con lo cual entre otras cosas, se redefine el sector, dando un papel preponderante en el tema al BANHVI y, la aparición del Ministro Rector, el cual asume funciones sin tener una Ley Orgánica del Ministerio que lo respalde y ubique, adecue el accionar de los distintos actores que participan del Sector.

Si bien la Administración del INVU ha venido implementando una serie de acciones que le permitan realizar sus funciones en un ambiente de estabilidad, mediante el mejoramiento en los procesos de presupuesto y planificación institucional; la búsqueda de mecanismos idóneos para la estimación razonable y la recaudación efectiva de los ingresos; el desarrollo de sistemas de control y monitoreo sobre el manejo de los recursos presupuestarios; el establecimiento de mecanismos para el desarrollo y ejecución de los proyectos de inversión; no obstante esos esfuerzos, todavía el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo no satisface en su totalidad las funciones que le establece el marco jurídico que lo creó.

Las situaciones expuestas no sólo reflejan las debilidades o la vulnerabilidad a la que esta expuesta esta Institución, sino también la falta de claridad por parte de las autoridades de gobierno, en cuanto a determinar la vigencia de la función pública que le asigna su Ley de Creación al INVU y a propiciar una solución integral de la problemática de esta

³⁶ Ley orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo N° 1788.

Institución, tornándose impostergable hacer una evaluación de todo el sector, y del rol que actualmente está cumpliendo ese Instituto, junto a otras instituciones que se han creado y desarrollado con el apoyo del mismo Estado.

4.1.6. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

a) Aspectos generales

Para el ejercicio económico de 2008, la Contraloría General de la República le aprobó al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) un presupuesto inicial por la suma de $\text{¢}46.738,7$ millones, con base en la nueva estructura programática³⁷, de los cuales $\text{¢}28.964,6$ millones se destinan al programa "Servicios de Capacitación Profesional" y $\text{¢}17.774,1$ millones al programa de "Apoyo Administrativo", con el desglose en el nivel de subprograma según se muestra en el cuadro N° 40.

**CUADRO N° 40
ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE
PRESUPUESTO INICIAL 2008
EN MILLONES DE COLONES**

Programas y subprogramas	Monto
Servicios de capacitación y formación profesional	28.964,6
Prestación Servicios de Capacitación y Formación Profesional	25.037,8
Desarrollo Servicios de Capacitación y Formación Profesional	3.926,8
Apoyo Administrativo	17.774,1
Dirección Superior	1.267,5
Normalización y servicios de apoyo	16.506,6
Total	46.738,7

Dicho presupuesto contiene los recursos, por la suma de $\text{¢}26.027,2$ millones, para atender las obligaciones salariales para 1.344 plazas en sueldos fijos y 1.678 empleos en servicios especiales (servicios de instrucción técnica), "... en respuesta a la necesidad del instituto de contar con recurso humano calificado y en concordancia con el crecimiento de la infraestructura institucional, en virtud de poder atender la creciente demanda de los servicios de capacitación y formación profesional ..." ³⁸. Asimismo, se destinan fondos, por un valor de $\text{¢}18.338,0$ millones, para la contratación de servicios de capacitación, la contratación de servicios de instrucción técnica, la remodelación de edificios, la

³⁷ La estructura programática del presupuesto de egresos obedece al cambio que realizó el INA, según el acuerdo tomado por la Junta Directiva, en la sesión N° 4300, efectuada el 6 de junio de 2007.

³⁸ Ver párrafo segundo de la página 72 del Presupuesto Ordinario de 2008 del INA.

Evolución fiscal y presupuestaria del sector público, primer semestre de 2008

adquisición de bienes y servicios, en apoyo a las actividades operativas y administrativas, así como dineros para transferencias, por la suma de ¢2.373,5 millones³⁹.

El presupuesto inicial se aumentó en la suma de ¢10.329,1 millones, con recursos del superávit acumulado de 2007, para atender el "Plan Anual de Servicios de Capacitación"⁴⁰, por un monto de ¢2.000,0 millones, obras de inversión, por ¢4.226,0 millones⁴¹, transferencias por ¢3.113,9 millones⁴² y compromisos presupuestarios del año 2007 por un valor de ¢989,2 millones, por lo que el presupuesto vigente al 30 de junio de 2008, ascendió a la suma de ¢57.067,8 millones. Por medio de modificaciones presupuestarias⁴³, la Administración del INA realizó traslados entre partidas de egresos, por la suma de ¢543,1 millones, cifra que no afectó el total del presupuesto vigente de gastos.

b) Sobre la ejecución de ingresos

Durante el primer semestre de 2007 el INA mostró un ingreso efectivo, por la suma de ¢64.105,7 millones, según los datos del cuadro N° 41.

³⁹ Incluye recursos por ¢1.842,0 millones para becas.

⁴⁰ Plan que pretende formar a 46.000 técnicos en el año 2008; además, el INA informa que este es un proyecto especial, que tiene como fin cerrar la brecha existente entre oferta y demanda de técnicos en el país.

⁴¹ Obras y proyectos de inversión:

Tecnologías de información y comunicación y contratación de servicios de informática	¢ 880,0 millones
Amueblamiento, cableado de redes y eléctrico del Edificio Don Bosco	202,0 millones
Renovación flotilla de vehículos (Servicios de Capacitación" y Formación Profesional)	820,0 millones
Adquisición de terrenos para albergar la Unidad Regional de Cartago	1.000,0 millones
Adquisición de terrenos para albergar la Unidad Regional de Heredia	1.250,0 millones
Remodelación de los edificios de Docencia (Ley N° 7600)	54,0 millones
Remodelación Unidad de Servicio al Usuario	20,0 millones

⁴² Transferencias:

Transferencia a las juntas administrativas de los colegios técnicos profesionales y a los servicios de III y IV ciclos de educación especial, artículo 1° de la Ley N° 7372	¢2.336,9 millones
Transferencia al Fondo Nacional de Emergencias, artículo 47 de la Ley N° 8488	77,0 millones

⁴³ En total son cinco modificaciones presupuestarias, que rebajan las partidas de "Remuneraciones", "Servicios"; "Materiales y suministros", en la suma de ¢80,0 millones, ¢437,6 millones y ¢25,5 millones, respectivamente; para aumentar las partidas de "Bienes duraderos" y "Transferencias corrientes", en la suma de ¢275,0 millones y ¢268,1 millones.

CUADRO N° 41
EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE
PERÍODO DEL 1 DE ENERO AL 30 DE JUNIO DE 2008
EN MILLONES DE COLONES

Subgrupo de ingresos	Presupuesto vigente	Ingresos reales	Diferencia	Porcentaje ingresado
Otras contribuciones sociales	42.839,5	21.771,8	21.067,7	50,8%
Venta de bienes	21,7	8,2	13,5	37,8%
Venta de servicios	4,7	3,5	1,2	74,5%
Renta de la propiedad	0,9	0,0	0,9	0,0%
Renta de activos financieros	2.757,7	674,7	2.083,0	24,5%
Multas y sanciones	216,7	124,0	92,7	57,2%
Ingresos varios no especificados	14,8	15,2	-0,4	102,7%
Total de ingresos corrientes	45.856,0	22.597,4	23.258,6	49,3%
Superávit acumulado 2007	11.211,8	41.508,3	-30.296,5	370,2%
Total	57.067,8	64.105,7	-7.037,9	112,3%

Fuente: Informe general de presupuesto de ingresos, período: del 1 enero al 30 de junio 2008 del Instituto Nacional de Aprendizaje.

De los ingresos totales, la suma de ¢41.508,3 millones tuvo como fuente de financiamiento el superávit acumulado al 31 de diciembre de 2007, de los cuales se presupuestaron ¢11.211,8 millones, para atender el "Plan Anual de Servicios de Capacitación", obras de inversión, transferencias y compromisos presupuestarios del año 2007, por la suma de ¢10.329,1 millones, según se indicó y para reforzar gastos para la construcción de edificios, por la suma de ¢882,7 millones, para un remanente, sin presupuestar del superávit acumulado al 31 de diciembre de 2007, por la suma de ¢30.296,5 millones⁴⁴. En el mismo período, el rubro de "Ingresos corrientes" mostró una recaudación por la suma de ¢22.597,4 millones, equivalente a un 49,3%, del monto presupuestado, porcentaje que se considera conforme, respecto de la programación realizada por el Instituto. De igual forma, el monto correspondiente a "Ingresos corrientes", tuvo como fuente el "Impuesto a cargo de la nómina de los empleados", con base en el artículo 15 de la Ley N° 6868⁴⁵, por la suma de ¢21.067,7 millones, ingresos por intereses, que se percibieron por la colocación de recursos en títulos valores, por un monto de ¢2.083,0 millones, así como otros ingresos, por un valor de ¢107,9 millones.

En relación con el superávit acumulado, el cuadro N° 42 muestra la evolución que este ha venido experimentando⁴⁶, en los últimos cuatro años:

⁴⁴ Patrimonio que el INA lo mantiene colocado en títulos valores: Títulos de propiedad del Gobierno Central (cero cupón), por la suma de ¢22.473,4 millones e Inversiones a la vista BCCR, por ¢9.000,0 millones (incluyen recursos generados en el año 2008, por la suma de ¢1.176,9 millones).

⁴⁵ Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje. 6/05/1983 del 06/05/1983 del 06/05/1983.

⁴⁶ Ver oficio de la Contraloría General de la República, N° 6984 del 29 de junio de 2007, donde se le informa a la Asamblea Legislativa sobre la situación del superávit acumulado del INA.

CUADRO N° 42
MONTO DEL SUPERÁVIT ACUMULADO AL 31 DE DICIEMBRE DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE: AÑOS 2003
AL 2007
EN MILES DE COLONES

Año	Monto del superávit acumulado	Diferencia	Porcentaje
2003	23.508,4	n/d	n/d
2004	26.468,5	2.960,1	12,6%
2005	31.972,8	5.504,3	20,8%
2006	38.297,3	6.324,5	19,8%
2007	41.508,3	3.211,0	8,4%
Incremento promedio anual		4.500,0	15,4%

Fuente: Liquidaciones del Instituto Nacional de Aprendizaje de los años 2003 al 2007.

En promedio, el superávit acumulado del INA se ha incrementado en la suma de ¢4.500,0 millones, equivalente a un 15,4% de variación lineal⁴⁷, teniéndose el año 2006 como el de mayor aumento del superávit, con una acumulación adicional por la suma de ¢6.324,5 millones. Por su parte, en el año 2007 el superávit acumulado muestra un crecimiento de ¢3.211,0 millones, menor que el promedio anual, merma que obedece a las políticas adoptadas por el INA de una mayor utilización de los recursos existentes, incluyendo parte del superávit acumulado.

En relación con el seguimiento que la Contraloría General de la República (CGR) ha venido realizando al superávit acumulado, a finales del año 2007 se le solicitó al INA: "Comunicar (...) las acciones llevadas a cabo con el fin de fortalecer las medidas que permitan disminuir la acumulación de recursos excedentes y establecer, en definitiva, la forma en que se va a hacer uso del superávit acumulado (...)"⁴⁸, petición que la Gerencia General del INA respondió, informando sobre las acciones llevadas a cabo con el propósito de fortalecer las medidas que permitan disminuir la acumulación de recursos excedentes (superávit)⁴⁹, que formuló en tres direcciones: (1) "la sustitución o reposición del equipo existente o en inventario a nivel institucional", (2) "la incorporación de nuevas tecnologías, producto de la evolución investigadora que se experimenta a nivel mundial" y (3) "la asignación de más recursos para incursionar en nuevos campos, correspondientes a los sectores: turismo, industria alimentaria, agropecuario, náutico pesquero, sector eléctrico, comercio y servicios, metalmecánica, tecnología de materiales y otros sectores

⁴⁷ Corresponde a incrementos netos, en donde se ha rebajado la utilización del superávit en cada año.

⁴⁸ Disposición 4.1. a) del Informe sobre los resultados del estudio de la liquidación del presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje del año 2006, N° DFOE-SOC-44/2007.

⁴⁹ Información remitida según oficio GG-1190-2007 del 10 de diciembre de 2007, de la Gerencia General del INA y avalada por la Junta Directiva en la sesión N° 4321 del 21 de enero de 2008.

productivos". Para tales efectos el INA propone llevar a cabo inversiones, en el trienio 2008 - 2010, por la suma de ¢45.194,2 millones, según se detalla en el cuadro N° 43.

**CUADRO N° 43
RESUMEN DEL EQUIPAMIENTO EN EL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE
PARA LOS AÑOS 2008-2010
EN MILLONES DE COLONES**

Sustitución y reposición de equipo existente	8.000,4
Incorporación de nueva tecnología	19.500,5
Inversión en infraestructura	17.693,3
Total	45.194,2

La propuesta de inversión se encuentra en la etapa inicial, por lo que se hace necesario que el INA realice un diagnóstico inmediato sobre las necesidades de equipamiento, que será la base para que se defina la estrategia institucional de inversión y se establezca el correspondiente cronograma de ejecución.

Entretanto el INA no haga un planteamiento formal para la utilización de recursos del superávit, en equipamiento y en infraestructura, como se propone, persiste la misma preocupación externada en la liquidación presupuestaria de 2006, en cuanto a que el superávit puede seguir creciendo.

c) Sobre la ejecución de gastos

La ejecución del presupuesto de egresos del INA, por el período del 1 de enero al 30 de junio de 2008, mostró un gasto total por la suma de ¢31.321,3 millones, según los datos del cuadro N° 44.

En el primer semestre de 2008, el INA mostró una ejecución general de un 54,9%, mientras que las partidas "Servicios"; "Materiales y suministros" y "Transferencias corrientes", se ejecutó en un 74,5%, 56,4% y 90,7%, respecto de las sumas estimadas, lo que hace prever que el presupuesto, para el segundo semestre, de las partidas antes señaladas, requerirán, eventualmente, de incrementos en los montos originalmente asignados. No obstante, la partida "Remuneraciones", que incluye recursos para atender el aumento para 302 plazas administrativas⁵⁰ y para 750 puestos para servicios de instrucción técnica⁵¹ (servicios especiales), así como la partida "Bienes duraderos", mostraron una ejecución del 40,4% y 34,4%, respecto de las sumas presupuestadas, por lo que, de seguirse, en el segundo semestre de 2008, una tendencia de ejecución del gasto, igual a la del primer semestre, el INA podría concluir el año con superávit, en estas dos partidas.

⁵⁰ Incremento de plazas autorizadas por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, según oficio STAP-0103-07 del 29 de enero de 2007.

⁵¹ Idem. Al 10 de agosto había ocupadas 585 de las 750 plazas aprobadas.

CUADRO N° 44
EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE
PERÍODO DEL 1 DE ENERO AL 30 DE JUNIO DE 2008
EN MILLONES DE COLONES

Partida	Presupuesto vigente	Gastos totales (b)	Diferencia	Porcentaje gastado
Remuneraciones	25.947,2	10.483,3	15.463,9	40,4%
Servicios	15.125,9	11.271,2	3.854,7	74,5%
Materiales y suministros	3.755,9	2.118,6	1.637,3	56,4%
Bienes duraderos	6.482,6	2.229,0	4.253,6	34,4%
Transferencias corrientes	5.755,6	5.218,9	536,7	90,7%
Amortización (a)	0,6	0,3	0,3	50,0%
Total de Egresos	57.067,8	31.321,3	25.746,5	54,9%

(a) Incluye la partida de egresos "intereses y comisiones".

(b) Incluye compromisos presupuestarios por la suma de ₡9.341,8 millones.

Fuente: Resumen general de presupuesto de egresos, ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2008 del Instituto Nacional de Aprendizaje.

d) Sobre el vínculo gasto con ejecución programática

En cuanto al vínculo del gasto con la gestión programática, el INA elaboró el "Informe de Resultados – Evaluación de Estructura Básica del Plan Operativo Institucional 2008 – I Semestre", que resume el nivel de avance de los objetivos y metas establecidos en cada uno de los programas del plan operativo y del presupuesto.

Con base en la revisión efectuada a los resultados alcanzados en las metas de gestión y de resultados, se encontró que algunas de las actividades y proyectos llevados a cabo, en su cumplimiento, mostraron bajos niveles de avance tal como se aprecia en el cuadro N° 45.

CUADRO N° 45
AVANCE DE ALGUNAS METAS EN EL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE
PRIMER SEMESTRE DE 2008

Producto	Metas del indicador de gestión y de resultados	Avance
Servicios de apoyo a la docencia (intermedio)	(a) Programas de formación profesional en áreas prioritarias	6,5%
	(b) Programas en el nivel de sectores productivos	10,0%
	(c) Cobertura en la gestión de (...) indígenas por medio de formación profesional	4,8%
	(d) PYMES atendidas integralmente en sus necesidades de capacitación	15,6%

Fuente: "Informe de Resultados – Evaluación de Estructura Básica del Plan Operativo Institucional 2008 – I Semestre", elaborado por el Instituto Nacional de Aprendizaje.

El INA justifica como factores que han influido en el nivel de ejecución de metas⁵² “...La imposibilidad de nombrar docentes por falta de profesionales en las áreas prioritarias (...). Lentitud en el proceso a seguir para lograr nombrar docentes (...). La deserción de participantes. La insuficiencia de infraestructura y equipo en áreas prioritarias, en algunas unidades regionales. (...)”. (b): “Atrasos en la entrega y equipamiento del edificio del Centro Ejecutor Don Bosco. Los procesos de contratación de entes de derecho público están siendo asumidos por las mismas unidades regionales (...). Problemas en la dotación de materiales en las listas de recursos instruccionales (...)”. (c): “La baja escolaridad de la población indígena (...). La búsqueda de ingresos para subsistir, hace que la población indígena no pueda ingresar a los programas de capacitación”. (d) PYMES: “El número de empresas solicitantes vrs número de docentes disponibles. Existen servicios que requieren más de un docente (...). Desorganización de las PYMES (...)”.

Como medidas correctivas el INA propone⁵³: (a): “Establecimiento de procedimientos de trabajo más ágiles (...). Pago de horas extras. Coordinación para la construcción de nuevos proyectos de infraestructura. Se han eliminado (...) los módulos de capacitación (...) para dar espacio a los programas prioritarios. Campaña de divulgación de las plazas vacantes (...)”. (b): “Búsqueda de profesionales que deseen trabajar con la institución. Reorganización de los cronogramas de los docentes (...). ...revisión del perfil de cada docente de planta (...)” (c): “(...) Coordinación con el IMAS para que brinde un subsidio económico a los participantes (...) que llevan su capacitación en territorio indígena, (...), de igual modo se coordina con el MEP, para brindar facilidades a la población, para que terminen la primaria o secundaria, y luego puedan capacitarse (...)”. (d): “(...) Contratación de entes privados para la atención de la capacitación de PYMES en áreas prioritarias. (...)”

No obstante los factores que inciden en la ejecución de metas y las medidas correctivas antes señaladas, la CGR espera que el INA redoble sus esfuerzos en procura de cumplir con sus metas de gestión y de resultados, en el segundo semestre de 2008, aspecto al que se le estará dando seguimiento.

Otra circunstancia que influyó de manera negativa en la evaluación es que el INA, en la propuesta de la “Estructura Básica del Plan Operativo Institucional 2008”, no realizó la estimación de recursos presupuestarios con respecto a la acción estratégica del Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010, denominada “Plan de mejoramiento de la capacidad productiva y emprendedora de las poblaciones estudiantiles”⁵⁴; de igual modo, en la programación estratégica de 2008, en el nivel de programa, el INA propuso una asignación de costos en forma global, sobre la producción relevante y no sobre las metas de los programas del Plan Operativo Institucional⁵⁵, aspecto que impidió visualizar el monto de los recursos gastados, asociados con el cumplimiento de objetivos, el avance de las metas y la cantidad de productos alcanzados, en el primer semestre de 2008.

⁵² "Informe de Resultados – Evaluación de Estructura Básica del Plan Operativo Institucional 2008 – I Semestre", elaborado por el Instituto Nacional de Aprendizaje.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Ver punto 2.2.1. i. b) del Informe DFOE-SOC-63-2007 “Sobre los resultados del estudio del presupuesto ordinario del Instituto Nacional de Aprendizaje para el año 2008”.

⁵⁵ Ver punto 2.2.1. ii. b) del Informe DFOE-SOC-63-2007.

En atención a esta problemática, la Gerencia General del INA procedió a girar instrucciones a las distintas unidades regionales⁵⁶, con el fin de establecer un sistema de costos que permita establecer el valor económico de las acciones llevadas a cabo, en el nivel de actividades y proyectos, relacionadas con la gestión programática institucional y con la programación estratégica de cada uno de los programas del Plan, sistema de valoración que el INA informó tener implantado para finales del año 2008⁵⁷.

4.1.7. Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR)

En este apartado se resumen los resultados obtenidos por la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas, durante el período que va del 1 de enero al 30 de junio del 2008, a partir del análisis de la situación financiera y presupuestaria, así como de los resultados físicos alcanzados en la ejecución del plan operativo anual vigente.

A pesar de los resultados recientes de los informes de auditoría⁵⁸ y presupuesto⁵⁹, que han evidenciado debilidades importantes tanto en la gestión, colocación, seguimiento y usos de los fondos, la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas continúa acumulando recursos en la partida "Financiamiento", "Recursos de vigencias anteriores", "Superávit", como se observa en el siguiente cuadro y un bajo nivel de ejecución de los egresos aproximadamente de un 14% con respecto al total de egresos presupuestados durante el período en comentario y por consiguiente un bajo nivel de logro de los objetivos y metas del plan operativo anual institucional, que según se indica en el Informe de Evaluación Física para el primer semestre se logró un 14% de cumplimiento .

⁵⁶ Ver oficio GG-718-2008 del 15 de mayo de 2008 de la Gerencia General del INA.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Informe N° DFOE-SOC-23-2008 del 16 de junio de 2008.- Informe sobre los resultados del estudio realizado en la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR). En donde se comprueba una vez más que JUDESUR continúa siendo una institución incapaz de cumplir con su cometido de desarrollo en la zona sur-sur del país, lejos de coadyuvar en la superación de la pobreza, acumula recursos, aumenta sus gastos de administración y presenta serias dificultades de gestión. -Informe N° DFOE-SOC-24-2008. Sobre los resultados relativos a la planificación, gestión y control de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR). En este estudio se evidencia nula participación de la Junta Directiva en la definición y orientación de aspectos estratégicos sobre el accionar institucional. Además se evidencia que la cartera de financiamiento es muy débil en cuanto a proyectos productivos que generen fuentes de trabajo, mejoras sustanciales en cuanto a la infraestructura de los cantones y en particular en la situación socioeconómica de las familias, con el agravante de que continúan serias deficiencias sobre la administración, el control y la fiscalización de los proyectos financiados.

⁵⁹ Nota informe N° DFOE-SOC-55-2007 del 16 de octubre de 2007 sobre la liquidación del presupuesto al 31 de diciembre de 2006 y la evaluación del Plan Anual Operativo de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR) para el año 2006. En donde se evidencia debilidad importante en la gestión gerencial consistente en una baja ejecución de gastos principalmente en lo que respecta al impulso de proyectos de desarrollo y por tanto una acumulación excesiva de ingresos que se reflejan en el superávit acumulado.

CUADRO N° 46
COMPORTAMIENTO DEL SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO DE JUDESUR
PARA LOS AÑOS 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 Y 2008 (AL 30 DE JUNIO)
EN MILLONES DE COLONES

Año	Superávit total acumulado	Variación anual relativa	Variación de Período 2003 a 2008
2003	6.982,6		
2004	9.874,7	41,4%	
2005	9.454,7	-4,3%	
2006	10.888,5	15,2%	
2007 ^{1/}	8.854,1	-18,7%	
2008 ^{2/}	10.687,0	20,7%	53,1%

^{1/} La disminución que se observa en el monto del superávit total acumulado del 2006 al 2007 se debe a una transferencia a la Comisión Nacional de Emergencia, con base en el Artículo N° 47, Ley N° 8488.

^{2/} Resultados al 30 de junio de 2008. -superávit parcial-Fuente: Liquidaciones de presupuesto de JUDESUR de los citados años.

Las circunstancias actuales le exigen, más que nunca, racionalizar la utilización de los medios de que dispone, para obtener mejores resultados en vista del papel protagónico que la Ley N° 7730 en el artículo 10 le asigna para impulsar el desarrollo socioeconómico integral de la zona sur de la provincia de Puntarenas, así como la administración y operación del giro comercial del Depósito Libre. Asimismo, en el inciso b), artículo 11, establece un 10% para otorgar becas a estudiantes de escasos recursos económicos de los cantones de la zona sur.

Debido a lo anterior, es fundamental que los ingresos que genere el impuesto del 18,0%⁶⁰ sobre las ventas de las mercaderías almacenadas en las bodegas del Depósito Libre de Golfito, que son los ingresos más importantes de JUDESUR al representar aproximadamente un 52% del total de ingresos presupuestados; más el alquiler de locales, así como los intereses sobre títulos valores del gobierno que representan aproximadamente un 13% y un 12% respectivamente del total de ingresos presupuestados, se administren procurando siempre una gestión eficaz en el financiamiento de proyectos productivos y de servicios, ejecución de obras de infraestructura, programas de salud, educación, capacitación técnica y proyectos de interés social a favor de los grupos más vulnerables de los cantones de Golfito, Osa, Corredores, Coto Brus y Buenos Aires, observando siempre el principio de gestión financiera recogido en el artículo 5 de la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos, Ley N° 8131, el cual establece que:

⁶⁰ Ley N° 7730 "Reforma de la Ley de Creación del Depósito Libre Comercial de Golfito, publicada en La Gaceta 8 del Martes 13 de enero de 1998, Art. 6.

Evolución fiscal y presupuestaria del sector público, primer semestre de 2008

La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

En relación con la ejecución de los recursos se tiene que los ingresos efectivos al 30 de junio del 2008 ascendieron a ¢11.328,6 millones; cifra que con respecto al presupuesto total representa una ejecución del 239%. Este alto nivel de recaudación tiene su origen en los ingresos efectivos por concepto de "superávit acumulado", debido a que se consignó en el presupuesto la suma de ¢627,3 millones y al 30 de junio del 2008, reportan como ingresos efectivos por este concepto la suma de ¢8.854,1 millones.

Los egresos efectivos, sin considerar los compromisos presupuestarios, ascendieron a ¢641,6 millones, monto que con respecto al presupuesto total representa una ejecución aproximadamente del 14%, evidenciando nuevamente la persistencia de las incapacidades de la Junta para la ejecución de su presupuesto.

El siguiente cuadro muestra la baja ejecución de los egresos, a pesar de que se encuentran claramente evidenciadas las necesidades urgentes de los cinco cantones en los que tiene incidencia JUDESUR, entre esas necesidades están: elevar la demanda de empleo, producción y de bienestar social y con ello, coadyuvar en disminuir los niveles de rezago social, desigualdad económica y pobreza, que presenta la Región Brunca⁶¹.

CUADRO N° 47
PRESUPUESTO DE GASTOS SIN EJECUTAR A NIVEL DE CONSOLIDADO
GENERAL Y DE PARTIDA POR OBJETO DEL GASTO DE JUDESUR AL 30 DE JUNIO DE 2008
EN MILLONES DE COLONES

Partida	Presupuesto	Gasto	Gasto	% sin
	Total	ejecutado	sin ejecutar	ejecución
Remuneraciones	372,0	152,8	219,2	58,9
Servicios	611,8	180,1	431,7	70,6
Materiales y suministros	57,6	29,2	28,5	49,4
Intereses y comisiones	10,3	1,7	8,6	83,6
Activos financieros	1.457,4	230,0	1.227,4	84,2
Bienes duraderos	382,2	37,6	344,6	90,2
Transferencias corrientes	172,7	9,7	163,0	94,4
Transferencias de capital	842,0	0,6	841,4	99,9
Cuentas especiales	841,3	0,0	841,3	100,0
Total	4.747,2	641,6	4.105,6	86,5

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria JUDESUR al 30 de junio 2008.

A pesar de la demanda de la población por nuevas fuentes de empleo, se llegó a la obtención de un superávit parcial al 30 de junio de 2008 de ¢10.686,9 millones. Este

⁶¹Según distintos informes del Estado de la Nación (N° IX-2003, XI-2005 y XII-2006).

concepto se ha venido engrosando en los últimos años, a consecuencia de la falta de distribución de los mismos, situación que va en detrimento del desarrollo de la región tal y como se indicó.

Llama la atención que al 30 de junio de 2008 en el Programa de Desarrollo, cuyo fin es contribuir con el desarrollo humano mediante el apoyo económico para el desarrollo de proyectos productivos, de servicio y de interés social, no se hayan ejecutado las sumas consignadas en la partida de Transferencias de capital, y que en la partida de Activos financieros (préstamos) se haya ejecutado solamente \$125,0 millones, un 15%, del total de los recursos presupuestados para préstamos al sector privado por \$834,5 millones. Sobre el particular indican⁶² que *“la naturaleza del Programa de Desarrollo impide una formalización ágil. Por lo tanto en el primer semestre se preparan los créditos para desembolsarlos en el segundo semestre”*

En contraste con lo comentado, aportan información en donde señalan que JUDESUR *“tiene sus costos de operación por encima del 8 por ciento asignado, debido a sus altos gastos de administración...”*⁶³ contraviniendo así el artículo 11, inciso a) de la Ley N° 7730, que establece que los gastos de operación y funcionamiento de la Junta se financiaran hasta con el ocho por ciento de los ingresos netos.

Con el oficio DEJ-O-237-2008 del 6 de agosto de 2008, presentan el Informe de evaluación física al 30 de junio de 2008, el cual no cuenta con el visto bueno de la Junta Directiva de la entidad, debido a que la misma a la fecha de este informe no había sido juramentada, igual situación presentan los informes de ejecución presupuestaria y los estados financieros⁶⁴. En JUDESUR no existe una unidad de planificación institucional, los resultados de dicha evaluación fueron recogidos por la Unidad de Presupuesto, bajo la responsabilidad de la jefatura Administrativa Financiera. También es importante destacar que no cuenta con un sistema de indicadores de gestión, que son fundamentales para mostrar el progreso de una actividad durante la ejecución del binomio plan-presupuesto respecto de las metas programadas.

El propósito de la información sobre los resultados de la evaluación, es proporcionar información retroactiva sobre cuál ha sido el resultado realmente alcanzado con los recursos asignados. Sin embargo, la información aportada revela un desarrollo incipiente en materia de autoevaluación y de rendición de cuentas, lo cual impacta negativamente la transparencia en el accionar de la Institución.

En ocasión del análisis y aprobación del presupuesto inicial u ordinario para el ejercicio económico del 2008 de JUDESUR, se aprobaron asignaciones presupuestarias para un total de 17 proyectos denominados “no reembolsables”, entre ellos por ejemplo están los siguientes: Proyecto Puente sobre Km 10+700 y Río Oro, ente ejecutor, Municipalidad de Golfito por un monto de \$185,0 millones. Proyecto Adquisición de laboratorio para inglés e informática, ente ejecutor Junta Administrativa del Liceo Experimental Bilingüe de Agua Buena, por un monto de \$58,1 millones. Como parte importante del Informe de

⁶² Oficio JUDESUR N° DEJ-O-237-2008 del 6 de agosto de 2008, IV Ejecución Presupuestaria, página sin número.

⁶³ Oficio JUDESUR N° DEJ-O-222-2008 del 21 de julio de 2008. Aparte “Razones de eficiencia operativa Al 30 de junio 2008, página sin número”.

⁶⁴ La Junta Directiva de acuerdo con el artículo 10 de la Ley N° 7730, esta conformada por representantes de varios sectores como son: las asociaciones de desarrollo, las cooperativas, la Asociación de Concesionarios del Depósito Libre, uno representante por cada uno de los concejos de los cantones de Osa, Buenos Aires, Golfito, Corredores y Coto Brus y por un representante del Poder Ejecutivo.

evaluación física se debe presentar, de acuerdo con la Circular N° 8270 actualizada, emitida por la Contraloría General de la República el 17 de agosto del 2000⁶⁵ una amplia información sobre los proyectos de inversión física y los proyectos de desarrollo, información que no fue suministrada en el informe en comentario.

En lo que se refiere a la situación financiera, se presentan a continuación algunos resultados del análisis horizontal⁶⁶ de los estados financieros (Balance General, Cuadro N° 3 y Estado de Resultados, Cuadro N° 4) al 30 de junio de 2007 y al 30 de junio de 2008.

Continúa la acumulación de recursos con una tendencia ascendente, se aprecia un aumento en los activos totales por $\$1.139,5$ millones, en términos relativos de un 8,4%, el activo corriente aumentó en un 9,7% y el activo no corriente en un 2,9%. Esto significa que JUDESUR ha destinado nuevos fondos a activos corrientes, como son Caja y Bancos Cajero que aumentaron en un 37,9%, y Caja y Bancos Fondos Especiales que aumentó un 30,3%, situación que revela una ineficiente administración de los recursos, por cuanto se espera que el rendimiento de este tipo de cuentas sea inferior al que generarían las inversiones financieras a corto plazo que presenta un aumento solo del 9,5%. Por el lado de los pasivos, se observa que el total de pasivos aumentó en un 32,6%, debido a que el pasivo corriente aumento en un 21,5% y dentro de los pasivos no corrientes, se destaca el aumento en $\$16,8$ millones en la cuenta "Otras cuentas del pasivo" de la cual no se cuenta con información que permita determinar el origen de la misma, también, muestra incremento en el pasivo: Cuentas por pagar, que representa el importe correspondiente al saldo al 30 de junio de 2008⁶⁷. El total del patrimonio aumentó en un 8,1%.

Al comparar los Estados de Resultados al 30 de junio de 2007 y al 30 de junio de 2008, se aprecia que el total de ingresos sufrió una disminución del 1,4% en términos relativos, con un valor absoluto de $\$31,6$ millones. Los gastos totales también presentan una disminución del 10,0%, o sea $\$43,6$ millones, esto contribuyó a obtener un excedente de operación de $\$12,0$ millones, con un valor del 0,6% con respecto al 2007. Una vez deducidos los gastos de depreciación, agotamiento y amortización se obtiene una diferencia absoluta con respecto al 30 de junio de 2007, superávit neto, del orden de $\$18,2$ millones.

⁶⁵Circular con algunas disposiciones legales y técnicas sobre el sistema planificación-presupuesto de los entes y órganos públicos, sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República, y sus Directrices N° D-001-2004-DFOE.

⁶⁶La técnica del análisis horizontal consiste en la comparación de un mismo estado financiero, a diferentes fechas o períodos, obteniendo los cambios de aumento o disminución que se produce en todas las partidas. Estos cambios son expresados en términos absolutos y porcentuales. El análisis horizontal permite determinar la magnitud e importancia relativa de las variaciones registradas en los estados financieros, a través del tiempo, con la finalidad de identificar las tendencias que se muestran en el pasado y en la actualidad.

⁶⁷ La razón corriente, definida como la relación Activo corriente/Pasivo corriente, es la medida generalmente aceptada de solvencia a corto plazo, porque indica la extensión con que los derechos de los acreedores a corto plazo están cubiertos por activos que se esperan pueden convertirse en efectivo en un período correspondiente aproximadamente al vencimiento de los derechos. En el caso del JUDESUR, al ser 84,9, significa que el activo corriente es 84,9 veces mayor que el pasivo corriente, lo que evidencia la ineficiente gestión que ha venido realizando la Junta.

4.1.8. Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)

1. Aspectos generales

El Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) es una Institución autónoma del Estado, creada mediante la Ley N° 7052, Ley Orgánica del Sistema Financiero de la Vivienda. El artículo N° 6, de la mencionada Ley, le confiere una cantidad de atribuciones⁶⁸ relacionadas con el desarrollo, financiamiento, organización y funcionamiento del mercado de vivienda nacional. Asimismo, se le autoriza a conceder crédito por medio de las entidades autorizadas para la construcción de viviendas de carácter social, sus obras y los servicios complementarios.

Para el año 2008⁶⁹, el BANHVI ha dividido su acción estratégica, en siete áreas, a saber:

1. *Propiciar un ingreso y asignación en forma oportuna de los recursos que por Ley le correspondan al Fondo de Subsidio para la Vivienda.*
2. *Promover las condiciones necesarias para la intermediación financiera que brinde una generación permanente de recursos y la capitalización del Banco.*
3. *Mejorar la gestión de riesgos, de manera tal que se minimice sus impactos y que permita el cumplimiento de los objetivos institucionales.*
4. *Propiciar adecuados procesos de fiscalización y control de los procesos constructivos y de la administración de los recursos canalizados a las Entidades Autorizadas.*
5. *Propiciar el accionar institucional en el marco de la planificación estratégica, de tecnologías de información, normativo y reglamentario, permanente, continuo y sistemático, que facilite el mejor cumplimiento de los objetivos institucionales.*
6. *Mejorar el control interno.*
7. *Propiciar un adecuado accionar administrativo y operativo para brindar servicios y productos de calidad a los clientes internos y externos del Banco.*

⁶⁸ Entre esas funciones destacan: Incentivar el ahorro interno y la inversión nacional como el medio más importante de lograr la solución del problema habitacional en el país. /Disponer a cuáles instituciones podrá otorgar la condición de entidades autorizadas. /Promover, otorgar financiamiento y asesorar a las entidades autorizadas y coadyuvar en lo pertinente con la Superintendencia General de Entidades Financieras para velar por el correcto funcionamiento de dichas entidades. /Garantizar, si lo considerare conveniente, los depósitos en cuentas de ahorro que se efectúen en las mutuales, y descontar la cartera de las entidades autorizadas y darles la asesoría técnica que necesiten. /Avalar el financiamiento interino o transitorio para la ejecución de proyectos de conjuntos habitacionales, así como para las obras y servicios complementarios, siempre y cuando éstos sean promovidos por medio de los entes autorizados. /Contratar empréstitos en moneda nacional o extranjera, dentro y fuera del país, destinados al cumplimiento de sus fines. /Crear el fondo que se requiera para estabilizar el mercado secundario de hipotecas y de títulos valores en el campo de la vivienda; participar en él por cuenta propia y de terceros y velar por que se mantenga y desarrolle dentro de un clima de confianza pública. /Ajustar sus acciones a las políticas, lineamientos y directrices que dicte el Estado en materia de vivienda, desarrollo urbano y asentamientos humanos. /Garantizar, si lo considerare conveniente, los préstamos hipotecarios otorgados por las entidades autorizadas.

⁶⁹ BANHVI. Plan Operativo Institucional 2008, páginas 25-26.

2. Sobre la ejecución y contabilidad del presupuesto

2.1. Situación de los ingresos del período enero-junio 2008

Para el ejercicio económico del 2008, la Contraloría General de la República le aprobó al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), un presupuesto inicial de ¢57.169,5 millones, que se aumentó en ¢46.394,3 millones, para un gran total de ¢103.563,8 millones, producto de dos presupuestos extraordinarios, de los cuales ¢22.339,0 millones corresponden a la incorporación de una Transferencia que el Gobierno Central otorga al BANHVI para atender el tema Bono Colectivo-atención infraestructura en precarios- y, ¢24.055,3 millones del superávit determinado por ese Banco para el año 2007 que quedaron comprometidos para el desembolso de Bono Familiar de Vivienda en diferentes modalidades. A su vez, cabe mencionar que este presupuesto fue ajustado durante este período por medio de cuatro modificaciones internas.

Los ingresos reales al 30 de junio de 2008 alcanzaron la suma de ¢55.175,4 millones, sea, efectivamente se ha recibido un 53,3% del monto presupuestado para este año, principalmente producto de la incorporación de los recursos del superávit específico del año 2007 (¢24.030,2 millones) y los recursos que transfiere el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares para financiar la constitución del Fondo de Subsidio de la Vivienda (FOSUVI)⁷⁰ y que ascendieron a la suma de ¢27.457,1 millones. Sin embargo, es importante indicar que algunos rubros que presentan subejecución respecto a lo presupuesto, se debe entre algunas cosas a:

1. Intereses y Comisiones sobre Préstamos Concedidos a Empresas Públicas Financieras y al Sector Privado Cartera de Crédito: principalmente por la disminución de la tasa interés, influenciada por una tasa básica pasiva que pasó de un 7,0% en diciembre del 2007 a 5,5% en junio 2008. De indicarse que la tasa básica pasiva utilizada para el cálculo del presupuesto fue de 6,7%. Otro elemento que afecta la subejecución, se refiere al no cumplimiento de las expectativas de colocación de crédito, que al 30 de junio, presenta una subejecución de ¢11.050,0 millones (44,8% del total) respecto del estimado que era de ¢24.650,0 millones.
2. Recaudación de Lotería Instantánea, porque están en función de las utilidades que finalmente se generan en los distintos juegos que efectúa durante el año la Junta de Protección Social de San José.
3. Transferencias Corrientes de Instituciones Públicas Financieras y las Transferencias corrientes del Sector Privado, corresponden a los rendimientos de los recursos FOSUVI que administran las Entidades Autorizadas tanto las de carácter público como privado y que están pendientes de girar a los beneficiarios o a los desarrolladores de los proyectos, que tal y como establece el manejo de los recursos del FOSUVI, deben ser entregados a este Banco. La suma transferida refleja una subejecución producto de la merma en las tasas de interés que se ofrecen a recursos para invertir en el mercado financiero tanto nacional como internacional.

En el cuadro N° 48 se muestra el detalle de ingresos presupuestados y reales al 30 de junio de 2008.

⁷⁰ Artículo 6 inciso a) Ley del Sistema Financiero de la Vivienda N° 7052.

CUADRO N° 48
DETALLE DEL MONTO TOTAL DE INGRESOS PRESUPUESTADOS Y EFECTIVOS DEL BANHVI AL 30-06-2008
EN MILLONES DE COLONES

Ingresos	Presupuestado	Real	Porcentaje de ejecución del ingreso presupuestado
Ingresos corrientes	79.306,2	30.977,8	39,1%
Ingresos de capital	0,0	0,0	0,0%
Financiamiento	24.257,6	24.197,6	99,8%
Total Ingresos	103.563,8	55.175,4	53,3%

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria de ingresos y gastos II semestre 2008.

Es importante resaltar que los ingresos efectivos, son fundamentalmente impactados por los ingresos de financiamiento-Superávit Específico del año 2007 y la transferencia que realiza el Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares, que juntos significan un 93,3% del total de los ingresos totales captados en el primer semestre.

2.2. Situación de los egresos del período

Los egresos del primer semestre del 2008, alcanzan una ejecución de ¢29.835,0 millones, un 28,8% de la suma total presupuestada, esto producto de la política de contención del gasto implementada por la Gerencia General para este año. Dicha política a nivel operativo, se ha caracterizado por mantener un fuerte control de ciertas partidas, como lo son: los gastos de viaje al exterior, viáticos, gastos de representación, consultorías entre otros⁷¹. Situación que es compatible con los objetivos de la intermediación financiera, incorporados en las metas anuales a las cuales nos referiremos al momento de hacer mención del cumplimiento de metas y la ficha CAMELS. En el cuadro N° 49, se presenta un detalle comparativo sobre la ejecución presupuestaria del BANHVI por programa para el citado período:

⁷¹ BANHVI. Plan Operativo Institucional año 2008. Página 9.

**CUADRO N° 49
DETALLE DEL MONTO TOTAL DE EGRESOS PRESUPUESTADOS Y EFECTIVOS DEL BANHVI AL 30-06-2008
EN MILLONES DE COLONES**

Programas	Monto presupuestado	Monto real	Porcentaje de ejecución
Programa 1: Dirección Superior	1.562,8	522,9	33,5%
Programa 2: Administración General	921,2	296,9	32,2%
Programa 3: Dirección Fondo Subsidio de la Vivienda (FOSUVI)	95.126,8	28.320,9	29,7%
Programa 4: Dirección Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)	5.791,2	619,6	10,7%
Programa 5: Dirección Supervisión Entidades Autorizadas	161,8	74,6	46,1%
Total	103.563,8	29.835,0	28,8%

A pesar de que se refleja una gran contención del gasto, en el programa que le da razón de ser a esta Entidad Bancaria, el porcentaje de ejecución es de los más bajos, debido a que "...se está ejecutando a un menor ritmo que el programado, principalmente en lo correspondiente al pago de bonos, comisiones y los gastos por el reintegro a las entidades autorizadas..."⁷².

La anterior situación, a criterio de las autoridades del Banco, se origina en que "...El trámite de bonos ordinarios y de proyectos al amparo del artículo 59 es un proceso continuo, que establece períodos de emisión, formalización, permisos de construcción, pago y construcción que puede llevar entre nueve y quince semanas para casos individuales, o entre cuatro a ocho meses para los proyectos. Por esta razón es lógico que al cierre de año queden recursos pendientes de girar a los beneficiarios que no pueden ser considerados como subejecuciones, ya que corresponden a compromisos formales adquiridos por la institución con los beneficiarios, ya sea en forma de bonos emitidos pendientes de formalizar o de proyectos aprobados por Junta Directiva pendientes o en proceso de desembolso..."⁷³.

Del mismo modo, se puede señalar que lo correspondiente al Programa Administración FOSUVI consume aproximadamente un 91,9% del presupuesto total para el 2008, y que el principal rubro que sustenta su quehacer lo constituyen las Transferencias de Capital que representa el 96,3% de este total. Recursos que se colocan en la Entidades Autorizadas ⁷⁴para atender la emisión de bonos familiares y los recursos para atender proyectos de

⁷² BANHVI. Informe de Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Gastos. II trimestre.

⁷³ BANHVI. Programa Subsidio de Vivienda. Unidad Ejecutora FOSUVI. Información solicitada por la Contraloría General de la República. Julio 2008. Página 5.

⁷⁴ Según lo indicado en el artículo 3 de la Ley del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda las entidades autorizadas son todas aquellas instituciones y entes públicos y privados autorizados por el Banco para operar dentro del Sistema. Incluye a las mutuales. Hoy en día funcionan las siguientes: Banco Crédito Agrícola de Cartago, Banco Popular y Desarrollo Comunal, Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica, Coopemex R.L., Coopealianza R.L., Coopeservidores R.L., Coocoocique R.L., Coopesanmarcos R.L., Coopeacosta R.L., Coopenae R.L., Grupo Mutual Alajuela-La Vivienda, Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo, Mutual la Vivienda de Ahorro y Préstamo Banca Proamérica, Fundación Costa Rica- Canadá.

vivienda⁷⁵. En el cuadro N° 50, se muestra una comparación por objeto del gasto presupuestado y real del BANHVI para los cinco programas de esa institución.

CUADRO N° 50
COMPARACIÓN DEL GASTO PRESUPUESTADO Y REAL A NIVEL DE CADA PARTIDA DE LOS CINCO PROGRAMAS DEL
BANHVI
EN MILLONES DE COLONES

Partida presupuestaria	Monto presupuestado	Monto real	Porcentaje de ejecución
Remuneraciones	2.196,7	963,1	43,8%
Servicios	683,8	114,5	16,7%
Materiales y suministros	62,1	18,9	30,4%
Intereses y comisiones	2.244,6	540,5	24,1%
Bienes duraderos	163,2	9,6	5,9%
Transferencias corrientes	850,9	291,9	34,3%
Transferencias de capital	91.569,9	27.896,5	30,5%
Cuentas especiales ^{1/}	5.792,6	0,0	0,0%
Total	103.563,8	29.835,0	28,8%

^{1/} Son cuentas de orden que se utilizan para equilibrar el presupuesto, ya que son egresos que no tienen ninguna asignación. En caso de utilizar, deberá cumplirse con lo que indica la normativa y realizar las modificaciones presupuestarias del caso.

El rubro de Transferencias de Capital, representa un alto porcentaje tanto a nivel de presupuesto de egresos (88,4%) como a nivel de la ejecución real (93,5%), esto último, aun cuando no tiene el mayor porcentaje de ejecución respecto del total presupuesto. Es importante indicar que en este rubro se concentran los recursos que esta Entidad Bancaria transferirá a cada una de las Entidades Autorizadas, con el fin de que lo utilicen en atender las necesidades de vivienda de los costarricenses, que es la razón de ser de esta Entidad Bancaria.

3. Sobre la Evaluación del Plan Operativo Institucional 2008

En el cuadro N° 51 se presenta un resumen del estado de cumplimiento de los principales objetivos estratégicos, aquellos relacionados con la parte sustantiva de esta entidad Bancaria, los cuales aseguran el cumplimiento de las áreas estratégicas anteriormente indicadas y la razón para la cual se creó:

⁷⁵ Tanto las personas físicas como jurídicas deben iniciar sus gestiones ante una de las Entidades Autorizadas, la cual una vez verificado el cumplimiento de requisitos remitirá las gestiones al Banco a efectos de lograr la autorización respectiva. De lograrse se exigirá el cumplimiento de algunos requisitos con el fin de empezar a realizar el giro de los recursos.

**CUADRO N° 51
ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPALES OBJETIVOS ESTRATÉGICO DEL BANHVI**

Indicador	Meta 2008	Situación a junio 2008	Porcentaje de cumplimiento
<u>Propiciar un ingreso y asignación en forma oportuna Fondo Subsidio para Vivienda</u>			
Nº. Subsidios otorgados.	15.000	6.578	43,8%
Nº. Soluciones Habitacionales Mujeres jefes hogar.	4.371	2.609	59,7%
Nº. Familias Indígenas atendidas.	634	521	82,2%
Porcentaje reducción de familias habitan en asentamientos precario y tugurios.	12,9%	6,6%	51,6%
Porcentaje reducción del déficit habitacional estimado en presupuesto.	7,0%	3,0%	43,0%
<u>Promover las condiciones Int. financiera generación. Recursos y capitalización del Banco</u>			
Monto colocación en crédito entidades autorizadas.	29.000,0 MM	13.600,0 MM	47,0%
Monto crecimiento cartera de crédito.	24.000,0 MM	12.111,7 MM	5050,0%
Porcentaje Morosidad cartera crediticia.	<3,0%	<3,0%	100,0%
Indicadores de riesgo en nivel de normalidad.	<1.75	1.41%	100,0%
Suficiencia patrimonial en niveles de normalidad.	>/= 10,0%	74,10%	100,0%
Porcentaje positivo margen de intermediación.	>0%	4,40%	100,0%

A la luz de lo observado en términos de cumplimiento de las metas consignadas en el Plan Operativo Institucional, salvo lo indicado para el otorgamiento de subsidio⁷⁶ y lo correspondiente a la disminución del déficit habitacional, todas las metas superan al menos un nivel de cumplimiento del 50,0%. En relación con el primero de los casos citados, incide en la determinación de dicho porcentaje la no ejecución de los recursos del programa denominado Bono Colectivo, para el cual se estima que sus desembolsos se empiecen a materializar a partir del mes de julio 2008 y, en el caso del segundo, el avance de esta meta, relacionada con la recuperación de la deuda de cuatro casos de tarjetas

⁷⁶ De conformidad con el acuerdo N° 1 tomado en la sesión 50-2008 del 9 de julio, publicado en la Gaceta N° 139 del 18 de julio, se establece un tope máximo de ¢4.690.000,00 para el Bono Familiar de Vivienda Ordinario y un mínimo de ¢1.170.000,00. Este mínimo varía a ¢3.000.000,00 cuando se trata de un bono de minusvalía y bono adulto mayor.

de crédito recibida en dación de pago, fue de 0%. A pesar de que se mantienen activos procesos de cobro judicial, no se ha podido obtener la recuperación de estos casos.

4. Sobre la situación financiera del BANHVI

Con el fin de conocer desde el punto de vista financiero, la realidad en que se desenvuelve el BANHVI al 30 de junio 2008, a continuación se realizan algunos comentarios que derivan del análisis de la información que muestran el Balance de Situación que acompaña a la información presupuestaria a la fecha antes indicada:

a) De conformidad con el cuadro N° 52, los activos totales aumentan en relación con los activos del año anterior en ¢18.958,0 millones, los pasivos aumentan en ¢16.337,0 millones y consecuentemente el Patrimonio crece en ¢2.621,0 millones. El aumento en los activos fundamentalmente concentrado en el aumento de la Cartera de Crédito y en el Fondo de Garantías (primas devengadas por concepto de la garantía otorgada por el BANHVI a los títulos valores emitidos por las Entidades Autorizadas). El aumento en los pasivos provocado fundamentalmente por el incremento en las Obligaciones con el Público, con el fin de canalizarlos hacia la cancelación de vencimientos y colocación de cartera de créditos. El aumento en la cuenta del patrimonio (¢2.621,0 millones) se debe fundamentalmente a la generación de utilidades de los doce últimos meses (¢2.091,0 millones), así como el aumento en los aportes de Lotería Instantánea por ¢351,0 millones y el Superávit por Reevaluación de Activos por ¢179,0 millones.

**CUADRO N° 52
RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CUENTAS DEL BALANCE DE SITUACIÓN DEL BANHVI AL 30 DE JUNIO 2008 Y 2007
EN MILLONES DE COLONES**

Cuenta	30-Jun-08	30-Jun-07	Diferencia
Total Activos	67.722,0	48.764,0	18.958,0
Total Pasivos	30.223,0	13.886,0	16.337,0
Total Patrimonio	37.499,0	34.878,0	2.621,0
Total Pasivo y Patrimonio	67.722,0	48.764,0	18.958,0

Elaborado con información de los Estados Financieros del BANHVI al 30/06/2008.

El monto de la cartera de préstamos crédito del BANHVI pasó de representar un 41,1% (¢20.045,0 millones) del total del activo al 30 de junio del 2007 a un 69,6% (¢47.126,0 millones) al 30 de junio del 2008. La Ley del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda, al crear Fondo Nacional para Vivienda (FONAVI), tiene como objetivo proveer recursos permanentes y del menor costo para la financiación de los programas habitacionales del Sistema, que serán canalizados a través del Banco. Para ello ha venido trabajando en la materialización de acciones estratégicas que permitan promover la colocación de recursos en las entidades autorizadas con el menor margen posible, establecer las condiciones que para la intermediación financiera brinde una generación permanente de recursos y promueva un crecimiento en el patrimonio del Banco. En este sentido y con el

objetivo de mejorar la competitividad del Banco en la colocación de créditos de segundo piso para el financiamiento de vivienda, se han venido realizando modificaciones de algunas condiciones y requerimientos para el otorgamiento de crédito con los recursos FONAVI⁷⁷.

En relación con el Estado de Resultados, cuadro N° 53, se realizan los siguientes comentarios:

a) Los ingresos financieros sufren un descenso (¢1.666,0 millones) producto del descenso fundamentalmente en las tasas de interés de los recursos que se mantienen en inversiones. La disminución en los ingresos por cartera de crédito no fue tan impactada por este descenso, debido al aumento en la colocación de crédito. Al respecto según las cifras que reflejan el Estado de Resultados con corte al 30 de junio revela que los ingresos financieros por Cartera de Crédito pasaron ¢3.106,0 millones al 30 de junio 2007 a ¢2.833,0 millones al 30 de junio del año en curso, una disminución del 9%.⁷⁸

b) Los gastos financieros sufren un descenso principalmente debido a la disminución en el volumen de captaciones durante el período así como al descenso en tasas de interés.

c) Los gastos administrativos aumentan ¢149,0 millones (7%) respecto del período anterior, debido principalmente en los gastos de personal, relacionados con el incremento de sueldos y de las cargas patronales asociadas y la provisión de cesantía.

d) Los resultados del período presentan un descenso de ¢53,0 millones, producto de una combinación de factores.

⁷⁷ BANHVI. Plan Operativo Institucional Año 2008, página 9.

⁷⁸ BANHVI. Análisis de variaciones en los Estados Financieros Junio 2008-2007, página 23.

CUADRO N° 53
RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CUENTAS DEL ESTADO DE RESULTADOS DEL INVU-CENTRAL AL 30 DE JUNIO 2008 Y
2007
EN MILLONES DE COLONES

Cuenta	30 de junio 2008	30 de junio 2007
Ingresos Financieros	3.154,0	4.821,0
Gastos Financieros	929,0	2.679,0
Resultado financiero Bruto	2.226,0	2.142,0
Otros ingresos –(Otros gastos) Financieros	136,0	102,0
Resultado financiero Neto	2.362,0	2.244,0
Otros ingresos-(Otros gastos) de Operación ^{1/}	2.161,0	2.232,0
Resultado Operacional Bruto	4.523,0	4.476,0
Gastos Administrativos	-2.363,0	2.213,0
Resultado Operacional Neto	2.160,0	2.263,0
Participaciones sobre la Utilidad ^{2/}	68,0	118,0
Resultado Neto del Período	2.092,0	2.145,0

^{1/} Dentro del rubro de ingresos de operación se incluye lo correspondiente a: ingresos por bienes realizables, participación en el capital de otras empresas-relacionado con el incremento en el patrimonio de los fideicomisos-y otros ingresos operativos. En lo que se refiere a gastos de operación se incluye: por comisiones de servicios, por impuestos, patentes y contribuciones obligatorias, por provisiones, por participaciones de capital en otras empresas-fideicomisos-.

^{2/} Corresponde a lo definido en el artículo 3 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488, que establece que se calcula un 3% sobre las utilidades del Banco, para transferirlas a la Comisión nacional de Emergencias.

5. Ficha CAMELS- Superintendencia de Entidades Financieras

Conforme la Normativa de la SUGEF, el Banco es evaluado en cuanto a su gestión financiera con la Ficha CAMELS⁷⁹. Al 30 de junio de 2008, el Banco presenta una condición de normalidad⁸⁰, con un calificación global de 1,41 (medido por los factores antes indicados), siendo el límite de normalidad 1,75. Esta calificación está condicionada por el Área Cuantitativa, con una calificación de normalidad de 1,17 y del Área Cualitativa- medido por los factores de Planificación, Políticas, Administración de Personal, Sistemas de Control, Sistemas de Información Gerencial y Tecnologías de Información- con una calificación de Irregularidad I de 2,40. Los factores que condicionan esta situación son Política y Procedimientos, Sistemas Control, Sistemas de Información Gerencial, por lo que

⁷⁹ La ficha CAMELS contempla las siguientes áreas relevantes: Capital (Cobertura Patrimonial ante pérdidas no estimadas), Activos (Calidad de Activos particularmente Morosidad y nivel de estimaciones), Manejo (Relación de Activos Productivos y Pasivos Onerosos y nivel de Gasto Administrativo), Evaluación de Rendimientos (niveles de rentabilidad con relación a Activos y Patrimonio), Liquidez (calces de plazos a 1 y 3 meses) y Sensibilidad a Riesgos de Mercado (tasas de interés y tipo de cambio).

⁸⁰ Banco Hipotecario de la Vivienda. Informe de ejecución presupuestaria de ingresos y gastos. Segundo trimestre 2008. Página 44.

este Banco debe mantener un seguimiento permanente de su situación ya que tiene un riesgo potencial de no poder alcanzar la calificación de normalidad en todos y cada uno de los parámetros establecidos en esta evaluación.

Así se tiene que de la información suministrada respecto a la labor desarrollada en este primer semestre, se observa que en el caso del cumplimiento de metas, que el resultado es satisfactorio, ya que además de entregar los recursos para solución de vivienda, está colaborando en disminuir el déficit habitacional de este país. En términos financieros, el BANHVI mantiene su situación controlada, esto imponiendo restricciones al gasto variable e introduciendo mejoras que garanticen el flujo de ingresos y generación de utilidades que impacten de manera positiva su patrimonio.

4.1.9. Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)

El Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) tiene la importante responsabilidad de recuperar, desarrollar y conservar la red vial nacional, profundamente deteriorada y dañada por su uso intensivo e insuficiente construcción, reconstrucción, mantenimiento y reforzamiento oportunos, durante las últimas dos décadas. Lo anterior ha sido producto de la conjugación de muchos aspectos, entre los que sobresalen, insuficiencia de recursos económicos, ausencia de capacidad institucional y carencia de un adecuado sistema de administración de carreteras para la atención de la infraestructura vial.

En este sentido, si bien es cierto, la actual Administración ha realizado un esfuerzo importante por brindar al CONAVI, durante los dos últimos años de la totalidad de los recursos que por Ley tiene asignados, ello ha permitido en términos generales dotar a los usuarios de nuestras principales carreteras de una red transitable, pero ello no ha generado como tal un mejoramiento de la red vial nacional ni ha permitido que los escasos recursos disponibles sean maximizados, puesto que, entre otras cosas, el CONAVI no cuenta con un sistema de administración de carreteras para ello.

En línea con lo anterior, este órgano contralor en la búsqueda de contribuir a que el país genere saltos cualitativos y cuantitativos en este campo y a una mejor utilización de los recursos disponibles, ha emitido recientemente informes (DFOE-OP-14-2007, DFOE-OP-3-2008, DFOE-OP-5-2008) orientados a generar valor agregado en temáticas como las aquí citadas, de forma tal que el país cuente en el corto y mediano plazo con los instrumentos idóneos para el adecuado desarrollo de la infraestructura del transporte.

Ante esta importante función y la necesidad de garantizar el uso eficiente de los recursos públicos que le son otorgados a este Consejo, esta Contraloría General realizó también el presente estudio relacionado con la ejecución presupuestaria y física de la entidad al 30 de junio de 2008.

1. Evaluación de la ejecución física

El CONAVI continúa desarrollando su gestión sin contar con un marco estratégico institucional actualizado y completo, el cual está en etapa de desarrollo por parte de una empresa consultora. Esta circunstancia impide establecer la vinculación de objetivos estratégicos con los fines institucionales; no obstante, esta entidad muestra una mejora

respecto del año pasado, ya que el Consejo de Administración recientemente aprobó la primera etapa del marco estratégico institucional y las políticas de intervención de la red vial nacional⁸¹. Sin embargo, esto no resuelve en definitiva la problemática de la planificación dado que se encuentra pendiente la segunda etapa que permitirá, entre otras cosas, contar con indicadores propios de la actividad y poder vincular en el mediano y largo plazo los objetivos estratégicos con los fines institucionales.

Esta situación aunque muestra una mejora en comparación con años anteriores, no permite tener una seguridad razonable de que la organización esté orientando los recursos a las prioridades institucionales que garanticen la recuperación gradual de la red vial nacional, elementos que obviamente, van en detrimento de la satisfacción de la ciudadanía.

Sin embargo, se debe indicar que de acuerdo con la revisión del Informe de Gestión del CONAVI del primer semestre 2008, se concluye que ese Consejo, al contrario del año 2007, ha logrado integrar dentro del Plan Operativo Institucional 2008 (POI), la mayoría de las acciones estratégicas y metas sectoriales establecidas en el "*Plan Nacional de Desarrollo, Jorge Manuel Dengo Obregón, 2006-2010*" (PND), lo que evidencia una mejora en el proceso de planificación del Sector Transporte. Esto queda de manifiesto en la MAPI-2008 del CONAVI, donde aparecen las acciones estratégicas institucionales, con sus objetivos y metas institucionales, las cuales coinciden con las acciones estratégicas sectoriales establecidas en el PND.

Por otra parte, el PND ajustado al 31 de marzo del 2008, mantiene como meta sectorial "Incrementar de 20% a 30% la proporción de la red vial nacional asfaltada en buenas condiciones, con un Índice de Rugosidad (IRI) menor a 3"; no obstante, según el informe denominado "Aporte del sector Infraestructura y Transportes al Desarrollo Económico y Social", remitido por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes mediante el oficio N° DM 0356-08 del 30 de enero del 2008 a MIDEPLAN, en la página 5 se indica que a diciembre del año 2006 el 26,3% de la red se encuentra en buenas condiciones. Asimismo, en los resultados de la evaluación del estado de la red vial nacional pavimentada realizada por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME) en el 2006, un 32,1% de la red presentaba una buena condición con un índice de rugosidad menor a 3; por lo que, la meta del PND ya estaría cumplida y de mantenerse la meta sectorial en estos términos, pareciera una meta sin fundamento, en virtud de que no se estaría proyectando ninguna mejora a la red vial nacional pavimentada para el período 2006-2010.

Asimismo, para la meta sectorial establecida en el PND, en términos de aumentar a 2% la inversión del Sector Transportes con respecto al PIB nominal, el CONAVI no aportó información de cuál es la meta institucional que se ha fijado para contribuir con esta proyección, lo que no permite medir su contribución para aumentar la inversión en infraestructura pública nacional, así como la concordancia entre la planificación institucional y el cumplimiento del PND.

En todo caso, tal y como se señaló recientemente en el informe DFOE-OP-3-2008, aun cuando el gobierno ejecute en su totalidad todos los proyectos incluidos dentro del PND, alcanzaría únicamente el 1,44% del PIB del cuatrienio, lo que implica que la inversión proyectada en materia de infraestructura del transporte aun con ésta mayor inyección de recursos seguirá siendo insuficiente para salir del rezago en que se encuentra. En esta

⁸¹ Según acuerdo tomado en la sesión ordinaria N° 588-08 del 24 de junio del 2008.

misma línea, según estudios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Mundial, para que los países latinoamericanos logren niveles de infraestructura similares a los de países de la media Asiática (Corea), deberían invertir sostenidamente en infraestructura del transporte del 4% al 6% del PIB anual durante los próximos 20 años. De allí que resulta de vital importancia para el desarrollo económico del país generar las alternativas de financiamiento adicionales y necesarias para canalizar una mayor cantidad de recursos económicos al desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte, de no ser así el rezago en este campo seguirá siendo la constante.

Por otro lado, se determinó que las metas e indicadores definidos por el CONAVI para el cumplimiento y control de las acciones estratégicas del PND, se limitan a la observancia del principio de eficacia y se omiten los principios de eficiencia, calidad y economía, lo que no permite medir en su totalidad, el grado de cumplimiento de los objetivos de la acción estratégica institucional. Por tanto, se requiere que el CONAVI establezca un sistema de evaluación de la gestión, en el corto plazo, que le permita la rendición de cuentas, en términos de indicadores de gestión y resultados, logrando no solo medir la producción de bienes o servicios, sino los efectos logrados en los usuarios como consecuencia de la provisión de una mejor infraestructura vial.

En cuanto a la gestión física del primer semestre, según la información generada por la Ministra Rectora del Sector de Infraestructura y Transportes y MIDEPLAN, la entidad logró alcanzar la mayoría de las metas semestrales institucionales establecidas para la atención de las acciones estratégicas del PND, ya que superó el 86% de avance establecido en la Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI) 2008, donde se incluyen siete acciones estratégicas institucionales, todas poseen meta semestral, pero de ellas se lograron 6. Las que se cumplieron son las siguientes:

- a. Conservar 4.200 km red asfaltada.
- b. Construir, rehabilitar, reconstruir 108 km de la Red Vial Nacional Estratégica.
- c. Construir y/o reconstruir diez puentes de la Red Vial Nacional estratégica.
- d. Diseñar diez puentes de la Red Vial Nacional estratégica.
- e. Diez diseños de carreteras.
- f. Construir tres radiales.

Según esa misma fuente de información, la meta anual de "Conservar 1.500 km red en lastre", se estableció, semestralmente en 500 km., pero únicamente avanzaron 193,6 km, lo que da un grado de cumplimiento del 39% para el semestre y del 13% para el total del año, argumentado que el proceso licitatorio no se ha iniciado por la presencia de apelaciones interpuestas por las empresas contratistas. También se observó que el inicio o ejecución de una cantidad de proyectos que se había previsto ejecutar o iniciar con los procedimientos de contratación administrativa, muestran porcentajes de ejecución muy bajos y 97 (de 126) proyectos reflejan un 0% de avance.

De conformidad con lo anterior, el CONAVI ha tenido una mejoría en su gestión física durante el primer semestre del 2008, a diferencia de lo obtenido en el primer semestre del 2007. No obstante, estos resultados deben ser analizados a la luz de aspectos como los

indicados recientemente en nuestro informe DFOE-OP-5-2008. Esto por cuanto, en el citado informe, del 30 de julio de 2008, relacionado con la evaluación que se efectúa en el Sector de Infraestructura y Transporte sobre el cumplimiento de las metas establecidas en el PND, se señalaron importantes debilidades en este proceso, tales como que la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT, no verifica la razonabilidad y exactitud de la información que preparan las entidades del sector, no dispone de indicadores que permitan efectuar un análisis comparativo de los avances que recibe y no se han emitido lineamientos específicos por parte de la Ministra Rectora sobre los registros, controles, estadísticas y fuentes de información que deben implantarse en cada entidad para sustentar los datos que se incluyen en los informes de avance del cumplimiento de las acciones estratégicas y contra los cuales se pueda verificar la información. Sobre el particular, esta Contraloría ordenó medidas correctivas necesarias con la finalidad de que con su implementación se mejore este proceso de evaluación y consecuentemente la confiabilidad de los informes que se generan.

2. Evaluación de la gestión presupuestaria y financiera

a. Análisis de la gestión presupuestaria

La principal fuente de ingresos del CONAVI la constituyen las transferencias de capital y transferencias corrientes, las cuales tienen la participación más importante dentro del presupuesto total del CONAVI, según se observa en el cuadro N° 54, y que para el año 2008 representa un 74% del total de los ingresos percibidos. De dichas transferencias, el 68,5% corresponden a transferencias de capital de la Ley N° 8114, (Ley de Impuesto único a combustibles) y el 31,2% de la Ley N° 7798, (Ley de Impuesto a la propiedad de vehículos⁸²).

Otro aspecto relevante de mencionar es el hecho de que al 30 de junio de 2008, los ingresos percibidos por el Consejo alcanzaron el 44,4% de lo presupuestado, pero sin considerar los recursos del superávit, (superávit compuesto por el fondo vial y de peajes), daría un porcentaje 41%, aspecto que llama la atención por cuanto la ejecución de gastos mostrada por el CONAVI durante el primer semestre es de apenas un 33% (cuando lo esperado debería ser un porcentaje cercano al 50%). Esta situación es muy similar a lo ejecutado en los dos años anteriores (2006-2007).

⁸² Informe de Ejecución presupuestaria, primer semestre del 2008, página 4.

**Evolución fiscal y presupuestaria del sector público,
primer semestre de 2008**

**CUADRO N° 54
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD
PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO
2006-2008
EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2006			2007			2008		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% Ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% Ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% Ejec.
Total	55.007,5	25.463,9	46,3	101.382,2	37.984,7	37,5	130.203,0	57.828,0	44,4
Derechos Adm. ^{1/}	3.370,0	1.890,9	56,1	3.962,8	1.966,5	49,6	4.102,4	2.054,1	50,1
Otros Ingresos	91,1	47,5	52,1	92,5	865,4	935,6	108,8	233,8	214,9
Transferencias Corrientes ^{2/}	3.500,0	1.000,0	28,6	3.500,0	1.750,0	50,0	3.500,0	1.750,0	50,0
Transferencias Capital ^{2/}	37.810,7	12.289,7	32,5	74.719,6	23.250,0	31,1	85.931,6	40.903,3	47,6
Préstamo BCIE	0,0	0,0		10.000,0	1.037,8	10,4	28.438,0	4.763,0	16,7
Superávit Fondo Vial	6.979,3	6.979,3	100,0	3.527,3	3.527,3	100,0	5.550,0	5.550,0	100,0
Superávit Espec. Fondo Vial	0,0	0,0		2.800,0	2.807,7	100,3	37,7	39,3	104,4
Superávit Espec. Fondo Peaje	3.256,4	3.256,4	100,0	2.779,9	2.779,9	100,0	2.534,5	2.534,5	100,0

^{1/} Corresponde al reglón de ingresos "Derechos administración a los servicios de transporte por carretera (Peajes).

^{2/} Corresponde a transferencias giradas por el Gobierno Central producto de las Leyes 8114 y 7798.

Fuente:

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008.

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008.

Esa baja ejecución presupuestaria también se observa respecto del Contrato de Préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con una participación del 8% de los ingresos totales, y que al primer semestre del 2008, presentó una ejecución de egresos de tan solo un 3% del total presupuestado, en perjuicio del objeto contractual, cual es el mejoramiento de nuestra red vial nacional.

Es importante señalar que de los ingresos reales reportados al 30 de junio del 2008, la suma de ₡8.123,8 millones corresponde al superávit del período 2007 el cual ya fue presupuestado por ese Consejo, según se puede apreciar en el cuadro N° 54 que antecede. En los últimos dos años se ha dado una reducción de aproximadamente el 11% en la suma resultante por este concepto, no obstante, si se realiza una estimación parcial al 30 de junio del 2008, se obtiene un superávit a esa fecha de ₡15.024,3 millones, suma que está acorde con el comportamiento de los ingresos y la baja ejecución que reflejan los egresos. Esto se debe convertir en una alarma para la Administración dado que el comportamiento de la gestión del primer semestre del año 2008, contiene elementos similares a los comentados en la Memoria Anual del año 2007 de esta Contraloría General, respecto a las justificaciones brindadas por el Consejo.

En materia de egresos, la principal partida del CONAVI, es la de "**SERVICIOS**", con una participación del 53% del presupuesto total de egresos, siendo el principal egreso la subpartida "Mantenimiento de Vías de Comunicación", la cual representa el 44% del gasto total. Se concluye que la ejecución de este gasto al primer semestre del 2008 resulta adecuada ya que se ejecutaron recursos en un 45% de lo presupuestado.

No obstante, se considera necesario señalar respecto de esta partida que el 5,1% de lo ejecutado, en relación con el gasto total al 30 de junio del 2008, corresponde al pago de reajustes de precios y si la estimación se realiza considerando únicamente la subpartida de "mantenimiento de vías de comunicación", este concepto representa el 11,5% de la ejecución reportada por lo que si le restamos el efecto de los reajustes, el porcentaje real se debería considerar relativamente bajo.

Un aspecto importante de mencionar en este caso es que la mayoría de los reajustes se pagaron con cargo a los contratos de mantenimiento de la Licitación Pública N° 1-2005.

Dentro de la misma partida de "**SERVICIOS**", la segunda subpartida en importancia es la de "Servicios de Ingeniería", con una participación del 7% del gasto total, la cual corresponde a pagos de consultorías para la supervisión y diseño de los diversos proyectos, y que en el primer semestre se ejecutó el 31% del total presupuestado, lo que parece ser una cifra baja con respecto a lo planeado.

La segunda partida en importancia es la de "**BIENES DURADEROS**", con una participación del 42% del total del gasto. Como principal subpartida de egresos está la de "Vías de Comunicación Terrestre", con un 33% de aportación en el total del presupuesto de egresos y la ejecución presupuestaria fue de 26%, muy por debajo de lo que debería ser, lo que podría influir en el cumplimiento de metas semestrales y anuales, establecidas para el 2008.

Ahora bien, si consideramos que del total ejecutado al 30 de junio del 2008 en esta partida, el 6,2% corresponde al pago de reajustes y que de ese porcentaje, aproximadamente el 99% corresponde a reajustes pagados en el Proyecto Naranja – Florencia, sección Sifón – La Abundancia. Esto implica que si se resta este porcentaje del monto total ejecutado al período de estudio, esta partida reflejaría una ejecución del 35,8%, lo que implicaría un gasto bajo en relación con lo esperado a la fecha de corte.

Es importante señalar que los reajustes absorben una suma aproximada a los \$5.000,0 millones, teniendo claro que los montos reportados por el CONAVI en el informe de ejecución al 30 de junio del 2008, no considera todos los gastos por este concepto, principalmente en los proyectos relacionados con la Licitación Pública N° 1-2005.

Los gastos administrativos en relación con los ingresos, representan el 1,2% del total de los ingresos recibidos, cumpliendo así con lo establecido en la normativa⁸³, donde se establece como gasto un máximo de un 5% de los ingresos del CONAVI.

⁸³ Artículo 25 de la Ley 7798, Ley de "Creación del Consejo Nacional de Vialidad".

**CUADRO N° 55
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO
2006-2008
SEGÚN PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO
EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2006			2007			2008		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución
Total	55.007,5	15.323,4	27,9	101.382,2	32.745,7	32,3	130.203,0	42.803,7	32,9
Remuneraciones	1.400,1	474,3	33,9	1.784,2	719,8	40,3	2.251,4	939,5	41,7
Servicios	24.350,2	6.176,1	25,4	46.998,2	23.455,8	49,9	56.166,7	22.730,4	40,5
Materiales y suministros	2.484,6	373,2	15,0	2.354,4	160,1	6,8	3.766,0	72,7	1,9
Intereses			0,0			0,0	1.190,4	276,0	23,2
Activos financieros			0,0			0,0	0,0	0,0	0,0
Bienes duraderos	25.737,1	8.122,9	31,6	48.493,3	8.027,9	16,6	63.519,5	17.813,4	28,0
Transferencias corrientes	33,5	11,9	35,4	103,6	8,5	8,2	404,0	22,3	5,5
Transferencias de capital	1.001,9	165,0	16,5	1.492,1	373,7	25,0	66,7	0,0	0,0
Amortización			0,0			0,0	2.765,6	949,5	34,3
Cuentas especiales			0,0	156,4		0,0	72,8		0,0

Fuente:

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008.
-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008.

Del cuadro anterior y según lo indicado en el Informe de Ejecución Presupuestaria para el primer semestre del 2008 del CONAVI, la baja ejecución presupuestaria (de un 33%), se puede concluir que es un comportamiento constante en los últimos tres años y éste se debe, especialmente a los siguientes factores⁸⁴:

- a. Apelaciones interpuestas ante la Contraloría General de la República, por varias empresas, lo que ha generado atrasos en los procesos de adjudicación e inicio de los procesos de contratación.
- b. Contrataciones de materiales y suministros que no cuentan con todas las líneas adjudicadas en firme debido a aspectos de naturaleza técnica.
- c. Atrasos en la emisión de la orden de inicio de construcción, en algunos proyectos, en zonas urbanas, afectando con ello las programaciones previstas.
- d. Se ha pretendido seguir el cronograma de trabajo propuesto, pero la entrada del invierno ha afectado los avances esperados teniendo que consumir los tiempos de holgura del proyecto antes de lo esperado.

Lo anterior podría obedecer, principalmente a:

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

⁸⁴ Anexo 2 del Informe de Ejecución presupuestaria 2008, pág.39, cuadro resumen de cumplimiento de metas.

- b. Deficiencias en los procedimientos licitatorios y/o de contratación.
- c. Inadecuada gestión institucional en la programación de sus gastos.

También preocupa el hecho de que al primer semestre del presente año se determinó, con base en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), que de 47 procesos de contratación iniciados por esa institución, sólo 25 han sido adjudicados, por una suma de ¢5.275,4 millones, situación que podría estar evidenciando un serio problema en la forma como el CONAVI desarrolla los distintos procesos vinculados con la contratación administrativa.

b. Análisis de la gestión financiera

El análisis efectuado permitió concluir que la entidad presenta una situación de liquidez que pareciera excesiva, ya que le permite atender en más de ocho veces las sumas que tiene por concepto de pasivos (por cada colón que adeuda el CONAVI, este cuenta con ¢8 para pagar), mientras que la doctrina recomienda aceptable o normal una relación de dos a uno. Dicha situación podría ser generada por la baja ejecución presupuestaria mostrada en el primer semestre del 2008, según se indicó en el inciso anterior, hechos que evidentemente, repercuten en los usuarios de la infraestructura vial.

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 71% de los activos con los pasivos existentes, lo que podría estar generando un riesgo mayor, pero podría implicar un mayor rendimiento en su gestión, en el entendido de lograr una gestión eficiente, eficaz y oportuna, pero esto tiene que estar vinculado con una mayor eficiencia en el gasto.

Es importante mencionar que hubo un crecimiento significativo en los ingresos y gastos del CONAVI, comparados con el 2007, ya que crecieron en un 62%, situación que obedece a que las transferencias del gobierno aumentaron en un 70,6%, ya que como se señaló anteriormente el gobierno por segundo año consecutivo transfirió la totalidad de los ingresos que por Ley le corresponden a este Consejo.

Finalmente, un aspecto que requiere atención de parte de la Administración, es la partida que muestra los estados financieros por concepto de "Cuentas por Cobrar – Ministerio de Hacienda", la cual en la actualidad está en ¢113.695,8 millones. Aspecto sobre el cual, existe un Voto de la Sala Constitucional⁸⁵, en relación con la obligación del Ministerio de Hacienda de girar la totalidad de los recursos con fin específico; recursos que de ser girados contribuirían a disminuir el déficit de inversión que el país tiene en materia de infraestructura del transporte, y por ende, impactarían positivamente en el crecimiento del PIB de los próximos años.

⁸⁵ Voto N° 02118 del 25 de febrero del 2005. Expediente N° 04-010102- 0007-CO

4.1.10. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención Emergencias

El presupuesto aprobado para el período 2008 asciende a la suma de ¢9.864,6 millones y la ejecución que se reporta en el primer semestre por parte de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), muestra una insuficiente gestión financiera, tanto en ingresos como egresos; lo que también se refleja en la gestión física relacionada con las metas del plan operativo institucional. Además, algunas acciones realizadas por la CNE infringen lo estipulado en la Constitución Política de la República de Costa Rica; la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (8131), como se comenta a continuación.

Escasa percepción de ingresos

Para el primer semestre de 2008, el ingreso real de la CNE, corresponde al 37,6% de lo presupuestado, porcentaje que resulta el menor de los últimos tres años, según se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 56
COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS
PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO
2006-2008
EN MILLONES DE

COLONES

Ingreso	2006			2007			2008		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución
Total	2.297,4	1.419,1	61,8%	9.552,3	4.442,1	46,5%	9.864,6	3.704,8	37,6%
Ingresos varios no especificados	0,0	0,8	-	0,0	1,3	-	0,0	10,8	-
Transferencias corrientes Gobierno Central (Presidencia de la República)	722,1	377,4	52,3%	794,3	350,5	44,1%	1.350,0	562,5	41,0%
Transferencias corrientes Órganos Desconcentrados (Fondo Nacional de Emergencias)	803,5	295,3	36,8%	3.942,4	1.775,2	45,0%	3.492,5	0,0	0,0%
Transferencias de capital Órganos Desconcentrados (Fondo Nacional de Emergencias)	394,8	145,1	36,8%	4.542,6	1.960,9	43,2%	4.695,5	0,0	0,0%
Financiamiento Superávit libre	179,0	194,5	108,7%	139,0	215,9	155,3%	207,6	171,9	82,8%
Financiamiento Superávit específico	198,0	406,0	205,1%	134,0	139,6	104,2%	119,0	2.959,6	2487,1%

Fuente:

-Liquidaciones presupuestarias al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008.

En el cuadro anterior se aprecia que el mayor déficit de ingresos lo muestran las transferencias provenientes del Fondo Nacional de Emergencias, las que siendo el recurso más significativo de la CNE, no reportan ingreso real alguno, a pesar de que este ingreso 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 Riesgo⁸⁶.

También resulta relevante mencionar que existen diferencias entre el ingreso real del superávit libre y el específico por ¢171,9 millones y ¢2.959,6 millones reportado en el primer semestre respectivamente, y los montos de ¢165,8 millones y ¢1.487,4 millones, que se determinó como superávit al 31 de diciembre de 2008, según el informe DFOE-PGAA-16-2008⁸⁷. Por otro lado, el nivel de recaudación total de los ingresos al mes de junio, se ve afectado en gran proporción por estos recursos del superávit, que en su mayor parte aún no han sido presupuestados.

Baja ejecución de los gastos presupuestados para la actividad de prevención⁸⁸

Para el primer semestre de 2008, la CNE alcanzó una ejecución de gastos totales a nivel de los programas presupuestarios que en su conjunto apenas representan el 26,8% de los recursos autorizados, según se muestra en el cuadro siguiente.

⁸⁶ "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...".

⁸⁷ Oficio N° 7747 del 31 de julio de 2008. Informe sobre la liquidación presupuestaria de la CNE; para el ejercicio económico 2007.

⁸⁸ Ley N° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. Artículo 4.- **Prevención:** Toda acción orientada a evitar que los sucesos negativos se conviertan en desastres. Procura el control de los elementos conformantes del riesgo, por lo que, por una parte, las acciones se orientan al manejo de los factores de amenaza y, por otra, a los factores que determinan la condición de vulnerabilidad.

CUADRO N° 57
COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS
PRESUPUESTO DE EGRESOS POR PROGRAMA^{1/}
AL 30 DE JUNIO DEL 2008
EN MILLONES DE COLONES

Programas	Presupuesto aprobado	Participación relativa con respecto al presupuesto total	Presupuesto ejecutado	% ejecución
Total	9.864,5	100,0%	2.641,4	26,8%
Administración Central	1.861,8	18,9%	678,6	36,4%
Proyectos y Obras	3.950,9	40,1%	1.192,8	30,2%
Gestión Preventiva de Riesgo	2.011,3	20,4%	371,2	18,5%
Planes y Operaciones	2.040,5	20,7%	398,8	19,5%

^{1/} A partir del período 2008, la CNE implementó nueva estructura programática presupuestaria

Fuente:

-Liquidaciones presupuestarias al 30 de junio de 2008.

Como se observa, el programa que muestra un mayor nivel de ejecución es el de Administración Central, con un 36,4%.

En este sentido, para el primer semestre 2008, del total presupuestado, el 78%, se dedica a la actividad de prevención, la que se ubica en los programas, Proyectos y Obras, Gestión Preventiva del Riesgo, y Planes y Operaciones. Los gastos de esos tres programas para la función de prevención de riesgos, en el primer semestre reportan una baja ejecución que corresponde al 25,2%. Esta situación transcurre como una continuación de lo actuado en el año 2007, en el que las actividades de prevención agrupadas en el programa "Prevención de Riesgos", representó el 80,5% de los recursos presupuestados, obteniendo una alta subejecución por el orden del 78,1%.

Asimismo, el presupuesto por partida muestra que se ejecutó únicamente el 25,2% de los recursos, presentándose la mayor subejecución en las partidas de servicios (29,1%) y la de bienes duraderos (8,3%). Lo anterior se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 58
COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS
PRESUPUESTO PARA PREVENCIÓN DE RIESGOS POR PARTIDA^{1/}
EN MILLONES DE COLONES

Partidas	Presupuesto al 30 de junio	Presupuesto ejecutado	% Ejecución
Total	7.706,4	1.943,8	25,2%
Remuneraciones	558,5	183,1	32,8%
Servicios	636,4	185,3	29,1%
Materiales y suministros	2.488,2	1.231,8	49,5%
Bienes duraderos	3.913,1	325,7	8,3%
Transferencias corrientes	33,7	17,9	53,1%
Cuentas especiales	76,5	0,0	0,0%

^{1/} Consolidado Programas: "Proyectos y Obras", "Gestión Preventiva de Riesgo" y "Planes y Operaciones".

No incluye el programa Administración Central.

Fuente:

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2008.

Incidencia en el logro de objetivos y metas

La escasa ejecución de ingresos y gastos incidió en que para el primer semestre el avance físico de las metas sea bajo, según una muestra obtenida de la evaluación de resultados por programa que se presenta a continuación.

**CUADRO N° 59
COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS
EJECUCIÓN FÍSICA
PRIMER SEMESTRE**

Programa	Meta anual		Resultado
	Descripción	Cantidad	
Proyectos y obras	Proyectos de obras comunitarias para reducción de vulnerabilidad, al mes de diciembre.	10	0
	Brindar financiamiento para el cumplimiento de los planes operativos del proyecto "ciudades limpias"	1	0
Gestión preventiva de riesgo	Capacitar comunidades en la temática de la gestión de riesgo	42	15
	Asesorar a las municipalidades para que incorporen el tema de gestión de riesgo en las políticas municipales	11	5
	Crear sistemas de alerta temprana comunitaria, instalados en el país	3	0
	Crear redes temáticas para el análisis, investigación y seguimiento de temas relacionados con el riesgo	5	0
Planes y operaciones	Mejorar las instalaciones del COE	1	0
	Comités de emergencia con equipamiento para la atención de emergencias	25	0

Fuente:

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2008.

El no cumplir de manera oportuna con la función de prevención, sumado a la problemática mundial del cambio climático y los problemas que de ello se derivan, incrementa la posibilidad de que ocurran desastres naturales o antrópicos que tengan consecuencias negativas en los campos social, económico y ambiental para el país. Recuérdese que las acciones que evitan la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, la infraestructura y el ambiente, a la postre resultan en un menor costo y mayor beneficio para la sociedad.

Una deficiente gestión, puede ser entre otros aspectos, reflejo del débil control de la ejecución presupuestaria, aunado a situaciones que en ese sentido se han venido

presentando y que para el período 2007, se han consignado en los informes N° DFOE-PGAA-15-2008 y DFOE-PGAA-16-2008, recién emitidos por este órgano contralor.

Gastos ejecutados con recursos no presupuestados

El gasto real al 30 de junio, es de ¢2.641,4 millones, a pesar de que los ingresos aprobados, amparados a la recaudación real suma sólo ¢853,4 millones, monto conformado por ¢562,5 millones de la transferencia corriente del Gobierno Central, ¢171,9 millones del superávit libre y ¢119,0 millones del superávit específico. La diferencia por ¢1.788,0 millones se financia con el ingreso real no presupuestado, proveniente del superávit específico.

La situación indicada implica financiar gastos con recursos no presupuestados lo cual contraviene lo estipulado en el artículo 180 de la Constitución Política de la República de Costa Rica⁸⁹ y el artículo 110, inciso f) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos⁹⁰. Esta situación y otras comentadas en este informe, resultan preocupantes y ameritó remitir un oficio de advertencia al Presidente Ejecutivo de la CNE, de forma que se investigue los casos y se tomen medidas correctivas.

Gasto corriente financiado con ingreso de capital

Durante el primer semestre de 2008 el presupuesto de la CNE fue ajustado mediante tres modificaciones. En los tres documentos rebajan gastos de capital tales como terrenos; equipos y programas de cómputo; maquinaria y equipo de producción; equipo de transporte; equipo de comunicación; otras construcciones, adiciones y mejoras, que se financiaron con la transferencia de capital proveniente del Fondo de Emergencias; no obstante, el recurso rebajado se aplicó para incrementar diversas subpartidas de gasto corriente. Este tipo de movimientos, es contrario a lo señalado en el artículo 6 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos⁹¹.

Como parte de las justificaciones para los ajustes señalados, las autoridades de la CNE⁹² aducen la falta de coordinación durante la etapa de elaboración del proyecto de presupuesto ordinario, lo cual muestra una importante debilidad institucional en la formulación del presupuesto ordinario.

Cabe indicar que la CNE no remitió el informe de ejecución presupuestaria del primer semestre dentro del plazo establecido por la Contraloría General, por lo que la información que origina estos comentarios, fue suministrada por el Departamento Financiero Contable⁹³ y el Departamento de Planificación⁹⁴ y no ha sido conocida por la Junta Directiva.

⁸⁹ Artículo 180.- El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado.

⁹⁰ Artículo 110.—Hechos generadores de responsabilidad administrativa. Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:...f) La autorización o realización de compromisos o erogaciones sin que exista contenido económico suficiente, debidamente presupuestado.

⁹¹ Artículo 6°—Financiamiento de gastos corrientes. Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.

⁹² Oficio N° CNE-DSG-097-08 de 23 de marzo de 2008.

⁹³ Oficio N° DFC-040-2008 de 31 de julio del 2008.

⁹⁴ Correo electrónico del 18 de julio de 2008.

4.2. Sector Gobierno Central

4.2.1. Ministerio de Educación Pública (MEP)

1. Asignación presupuestaria para el año 2008

Para el año 2008, el Ministerio de Educación Pública (MEP), cuenta con recursos por la suma de ¢811.805,9 millones, consignados en la Ley N° 8627, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2008. La estructura programática del Ministerio de los años 2007 y 2008, y su asignación presupuestaria se detallan en el cuadro N° 60.

CUADRO N° 60
ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DEL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
2007-2008
EN MILLONES DE COLONES

Programa/ subprograma	2007		2008	
	Presupuesto aprobado	%	Presupuesto aprobado	%
Total	678.608,8	100,0%	811.806,0	100,0%
570-Definición de la política educativa	1.246,2	0,2%	2.050,2	0,3%
571-Desarrollo y seguimiento del sistema educativo	9.307,6	1,4%	12.280,8	1,5%
572-Administración del sistema educativo	33.657,1	5,0%	205.808,6	25,4%
573-Implementación de la política educativa	497.164,8	73,3%	591.666,4	72,9%
573-1 Enseñanza preescolar I, II ciclos	230.228,2	33,9%	256.974,9	31,7%
573-2 III ciclo y educación diversificada académica	98.095,8	14,5%	122.014,2	15,0%
573-3 III ciclo y educación diversificada técnica	40.347,4	5,9%	48.705,4	6,0%
573-4 Enseñanza especial	28.673,2	4,2%	36.064,3	4,4%
573-5 Educación para jóvenes y adultos	21.018,1	62,4%	24.663,7	12,0%
573-6 Administración regional del sistema educativo	8.096,0	1,2%	11.460,6	1,4%
573-7 Programa de equidad social	70.706,0	10,4%	91.783,3	11,3%
574-Transferencias a la educación superior ^{1/}	137.233,1	20,2%	0,0	0,0%

^{1/} Para el año 2008 las transferencias a la Educación Superior están incluidas en el Programa 573-Implementación de la Política Educativa.

Fuente: Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2007 y 2008.

Al igual que en años anteriores, el Programa 573 "Implementación de la Política Educativa" es el programa sustancial en el cumplimiento de la misión del Ministerio, según se observa en el cuadro N° 60, ya que cuenta con la mayor asignación de recursos, con ¢591.666,4 millones, esto es el 72,9% del total de los recursos de dicho Ministerio. Este programa está dividido en siete subprogramas, e incluye la asignación de recursos para la contratación de docentes y personal administrativo, las transferencias para la Juntas de

Educación y Juntas Administrativas y para el equipamiento de los colegios técnicos. Además se incluyen fondos para el otorgamiento de becas y transporte gratuito para estudiantes, el servicio de comedores escolares y para la construcción de infraestructura y mobiliario escolar⁹⁵. Respecto al año 2007, este programa presentó un incremento en sus recursos de un 19,5%.

2. Sobre la ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2008

Al 30 de junio de 2008, el MEP ha ejecutado el 45,9% de los gastos presupuestados, tal y como se muestra en el cuadro N° 61.

**CUADRO N° 61
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO
2007-2008
SEGÚN PROGRAMA PRESUPUESTARIO
EN MILLONES DE COLONES**

Programa/ subprograma	2007			2008		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución
Total	678.608,8	295.400,1	43,5%	811.806,0	372.895,6	45,9%
570-Definición de la política educativa	1.246,2	376,5	30,2%	2.050,2	633,4	30,9%
571-Desarrollo y seguimiento del sistema educativo	9.307,6	2.392,1	25,7%	12.280,8	3.075,9	25,0%
572-Administración del sistema educativo	33.657,1	9.800,4	29,1%	205.808,6	100.874,6	49,0%
573-Implementación de la política educativa	497.164,8	209.295,3	42,1%	591.666,4	268.311,7	45,3%
573-1 Enseñanza preescolar I, II ciclos	230.228,2	98.820,1	42,9%	256.974,9	122.468,8	47,7%
573-2 III ciclo y educación diversificada académica	98.095,8	41.060,2	41,9%	122.014,2	51.825,3	42,5%
573-3 III ciclo y educación diversificada técnica	40.347,4	18.848,1	46,7%	48.705,4	22.124,9	45,4%
573-4 Enseñanza especial	28.673,2	12.062,0	42,1%	36.064,3	15.969,6	44,3%
573-5 Educación para jóvenes y adultos	21.018,1	8.103,0	38,6%	24.663,7	9.869,5	40,0%
573-6 Administración regional del sistema educativo	8.096,0	2.990,6	36,9%	11.460,6	4.136,2	36,1%
573-7 Programa de equidad social	70.706,0	27.411,5	38,8%	91.783,3	41.917,5	45,7%
574-Transferencias a la educación superior ^{1/}	137.233,1	73.535,8	53,6%	0,0	0,0	0,0%

^{1/} Para el año 2008 las transferencias a la Educación Superior están incluidas en el Programa 573-Implementación de la Política Educativa.

Fuente: Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2007 y 2008.

El esfuerzo sostenido de mejoramiento de las condiciones del Sistema Educativo Costarricense, según indica el MEP en el informe de "Evaluación semestral presupuesto 2008", inicia con el establecimiento de diez líneas prioritarias, plasmadas en los compromisos específicos incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo 2006-2010". Los compromisos específicos citados se refieren a las acciones estratégicas definidas en el "Contrato con la ciudadanía, Sector Educación, período 2007-2010"⁹⁶, que fue firmado por el Ministro de Educación Pública, Doctor Leonardo Garnier Rímolo, el día 24 de enero de 2007⁹⁷.

⁹⁵ MEP, Informe de evaluación semestral 2008, sección Análisis programático.

⁹⁶ Este contrato contiene las acciones que el Sector Educación se compromete a ejecutar.

⁹⁷ Contraloría General de la República, Informe N° DFOE-SOC-33-2008, del 24 de junio de 2008.

Como se observa, la mayor ejecución presupuestaria se presenta en el programa 572 "Administración del sistema educativo", con el 49,0%, que corresponde a ¢100.834,1 millones, y *"su aporte se relaciona con la prestación de un servicio administrativo de calidad que permita el desarrollo adecuado de los procesos de enseñanza aprendizaje..."*, según indica el MEP en el informe supra citado, mientras que el programa 571 "Desarrollo y seguimiento del sistema educativo" en el cual se concentran las instancias que deben velar porque la planificación, el control y el seguimiento del sistema educativo sea coherente con la política educativa dictada por el Consejo Superior de Educación, alcanzó el nivel más bajo, que fue del 25,0%.

El programa 573 "Implementación de la política educativa", presenta una ejecución del 45,3%, y destaca el subprograma N° 1 "Enseñanza preescolar I y II Ciclos", pues al 30 de junio de 2008 ha ejecutado el 47,7% de los recursos asignados, que corresponde a ¢122.468,8 millones. Este nivel de ejecución es justificado por el MEP en razón de que *"...en la mayoría de los casos se logró sobrepasar el porcentaje de cobertura, en los casos en que no se logró, se debe principalmente a las limitaciones que impone la infraestructura de las instituciones educativas, que no permiten la ampliación del horario en una única jornada para impartir las materias especiales."* Se indica además, que el porcentaje de cobertura en Artes Plásticas es de 13,9%, en Música de 43,8% y en Educación Física de 49,9%.

El subprograma N° 3 "III Ciclo y educación diversificada técnica", compuesto por las partidas de Remuneraciones y Transferencias corrientes, alcanzó una ejecución de ¢22.124,9 millones (45,4%), cumpliéndose las principales actividades que fueron programadas para inicio de año⁹⁸.

Con respecto al subprograma N° 7 "*Programa de equidad social*" alcanzó una ejecución de ¢41.917,5 millones (45,7%), y según el MEP *"Se sobrepasó la meta establecida de transportes, debido al aumento de presupuesto y a la adecuada gestión administrativa. En alimentos se ejecuta de acuerdo a lo programado. Se han alcanzado las metas programadas para los diferentes tipos de becas en su totalidad. Para lo que corresponde a beca de transporte estudiantil, el porcentaje de avance es de un 74,65%, ello debido a que las mismas fueron trasladadas a DANEA."*⁹⁹.

La ejecución por partidas presupuestarias del gasto, durante el período del 1 de enero al 30 de junio de 2008, se presenta en el cuadro N° 62.

⁹⁸ MEP, Informe de evaluación semestral 2008.

⁹⁹ MEP, Informe de evaluación semestral 2008.

CUADRO N° 62
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO
2007-2008
SEGÚN PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO
EN MILLONES DE COLONES

Partida	2007			2008		
	Presupuesto aprobado ^{1/}	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado ^{1/}	Presupuesto ejecutado	% ejecución
	678.608,8	295.400,1	43,5	811.806,0	372.895,6	45,9
Remuneraciones	430.538,8	181.904,7	42,3	505.031,8	226.663,8	44,9
Servicios	15.298,2	3.152,4	20,6	17.534,6	4.114,8	23,5
Materiales y suministros	1.854,4	119,1	6,4	3.201,2	313,5	9,8
Intereses	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Activos financieros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bienes duraderos	10.774,2	293,7	2,7	13.544,1	1.355,7	10,0
Transferencias corrientes	203.392,9	104.309,0	51,3	240.965,2	131.497,8	54,6
Transferencias de capital	16.750,3	5.621,2	33,6	31.529,1	8.950,0	28,4
Amortización	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cuentas especiales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

1/ Ley N° 8627, Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del año 2008.

Fuente:

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

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

Del cuadro anterior se observa que las partidas "Transferencias corrientes" y "Remuneraciones" presentaron una ejecución del 54,6% y del 44,9% respectivamente. En el caso de las transferencias corrientes, el Ministerio de Educación considera que "... las metas se han sobrepasado, mediante la tramitación de 102 planillas en el que el MEP le transfiere recursos financieros a sujetos privados y Juntas de Educación y Administrativas". Debe recordarse también, que este nivel de ejecución está influenciado por el giro de los recursos para el Fondo Especial de la Educación Superior, el cual representa un 18% del presupuesto total del MEP.

Las partidas de menor ejecución presupuestaria son "Bienes duraderos" con un 10,4% y "Materiales y suministros" con un 11,4%. Este resultado se debe, principalmente, a la situación que se presenta en los subprogramas N° 6 y N° 7, del programa 573, ya que en el subprograma N° 6 Bienes duraderos presentó una ejecución del 42,5% durante el I semestre y Materiales y suministros sólo mostró un 29,4% de ejecución, y en el subprograma N° 7 Bienes duraderos alcanzó una ejecución del 7,5% y Materiales y suministros no mostró movimiento alguno. Una de las recomendaciones emanadas a lo interno por la Dirección Financiera del MEP, ya que la mayor parte de las compras se realizan mediante licitaciones públicas, apunta hacia la necesidad de que las líneas presupuestarias que implican la realización de una licitación pública, deben gestionarse a partir de la consolidación del

anteproyecto de presupuesto. Al respecto, resulta importante reiterar que mediante mejoras graduales en el proceso de planificación, programación y gestión de las adquisiciones es factible incrementar los niveles de ejecución, pues algunos procesos de compra ya debieron estar concluidos al menos en un 50%, en especial cuando se trata de materiales y suministros necesarios para la operación del Ministerio.

3. Sobre la ejecución del Plan Operativo Anual 2008

El MEP remitió el "Informe de evaluación semestral 2008" que contiene la Programación y Seguimiento Sectorial e Institucional de las metas de las acciones estratégicas 2008¹⁰⁰. Al respecto, se reconoce el esfuerzo institucional en la elaboración de este informe de evaluación; sin embargo, se debe aclarar que la información que contiene, no permite interrelacionar los resultados de las acciones estratégicas del PND con el Plan Operativo Institucional del MEP, lo que dificulta el análisis y la evaluación del cumplimiento de las metas y los objetivos institucionales. Asimismo, el documento no cuenta con la asignación de los funcionarios responsables de la ejecución de las metas de manera que resulte claro a quién es atribuible el cumplimiento efectivo de las mismas.

Las debilidades antes señaladas también fueron señaladas en un estudio reciente¹⁰¹ sobre el cumplimiento de los Contratos con la Ciudadanía, por lo que la Contraloría General le dispuso al Ministro de Educación la elaboración de un cronograma de ejecución de las metas de las acciones estratégicas incluidas en los Contratos con la Ciudadanía del Plan Nacional de Desarrollo, que abarque el período comprendido entre julio de 2008 y abril de 2010, en donde el mencionado cronograma incluya los porcentajes de logro propuestos para cada año, los recursos asignados y los responsables de su ejecución, sean instituciones e individuos. Dicho cronograma deberá ser remitido al órgano contralor a más tardar el 15 de octubre 2008.

4.2.2. Ministerio de Salud

1. Sobre la ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2008

a. Ejecución presupuestaria

Para el año 2008, el Ministerio de Salud (MINSA), cuenta con recursos por la suma de ¢87.068,4 millones, de los cuales en el primer semestre de 2008, la ejecución del gasto ascendió a la suma de ¢38.348,4 millones, lo que representó un 44,0% del presupuesto ajustado que tiene asignado dicho Ministerio, porcentaje muy similar al que se presentó en el primer semestre del año 2007, que fue de un 46,5%.

El cuadro N° 63 muestra que los rubros con mayores porcentajes de ejecución al 30 de junio de 2008, son "Transferencias de capital", "Bienes duraderos" y "Remuneraciones" con un 93,2%, un 79,8% y un 47,8%, respectivamente, éste último porcentaje cercano al 50,0% previsto para el primer semestre, lo cual, en criterio de este órgano contralor, resulta

¹⁰⁰ Dicho informe cuenta con la planeación sectorial, materializada en los Contratos con la Ciudadanía del PND 2006-2010; la programación anual 2008; el resultado al 30 de junio; Institución responsable y la justificación del avance. Incluye también la acción estratégica, las metas, los indicadores de la acción estratégica, fuentes de verificación, el presupuesto estimado, avance y porcentaje de cumplimiento y el presupuesto ejecutado al 31 de diciembre.

¹⁰¹ Informe DFOE-SOC-33-2008 del 22 de julio de 2008. Página 16.

razonable. Por su parte, el porcentaje de ejecución de un 93,2% en el rubro de Transferencias de capital, se debe a que la transferencia propuesta para la Caja Costarricense de Seguro Social, por la suma de \$869,0 millones se giró en estos primeros seis meses del año y la ejecución de la partida de "Bienes Duraderos" se origina en el pago del equipo de comunicación y de oficina y equipo y programas de cómputo, con recursos del Crédito BID 1451/OC-CR, Ley N° 8403, Programa Desarrollo Sector Salud.

La partida "Remuneraciones" presentó una ejecución del 47,8%, lo cual es razonable dada la programación del Ministerio. En cuanto a la partida "Materiales y suministros" representa un 1,0% del total de egresos y presenta una ejecución en este primer semestre de un 2,9%, esto por cuanto de acuerdo con las políticas institucionales de Gestión de Recursos Financieros con los recursos del Presupuesto Nacional se cubrirán solamente los gastos de operación tales como: viáticos dentro del país, los gastos por servicios públicos y las compras del "cuadro básico de suministros de oficina".

**CUADRO N° 63
MINISTERIO DE SALUD
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO
2007-2008
SEGÚN PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO
EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2007			2008		
	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Ejecutado	% de Ejecución	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Ejecutado	% de Ejecución
Remuneraciones	24.938,1	11.212,9	45,0	27.422,8	13.103,9	47,8
Servicios	2.745,5	844,8	31,0	2.772,4	1.175,9	42,4
Materiales y suministros	578,0	6,8	1,0	848,6	24,8	2,9
Bienes duraderos	342,0	209,8	61,0	100,5	80,2	79,8
Transferencias corrientes	24.162,0	12.195,7	50,0	54.992,0	23.094,6	42,0
Transferencias de capital	168,1	165,1	98,2	932,0	869,0	93,2
Total General	52.933,7	24.635,1	46,5	87.068,4	38.348,4	44,0

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGAF), Ministerio de Hacienda.

En general, puede observarse, que el comportamiento del gasto durante este primer semestre es muy similar al que se dio el año pasado, pues los porcentajes de ejecución de partidas como las transferencias de capital, transferencias corrientes y bienes duraderos entre otros, son muy parecidos.

b. Sobre la ejecución a nivel de programa

El MINSA desarrolla la gestión por medio de tres programas, cuyos resultados a nivel de presupuesto autorizado y ejecución real se detallan en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 64
MINISTERIO DE SALUD
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO 2008
SEGÚN PROGRAMA PRESUPUESTARIO
EN MILLONES DE COLONES**

Programas	Presupuesto Aprobado	Relativo	Presupuesto Ejecutado	% de Ejecución
623. Transf.a Inst.del Sector Salud	869,0	1,0	869,0	100,0
627.Desarr.del Sector Salud BID	291,4	0,3	291,4	100,0
630. Gestión Intrainstitucional	59.315,3	68,1	24.621,0	41,5
631.Rect.de la Prod. Soc.de la Salud	16.252,0	18,7	7.872,6	48,4
632. Provisión de Servicios de Salud	10.340,7	11,9	4.694,4	45,4
Total General	87.068,4	100,0	38.348,4	44,0

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGAF), Ministerio de Hacienda.

Tal como se aprecia en el cuadro anterior el programa 630. "Gestión Intrainstitucional" es el más significativo, representa un 68,1% del presupuesto total y presentó al 30 de junio un nivel de ejecución del 41,5%, lo cual es razonable dado que este programa se compone de transferencias que por ley debe trasladar el Ministerio de Salud a la Caja Costarricense de Seguro Social, al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, y al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, entre otras.

Por su parte los programas 631 "Rectoría de la Producción Social de la Salud" y 632 "Provisión de Servicios de Salud" que corresponden a las actividades sustantivas del Ministerio, representan el 30,6% de los recursos asignados, tuvieron también una ejecución razonable y acorde con la programación realizada por el Ministerio, y superior en todos los casos al 40%. En cuanto a los programas 623 "Transferencias a Instituciones del Sector Salud" y el 627 "Desarrollo del Sector Salud BID" son programas revalidados con recursos del Crédito BID-1451/OC-CR Ley N° 8403 Programa de Desarrollo del Sector Salud, mediante el Decreto N° 34354-H publicado en el Alcance N° 16, de la Gaceta N° 71 del 11 de abril de 2008, corresponden a proyectos financiados con recursos del crédito externo, cuyos saldos al 31 de diciembre de 2007, se incorporarán al presupuesto del año siguiente, de conformidad con lo que establece el artículo 46 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131.

c. Fuentes de financiamiento del presupuesto del Ministerio de Salud

El Ministerio para la obtención de sus objetivos se financia con tres fuentes de financiamiento a saber: Presupuesto Nacional, los recursos de la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud, (OCIS) y el Fideicomiso 872-CTAMS-BNCR, tal y como se puede ilustrar en el siguiente cuadro N° 65 que muestra el presupuesto aprobado y ejecutado para cada uno. Como se puede observar, en realidad los recursos con que se cuenta ascienden a la suma de ₡99.918,1 millones, de los cuales se han ejecutado ₡41.514,9 millones, de tal manera que, con esos recursos adicionales el Ministerio apoya sus acciones para el cumplimiento de las metas, fundamentalmente en la adquisición de bienes y

servicios, ya que por medio del Fideicomiso se adquiere el equipo móvil, equipo de computación y de oficina y con los recursos de OCIS la compra de alimentos para los CEN-CINAI.

La Contraloría General ha llamado la atención, sobre la gestión por medio de otros entes y fuentes de recursos, toda vez que se podrían presentar deficiencias en el control y dificultad de poder realizar una evaluación integral y sistémica sobre la gestión del MINSA y sobre los otros organismos, ya que no se tiene claro cuál es la contribución de cada uno de ellos a las metas planteadas para cada uno de los programas. Asimismo, en relación con este tema en el "Informe sobre los resultados del estudio del plan presupuesto del Fideicomiso 872 CTAMS-BNCR para el año 2008", se indicó que "...dicha situación podría eventualmente estar generando un traslado de competencias fundamentales del Ministerio al Fideicomiso, con la consecuente violación a los principios constitucionales respectivos que ello implicaría, sin considerar la eventual desaplicación concomitante de algunas normas de orden público, como es el caso de las regulaciones establecidas por la Autoridad Presupuestaria y lo relativo al régimen de contratación administrativa a que estarían sometidos los fondos públicos involucrados en este caso; entre otra normativa." ¹⁰².

En virtud de esa situación se le dispuso a la Ministra de Salud realizar un estudio jurídico sobre las funciones encomendadas al Fideicomiso y en caso de que se determine que fueron transferidas a ese Fideicomiso funciones del Ministerio, coordinar lo pertinente y ejercer las acciones procedentes, a fin de poner a derecho la operatividad del referido Fideicomiso; también se solicitó elaborar el Plan Operativo Anual del Fideicomiso 872-CTAMS en forma independiente del Plan Operativo Anual del Ministerio de Salud, considerando para ello, lo resuelto en la disposición girada en el punto anterior. Las anteriores disposiciones fueron atendidas mediante el oficio FID-012-08, recibido en la Contraloría General el 1º de agosto de 2008; el cual a la fecha de este informe se encuentra en estudio, por lo que oportunamente se comunicará lo que proceda.

**CUADRO N° 65
FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL MINISTERIO DE SALUD
AL 30 DE JUNIO DE 2008
EN MILLONES DE COLONES**

Ente	Presupuesto	Ejecutado	% de Ejecución
Ministerio de Salud	87.068,4	38.348,4	44,0
Fideicomiso 872-CTAMS-BNCR	5.114,7	356,7	7,0
OCIS	7.735,4	2.809,8	36,3
Total	99.918,5	41.514,9	41,5

Fuente: Informes de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2008, del Fideicomiso 872-CTAMS-BNCR y OCIS y del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGAF), Ministerio de Hacienda

¹⁰² Informe N° DFOE-SOC-102-2007 del 11 de diciembre de 2007.

2. Sobre la gestión física.

Se recibió una copia del informe de evaluación física del primer semestre que el Ministerio de Salud remitió al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y a la Dirección General de Salud, el cual contiene información sobre el avance de los indicadores de resultados y gestión que se presentan en la Ley de Presupuesto. El mencionado informe no presenta las justificaciones sobre los porcentajes de ejecución presupuestaria inferiores al 50%; ni se suministró información consolidada sobre el grado de cumplimiento de las metas, ni las explicaciones correspondientes en el caso de variaciones respecto al logro de esas metas. Lo anterior no permite realizar una medición precisa y objetiva de lo que la entidad ejecutó en el período, de manera que, en esta oportunidad no es posible realizar comentarios sobre la ejecución física realizada por ese Ministerio de Salud.

Asimismo, en cuanto a las perspectivas en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en el documento presentado por el Ministerio no se encuentra evidencia que permita relacionar el Plan Operativo Anual 2008 con el PND. No obstante, debe mencionarse que en el "Informe sobre el cumplimiento de las metas establecidas en los Contratos con la Ciudadanía en el Plan Nacional de Desarrollo", correspondiente al Sector Salud, esta Contraloría General determinó que *"Las metas planteadas en el PND tienen el problema de que no están anualizadas, ni ha existido la programación del caso, lo cual dificulta realizar una evaluación precisa del grado de cumplimiento de metas de las acciones estratégicas, y de la responsabilidad que debe asumir en el logro de las mismas, cada entidad participante. No obstante, el sector salud presenta, a nivel general, un porcentaje de avance de las metas de un 39%, y la evidencia obtenida a partir de la muestra seleccionada permite concluir que el comportamiento para el 2007, no fue satisfactorio; situación que preocupa a esta Contraloría General, toda vez que a la fecha se está a mitad del actual período de Gobierno"*¹⁰³.

La situación comentada dificulta la rendición de cuentas establecida en los artículos 52 y 56 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, por lo que se le dispuso a la Ministra de Salud, la elaboración de un cronograma de ejecución de las metas y de las acciones estratégicas incluidas en los Contratos con la Ciudadanía, que abarque el período comprendido entre julio de 2008 y abril de 2010. El mencionado cronograma debe incluir los porcentajes de logro propuestos para cada año, los recursos asignados y los responsables, -instituciones e individuos-, de su ejecución y deberá ser remitido a la Contraloría General a más tardar el 15 de octubre 2008.

4.2.3. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

1. Aspectos generales

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, presenta en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el año 2008, los siguientes objetivos estratégicos y programáticos:

¹⁰³ Informe DFOE-SOC-32-2008 del 22 de julio de 2008. Página 16.

1. Constituir una instancia pública con capacidad para brindar insumos técnicos adecuados para la toma de decisiones del Ministro Rector del ramo.
2. Dotar de instrumentos técnicos y metodológicos a la institucionalidad costarricense (en especial a las instituciones que ejecutan programas sociales selectivos).
3. Identificar las necesidades de vivienda y asentamientos humanos según las prioridades de las familias que habitan en precario y condición de tugurio.
4. Lograr la aprobación del Programa Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana y de los 31 planes reguladores de los cantones de esta Área.

Cabe agregar que los indicadores de resultados asociados a dichos objetivos estratégicos son:

1. Etapas desarrolladas en la constitución legal del Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos.
2. Porcentaje de avance en la incorporación de los programas sociales selectivos al sistema de información y gestión del Sector.
3. Familias atendidas según necesidades de vivienda detectadas.
4. Programa Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM) concluido y aprobado por las instancias pertinentes.

2. Sobre la ejecución y contabilidad del presupuesto

El presupuesto asignado en este año fue ₡21.842,5 millones que frente al monto asignado en el año 2007 de ₡4.403,9 millones, refleja un crecimiento de más de un 495,0 %.

Es importante dejar claro que el presupuesto del MIVAH, en los años 2007 y 2008, se ve influenciado por la transferencia que el Gobierno Central realiza al Banco Hipotecario de la Vivienda, con el fin de financiar el Bono Colectivo, en obras de infraestructura en asentamientos de precarios, programa de erradicación de tugurios, ya que en el año 2007 le gira ₡3.309,0 millones y presupuesta para el año 2008, ₡20.000,0 millones. Con respecto a los egresos del período 2008, se observó que la ejecución alcanzó el monto total de ₡562,9 millones, un 2,6% de la suma total presupuestada, pero un 30,6%, si se compara con el monto presupuestado excluyendo la transferencia. En el cuadro N° 66, se presenta un detalle comparativo sobre la ejecución presupuestaria del MIVAH por programa para el citado período.

**CUADRO N° 66
DETALLE DEL MONTO TOTAL DE EGRESOS PRESUPUESTADOS Y EFECTIVOS DEL MIVAH AL 30-06-2008
EN MILLONES DE COLONES**

Programas	Monto Presupuestado	Monto Devengado	Porcentaje de ejecución
Programa 811: Proyección a la Comunidad	341,4	140,5	41,1%
Programa 2: Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza	480,4	104,5	21,7%
Programa 3: Actividades Centrales	21.020,6	317,8	1,5%
Total	21.842,5	562,9	2.6%

Fuente: MIVAH. Informe de Seguimiento Semestral 2008.

Desde el punto de vista de los fines, el programa Proyección a la Comunidad, tiene por finalidad "...apoyar al Ministro, en su calidad de rector del Sector Social y Asentamientos Humanos, mediante la elaboración de estudios y la formulación de propuestas de políticas y estrategias, que contribuyan a solucionar las necesidades de vivienda, con énfasis en las familias en condición de pobreza, con el fin de mejorar la calidad de vida..."¹⁰⁴.

Por su parte, el programa de Desarrollo Social y Lucha contra la pobreza, tiene por misión "... promover la articulación y armonización de las políticas sociales selectivas de lucha contra la pobreza con las políticas universales, con una perspectiva sistémica, inclusiva y de largo plazo; mediante el apoyo técnico al ejercicio de la rectoría del sector social y lucha contra la pobreza, para garantizar la atención integral y eficiente de la población en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, por parte de las entidades responsables..."¹⁰⁵.

En el programa Actividades Centrales, los fines son la emisión de "...las políticas y directrices que orienten el accionar del Sector, así como apoyar las acciones de los programas de Vivienda y Asentamientos Humanos, y Desarrollo Social y Lucha Contra la Pobreza; en materia de Asesoría Legal, servicios de información, planificación institucional, gestión de bienes y servicios y administración de recursos financieros y humanos, de acuerdo con criterios de eficiencia y el principio de legalidad. Asimismo, brindar fiscalización, mediante la evaluación independiente y objetiva, propiciando valor y mejorando las operaciones del Ministerio para cumplir con los objetivos..."¹⁰⁶.

En relación con el gasto efectivo, este Ministerio ha indicado: "...según la coordinación y programación interna de las unidades involucradas en el proceso de adquisición de bienes y servicios, que ha permitido durante el primer semestre del año contar con los requerimientos para el logro de los objetivos planteados para este período, a pesar del

¹⁰⁴ Ley N° 8627, Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2008. Tomo II. Página PP-215-013

¹⁰⁵ Ibidem, Página PP-215-022

¹⁰⁶ Ibidem. Página PP-215-030.

ajuste necesario que se efectuó para poder enfrentar pagos en la partida de remuneraciones con la finalidad de atender las disposiciones externas en este campo..."¹⁰⁷.

De lo observado en el cuadro N° 66, se determina que aquellos programas que representan la razón de ser de este Ministerio a pesar de estar ejecutando los objetivos y metas propuestas, presentan bajos niveles de ejecución en relación con el monto presupuesto.

Respecto a lo anterior, el MIVAH ha indicado que *"...durante el primer semestre del 2008, el MIVAH ha concentrado sus actividades y recursos en la consecución de sus objetivos y el logro de sus misión fundamental, particularmente reflejada por medio de los programas 811: Proyección a la Comunidad y el 812: Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza. En el primer caso resaltar el avance logrado en la formulación del Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM) y la elaboración de 19 de los 31 Plan Reguladores... en materia de vivienda y asentamientos humanos, se elaboró durante el primer semestre una versión preliminar del Plan Nacional de Vivienda 2008-2012... respecto al programa de erradicación de precarios y tugurios, se logró un acuerdo con la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, a efectos de adecuar los formularios de evaluación de impactos..., se ha fortalecido una estrategia autogestionaria de atención y seguimiento de grupos y comunidades beneficiaria y se ha definido una serie de propuestas de intervención en zonas con asentamiento en precarios, así como lineamientos y directrices particulares... En materia de Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza, se elaboró una serie de estudios sobre diferentes temáticas, destacando el relacionado con el Sistema de Información y Gestión Integrada de los Programas Sociales selectivos (SIGIPSS)...con respecto al Programa Avancemos, se logró formular tres lineamientos y publicar el Decreto Ejecutivo 34210-MEP-MIVAH, mediante el cual se elaboró el Reglamento de Operación del Programa Avancemos..."¹⁰⁸.*

Por lo que nuevamente, se manifiesta la necesidad de llamar la atención acerca de la propuesta de objetivos y metas planteados en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República y, su congruencia en términos recursos asignados y del impacto que tales acciones tienen en el desarrollo humano de los ciudadanos a los cuales se pretende brindar apoyo.

En el cuadro N° 67, se observa la ejecución del presupuesto del MIVAH por objeto del gasto. Destaca el rubro Transferencias de Capital, que representa el 91,7% del total presupuestado de dicho Ministerio. Este monto corresponde a los recursos que el Poder Ejecutivo transferirá al Banco Hipotecario de la Vivienda, para la asignación del Bono Colectivo en obras de infraestructura en asentamientos de precarios, programa de erradicación de tugurios, el cual tal y como se observa al momento no ha sido girado a pesar de que el antes mencionado Banco, lo ha incorporado en su presupuesto. Al respecto, cabe indicar que a falta de una adecuada coordinación entre este Ministerio y las autoridades del Banco Hipotecario de la Vivienda, han sido las causantes de que no se haya realizado el giro de los recursos.

¹⁰⁷ MIVAH. Informe de seguimiento semestral 2008. página 3.

¹⁰⁸ MIVAH. Informe de seguimiento semestral 2008. páginas 1-2.

CUADRO N° 67
COMPARACIÓN DEL GASTO PRESUPUESTADO Y REAL A NIVEL DE CADA PARTIDA DE LOS PROGRAMAS DEL MIVAH
EN MILLONES DE COLONES

Partida presupuestaria	Monto presupuestado	Monto devengado	Porcentaje de ejecución
Remuneraciones	1.034,7	462,1	44,7%
Servicios	435,7	83,2	19,1%
Materiales y suministros	58,0	12,7	21,9%
Bienes duraderos	274,3	1,3	0,5%
Transferencias corrientes	19,8	3,6	18,2%
Transferencias de capital	20.020,0	0	0,0%
Total	21.842,5	562,9	2,6%

Fuente: MIVAH. Informe de Seguimiento Semestral 2008.

3. Sobre la evaluación del Plan Operativo Institucional año 2008

El cuadro N° 68, muestra el grado de avance que reporta el MIVAH, sobre las principales metas del Plan Operativo Institucional 2008, las cuales a criterio de ese Ministerio presentan un porcentaje de logro razonable.

**CUADRO N° 68
PORCENTAJE DE AVANCE DE LAS METAS INCLUIDAS EN EL PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL
MIVAH, PARA EL AÑO 2008**

Área Estratégica-Actividad	Meta 2008	Situación a junio 2008	Porcentaje de cumplimiento
<u>Lineamientos políticos para el ejercicio de la Rectoría</u>			
Emisión de directrices	5	2	40,0%
<u>Programas sociales selectivos</u>			
Avancemos-emisión de lineamientos	5	3	60,0%
<u>Urbanismo</u>			
Plan Regional Urbano GAM	1	1	95,0%
Elaboración, actualización y aprobación planes reguladores.	31	19	61,3%
<u>Vivienda de interés social</u>			
Plan Nacional de Vivienda 2008-2012. (versión preliminar) ^{1/}	1	1	50,0%
Registro base datos identificación y ejecución de Proyectos vivienda de interés social.	1	1	35,0%
Propuesta de directrices solución vivienda	1	1	88,0%

^{1/} Corresponde al documento mediante el cual, se enmarcará el desempeño de este Ministerio en la materia de Vivienda, según lo indicado en el Informe de Seguimiento Semestral 2008. Página 1. A junio de 2008, se encuentra en la fase versión preliminar borrador.

Fuente: MIVAH. Informe de Seguimiento Semestral 2008.

Del cuadro N° 68, destaca el ejercicio de la función de rectoría, mediante la emisión de directrices y lineamientos del Programa Avancemos. Uno de los objetivos que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, es, a partir del rediseño y transformación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos¹⁰⁹, la creación de un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos con capacidad para definir prioridades en la asignación de recursos, coordinación, seguimiento y evaluación de los programas sociales, establecer mecanismos efectivos de planificación urbana y ordenamiento territorial; no obstante, al 31 julio del 2008, el mencionado proyecto de Ley que permite la Creación del Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos no ha sido remitido por parte del Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, ni se incluyó como una de las acciones prioritarias en el Plan Institucional 2008.

¹⁰⁹ Lo anterior a pesar de la función de rectoría en el Sector Social y Lucha Contra la Pobreza, que se establece el decreto N° 33151-MP de 8 de mayo de 2006, derogado por el decreto ejecutivo N° 34582 del 8 de junio de 2008.

4.2.4. Ministerio de Seguridad Pública (MSP)

La ejecución del presupuesto en el primer semestre de 2008 muestra que el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), cuenta con un presupuesto total de ¢82.182,9 millones¹¹⁰ y una ejecución de ¢31.820,9 millones; monto que representa el 38,7% de los recursos asignados.

CUADRO N° 69
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO
2006-2008
SEGÚN PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO
EN MILLONES DE COLONES

Partida	2006			2007			2008		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución
Total	50.702,3	22.904,3	45,2	68.705,8	27.086,0	39,4	82.182,9	31.820,9	38,7
Remuneraciones	42.038,4	20.366,5	48,4	53.427,6	22.414,9	42,0	61.496,4	27.555,3	44,8
Servicios	2.998,3	823,0	27,4	4.686,9	2.357,3	50,3	5.626,6	1.984,8	35,3
Materiales y suministros	3.471,9	963,8	27,8	5.930,8	1.574,4	26,5	9.005,9	1.508,0	16,7
Bienes duraderos	957,9	33,9	3,5	3.207,8	85,0	2,6	4.734,0	162,0	3,4
Transferencias corrientes	1.225,5	711,9	58,1	1.432,4	644,6	45,0	1.295,0	599,4	46,3
Cuentas especiales	10,3	5,2	50,5	20,3	9,8	48,3	25,0	11,4	45,6

Fuente:

-Liquidaciones presupuestarias al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008.

Al analizar los resultados físicos mostrados en el "Informe de seguimiento semestral 2008" elaborado por el MSP, se muestran diferencias significativas, entre los porcentajes alcanzados en las metas propuestas, ya que los mismos, en su mayoría, sobrepasan el 50% esperado, aunque dichos niveles de ejecución oscilan entre el 0% y el 491%.

De los datos anteriores puede concluirse que no se da una correlación directa entre el cumplimiento de metas que el MSP indica tener en su ejecución física y el porcentaje ejecutado de los recursos, toda vez que una cantidad importante de metas se tienen por cumplidas mientras que la aplicación de los recursos mantiene un nivel intermedio de ejecución. Dicha situación podría obedecer, entre otros aspectos a una inapropiada planificación, al subestimarse las metas programadas, o en su defecto, sobreestimarse los recursos necesarios para alcanzarlas. En ambos casos resulta relevante esta situación dado que en un tema tan importante como la seguridad ciudadana se debe propiciar la mayor precisión posible en el establecimiento de objetivos y metas y la optimización de recursos destinados a satisfacer la demanda de los ciudadanos en esta materia.

Por otro lado, de acuerdo con los datos incluidos en el cuadro anterior, donde se presenta una serie histórica del año 2006 al año 2008, el porcentaje de ejecución presupuestaria al primer semestre del año 2006 ha decrecido, pasando de un 45,2% a un 38,7% en el 2008. Además, para el 2008, en cuanto a la ejecución del objeto del gasto se tiene que en

¹¹⁰ El MSP realizó ajustes a su presupuesto mediante cinco decretos ejecutivos y un presupuesto extraordinario. El presupuesto extraordinario incrementó los recursos en la suma de ¢1.131,7 millones; monto que representa un incremento de 1,4% del presupuesto del período 2008.

términos generales, las partidas que muestran mayor porcentaje de ejecución (cercana al 45%) son: transferencias corrientes, remuneraciones y cuentas especiales; y las que muestran un muy bajo porcentaje de ejecución son bienes duraderos (3,4%) y materiales y suministros (16,7%).

La poca ejecución, según lo manifestado por el MSP en el "Informe de seguimiento semestral 2008", tiene su origen en parte, en que la mayoría de los bienes correspondientes a estos rubros se adquieren mediante procedimientos de contratación administrativa que se concluirán en el segundo semestre; tal es el caso del equipamiento de los nuevos policías (uniforme, armas y equipo de protección completo). Los porcentajes de ejecución cercanos al 45% se justifican porque en esos rubros se cargan los salarios y las respectivas cargas sociales.

Por otra parte, según el "Informe de seguimiento semestral 2008", elaborado por el MSP, el presupuesto ejecutado al 30 de junio es de $\$47.054,7$ millones, que equivale a un 58,2%; cifras que no coinciden con las determinadas por esta Contraloría General, según datos obtenidos a esa misma fecha del SIGAF (Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera). Lo anterior obedece, según lo manifestado por funcionarios de ese Ministerio, a que dentro del "presupuesto ejecutado" o "devengado" ese Ministerio incluyó el "solicitado", el "comprometido" y el "recibido"; criterio que no está acorde con lo establecido en el artículo 128 del Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos¹¹¹, por lo que el porcentaje reportado por el MSP en el referido informe, puede inducir a error.

Desde el punto de vista de la ejecución presupuestaria por programas, no es posible establecer una serie histórica de gasto al 30 de junio de 2008, ya que a partir de este año 2008 el MSP modificó su estructura programática, pasando de cuatro programas (Actividad Central, Policía Antidrogas, Seguridad Ciudadana y Seguridad Territorial); a dos programas: 89 Gestión Administrativa de los Cuerpos Policiales y 90 Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales el cual incluye cinco subprogramas (Policía Control de Drogas, Escuela Nacional de Policía, Seguridad Ciudadana, Servicio Nacional de Guardacostas y Servicio de Vigilancia Aérea).

La ejecución presupuestaria por programas para el año 2008, indica que al programa 90 Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales, que es el programa sustantivo del MSP, se le asigna la mayor cantidad de recursos, sea $\$75.660,3$ millones (92,0%), y al programa 89 Gestión Administrativa de los Cuerpos Policiales, los restantes $\$6.522,6$ millones (8,0%). Además, en términos de ejecución al 30 de junio de 2008, el programa 90 muestra un porcentaje de ejecución del 38,3%; mientras que el programa 89 refleja un 43,0%.

¹¹¹ Decreto N° 32988-H-MP-PLAN, La Gaceta N° 74 del 8 de abril de 2006.

CUADRO N° 70
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO 2008
SEGÚN PROGRAMA PRESUPUESTARIO
EN MILLONES DE COLONES

Programas	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución
Total	82.182,9	31.820,9	38,7
Program 89 Gestión Adva.de los Cuerpos Policiales	6.522,6	2.806,8	43,0
Program 90 Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales	75.660,3	29.014,1	38,3
Subprog 1 Policía Control de Drogas	2.608,7	909,7	34,9
Subprog 2 Escuela Nacional de Policía	2.009,8	449,5	22,4
Subprog 3 Seguridad Ciudadana	64.219,5	25.175,2	39,2
Subprog 4 Servicio Nacional de Guardacostas	3.546,5	1.231,8	34,7
Subprog 5 Servicio de Vgilancia Aérea	3.275,8	1.247,9	38,1

Fuente:

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2008.

Pese a las diferencias en los porcentajes de ejecución de esos programas, y tomando en cuenta la justificación planteada por el MSP en relación con que hay procesos de contratación que iniciaron en el primer semestre y que se esperan finiquitar en el segundo, resulta razonable el nivel de ejecución presupuestaria que el MSP muestra a la fecha de este análisis. No obstante, resulta imprescindible que ese Ministerio preste atención a la eficiencia con que gestione la contratación administrativa, velando por el cumplimiento de las normas legales y técnicas atinentes y por el logro de las mejores condiciones de calidad y precio, lo que debe conducir al mayor logro de la ejecución presupuestaria y de los objetivos y metas para la seguridad ciudadana.

Finalmente, es importante indicar que dentro de los compromisos de gestión propuestos para el año 2008 por las autoridades del MSP, se planteó la incorporación de mil plazas nuevas de policías, de las cuales finalmente la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria sólo autorizó 800, las cuales fueron llenadas en su totalidad en el primer semestre del 2008, según lo manifestado por el MSP en el "Informe de seguimiento semestral 2008", por lo que es de esperar que esta situación contribuya a mejorar la atención de la problemática relacionada con el tema de la seguridad ciudadana, en el mediano plazo.

4.2.5. Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), a través de la Ministra del ramo tiene como función fundamental dentro del Sector de Infraestructura y Transportes ejercer su rectoría y emitir directrices claras y orientadoras en torno al rumbo que debe seguir éste y la coordinación que le compete para lograr los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Ante dicho panorama y la necesidad de garantizar el uso correcto de los recursos públicos, esta Contraloría General realizó el presente estudio relacionado con la gestión presupuestaria y física de la entidad al 30 de junio de 2008.

Ahora bien, de previo a desarrollar el análisis de esa gestión como tal, resulta importante destacar algunos de los hallazgos recién emitidos por este órgano contralor en torno a las inversiones de infraestructura del transporte incluidas dentro del "Plan Nacional de Desarrollo, Jorge Manuel Dengo Obregón, 2006-2007 (PND), y que se plantean dentro del Informe N° DFOE-OP-3-2008 emitido el 27 de junio del 2008, donde se terminaron aspectos tales como, que algunas inversiones en proyectos de infraestructura allí planeadas, no contaban con los estudios económicos y de factibilidad respectivos al momento de ser seleccionados y priorizados como estratégicos en el citado PND.

A su vez, que algunos proyectos de inversión que se incluyen dentro de dicho Plan son de poca o ninguna rentabilidad desde el punto de vista económico (proyecto Paraíso-Cartago, San Francisco-Zapote) y se omite la planificación de obras consideradas como relevantes y de impacto (Radial Heredia, Radial Desamparados, Anillo Periférico). También se determinó que algunas de las inversiones planeadas (desarrollo de aeródromos, concesión de Puerto Limón), no cumplen el equilibrio intermodal que debe caracterizar a un eficiente sistema de transporte.

Otro aspecto a destacar de dicho informe lo constituye el hecho que desde el 2000 al 2007, las inversiones se concentran significativamente en carreteras, por porcentajes que superan el 90% del total ejecutado, dejando de lado el desarrollo integral, paralelo y vinculado, de otros medios de transporte igualmente importantes para el desarrollo del país. Incluso mediante el citado estudio se concluye que dicha tendencia se mantendría dentro de la ejecución del PND 2006-2010, donde el 91% de las inversiones se canalizarían a dicho medio de transporte, ello en contra de la tendencia mundial donde por ejemplo, el medio ferroviario ha ido ganando terreno en materia de inversión en infraestructura del transporte.

Por otra parte, cabe destacar que, a juicio de este órgano contralor el MOPT aún no cuenta, con el marco estratégico institucional actualizado y completo, que permita establecer la vinculación de objetivos estratégicos con los fines institucionales. La carencia de este marco estratégico genera debilidades en la disposición y asignación de los recursos que recibe ese Ministerio, lo que no permite tener una seguridad razonable de que la organización cumpla adecuadamente con su misión.

Así las cosas, de seguido se exponen específicamente los resultados de la gestión física del MOPT al 30 de junio de 2008.

1. Evaluación de la ejecución física

En cuanto a la evaluación del Plan Operativo Institucional (POI) remitido por el MOPT a este órgano contralor, se tiene que ese Ministerio se propuso, entre sus metas, la de "Realizar un proceso de contratación electrónica para dar cumplimiento al proyecto de gobierno digital", el cual corresponde al objetivo estratégico institucional de "Mejorar la plataforma tecnológica del Ministerio, para garantizar un servicio eficiente a los usuarios en concordancia con el proyecto de gobierno digital". No obstante, el porcentaje de avance de dicha meta a la fecha del presente informe resulta alarmante puesto que se ubica en un 0%; aspecto que la Administración justifica en el hecho de que no ha operado en la práctica un fortalecimiento técnico y profesional de la dependencia, que el sistema legal que rige la materia de contratación administrativa está basado en esquemas muy estructurados, donde todo debe quedar documentado en papel y que el sistema de contratación administrativa está lleno de procedimientos y basado en el conocimiento del recurso humano del proceso y de las leyes, recurso que se encuentra reticente al cambio por lo que se deben cambiar los paradigmas culturales y organizacionales que permitan avanzar en la aplicación de métodos de trabajo más modernos. Argumentos, que a juicio de este órgano contralor no resultan justificantes del porcentaje de avance de dicha meta.

Respecto del programa 327 "Mejoramiento y Conservación de la Red Vial", el cual representa un elemento estratégico en el accionar de la economía nacional, dado que procura garantizar el "mejoramiento y conservación de las redes vial y fluvial por medio del ejercicio de la rectoría y la ejecución conjunta de proyectos de infraestructura con las Municipalidades y otros entes, proteger el derecho de vía en la Red Nacional y atender emergencias con el medio ambiente, ligado con el PND", el análisis muestra un atraso crítico en el 83% de las metas programadas de dicho programa, lo que implica que durante el primer semestre del año 2008 el programa no ha contribuido de forma óptima al cumplimiento de sus objetivos planteados.

Así, para el primer semestre del 2008 se estimó la atención de 2.158 kms de la red vial cantonal, pero sólo se logró 1.378.8 kms; es decir, un cumplimiento del 64%. Como justificación se indica que las metas se han visto afectadas al destinar maquinaria, recursos económicos y humanos a la tormenta "Alma", a la paralización de la planta de asfalto por desperfectos mecánicos y por fenómenos atmosféricos. Situaciones que si bien pudieron haber afectado de una u otra forma el cumplimiento de la meta, reflejan la poca capacidad de reacción que tiene el MOPT para superar en forma satisfactoria eventos como los citados y mantener las metas propuestas en niveles al menos satisfactorios.

A su vez, la meta relacionada con la ampliación en la cobertura en 479 metros de puentes construidos y reconstruidos de la red vial cantonal, alcanzó 304,5 metros (63% de ejecución de la meta), debido a la falta de recurso humano especializado y a que las Municipalidades no han cumplido con los compromisos correspondientes.

También se programó intervenir un 25% de los ríos de alto riesgo por medio de obras de protección, pero al cierre del primer semestre esta meta mostró un avance de apenas un 7%. La Administración justifica lo anterior en que las obras se encuentran en el proceso de contratación administrativa.

Finalmente, el Programa 327 citado programó resolver el 43% de los casos sobre invasión de derecho de vía en un plazo menor a lo estipulado (ocho días), pero sólo mostró un

porcentaje de cumplimiento del 28%, en virtud de la escasez de recurso humano, equipo de cómputo y equipo de trabajo.

Otra de las acciones importantes encomendadas al MOPT se relaciona con la de garantizar la seguridad vial, mediante la supervisión, regulación y el control del transporte terrestre, acción 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"*, sin embargo, a la fecha no se tiene definido el porcentaje de disminución correspondiente.

Sobre este aspecto el MOPT indica que dicha meta no puede medirse semestralmente, ya que la información base para su determinación se genera en forma anual. No obstante, agrega 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.

Resultan también importantes las funciones que realiza este Ministerio en torno con el programa presupuestario MOPT-KFW que tiene como finalidad rehabilitar el sistema de drenajes y superficie de ruedo de los caminos seleccionados, en armonía con la naturaleza. Esta acción se relaciona con la meta del PND de *"Rehabilitar 890 kms. de la Red Vial Cantonal en sus sistemas de drenaje y relastreados con recursos provenientes del KFW"*. Según lo reportado por el MOPT, éste se fijó una meta de rehabilitar 213 kms. de caminos en lastre y se logró 218 kms., resultado que superó la meta establecida debido básicamente a que se aprovechó la estación seca y se priorizó la compra de maderas y sus derivados, materiales y productos metálicos, compra de vehículos y la contratación de empresas constructoras de obras.

Finalmente, en cuanto al Programa 334 denominado Proyecto Vial Costanera Sur, el MOPT se fijó como prioridad que los usuarios de esta carretera cuenten *"con una carretera en mejores condiciones, de manera que se dé una economía en el tiempo de recorrido y por ende de recursos, así como una menor contaminación ambiental"*. Para ello el MOPT se fijó la meta de *"Construir y rehabilitar 6.5 kms. de carretera (Costanera Sur)"*, pero el avance en dicha meta también resulta preocupante, a saber 0%, debido a que el proceso de contratación se desarrolló en un tiempo mayor al estimado, el cual es fundamental para dar la orden de inicio del proyecto.

Ahora bien, una meta que sí muestra un logro significativo resultó ser la de *"Construir y rehabilitar 100 metros de puentes"*, dado que efectivamente se logró construir 217 metros.

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 Institucional 2008 (MAPI) se presentan a continuación, los resultados obtenidos.

Como primer aspecto es preciso señalar y tal como se señaló en el informe remitido a esa Asamblea Legislativa del resultado de la gestión al 30 de junio del 2007, este Ministerio no tiene definido aún, dentro de la MAPI, para las acciones estratégicas que de seguido se exponen, las metas que le corresponde realizar para su debido cumplimiento, lo cual constituye una inobservancia a lo establecido en el PND; Plan donde se consigna a dicho

Ministerio como responsable junto con otras entidades del Sector para ejecutar las acciones allí contempladas. Dichas acciones consignadas en el PND son: "Construcción mediante concesión de obra pública de los proyectos viales San José-Caldera, San José-San Ramón y San José-Cartago", "Rehabilitar y mejorar la infraestructura y los servicios del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós mediante concesión de obra pública", "Construir, ampliar o modernizar 24 aeródromos internacionales y locales, incluyendo los aeropuertos Tobías Bolaños, de la Zona Sur y Limón y "Reordenar el transporte público del Área Metropolitana de San José, reorganizando y poniendo en marcha cuatro sectores San José-Pavas, San José-Central, San José-San Pedro y San José-Escazú", "Concesión de obras públicas portuarias", "Ampliación y modernización de los tres principales muelles turísticos del país, incluyendo los de cruceros de Puntarenas, Quepos y Golfito" y "Reactivación mediante concesión del Sistema Ferroviario Nacional de carga y pasajeros".

Ante este panorama, el MOPT deberá ajustar integralmente sus planes actuales y futuros, según lo establecido en el PND; considerando que en este plan aparece como responsable de catorce acciones estratégicas y además, que el logro de las metas establecidas depende del accionar conjunto del ente rector (ejercido a través de la Ministra) y de las otras instituciones del sector, según las competencias establecidas por ley.

El logro de las metas del PND y que le corresponde ejecutar al MOPT, en resumen son las siguientes:

- a. "Intervenir 475,5 kms. de la red vial nacional estratégica", donde el MOPT planeó 13 kms. pero el logro es de 0% de avance.
- b. "Construir y reconstruir 49 puentes de la red vial nacional estratégica", se fijó seis puentes para el primer semestre de este año, logrando únicamente tres.
- c. "Rehabilitar 890 kms. de la red vial cantonal en sus sistemas de drenaje y relastreados con recursos provenientes del KFW", donde propuso 213 kms para el primer semestre del presente año y alcanzó 218,3 kms, como se indicó anteriormente.
- d. "Atender 18.345,7 kms. de la red vial cantonal con recursos del MOPT en convenio con las municipalidades" donde se fijó 2.158 kms también para este primer semestre pero logró sólo 1.380,9 kms.
- e. "Atender 6.715 metros de puentes con recursos del MOPT" donde se fijó 479 metros y se alcanzó 304,5 metros.
- f. "Elaborar 40 diseños de carreteras y puentes", para la cual se estimó diez puentes y lograron esa misma cantidad.

Con base en la información anterior se puede concluir que el MOPT presenta atrasos importantes en sus programas sustantivos, los cuales inciden negativamente en el desarrollo de la infraestructura y servicios asociados al Sector de Transporte que el país requiere.

En este sentido las autoridades del Sector deben tomar las acciones pertinentes para que su gestión mejore en lo que resta del presente ejercicio económico y así poder alcanzar en forma razonable las distintas metas anuales propuestas.

A su vez, un reflejo de esa inadecuada ejecución de programas sustantivos, se evidencia en la baja ejecución presupuestaria que se comenta a continuación.

2. Análisis de la gestión presupuestaria

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), muestra para el año 2008 un incremento en la suma asignada del 77,8% para un presupuesto total de ¢61.715,3 millones, del cual, las partidas de "servicios", "materiales y suministros" y "bienes duraderos" absorben el 63,6%; sin embargo, según el comportamiento de estos conceptos reflejan una ejecución excesivamente baja, a saber, 18%; 4% y 2%, respectivamente.

CUADRO N° 71
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO
2006-2008
SEGÚN PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO
EN MILLONES DE COLONES

Partida	2006			2007			2008		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejec.
	28.043,8	10.088,2	36,0	34.705,8	10.990,0	31,7	61.715,3	13.044,7	21,1
Remuneraciones	16.619,6	7.831,2	47,1	18.887,5	8.449,9	44,7	20.544,3	9.375,7	45,6
Servicios	4.961,7	1.097,0	22,1	6.465,4	1.329,7	20,6	8.280,5	1.523,5	18,4
Materiales y suministros	4.678,7	883,3	18,9	5.756,6	893,5	15,5	18.515,7	672,3	3,6
Intereses	28,1	1,5	5,4	20,9	10,0	48,0	17,0	8,1	47,5
Activos financieros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bienes duraderos	792,6	11,9	1,5	3.050,9	38,5	1,3	12.453,3	262,2	2,1
Transferencias corrientes	333,2	252,8	75,9	504,5	259,1	51,4	1.884,5	1.192,8	63,3
Transferencias de capital	600,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortización	29,9	10,5	34,9	19,9	9,3	46,7	20,0	10,1	50,3
Cuentas especiales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente:

Informe de seguimiento de la evaluación de la gestión presupuestaria del I semestre 2008-MOPT.

En relación con este análisis, se tiene que al 30 de junio de 2008, la ejecución total de gastos mostrada por el MOPT durante el primer semestre es por un monto de ¢13.044,7 millones, que en términos relativos significa un 21%. Si a este monto se le resta lo correspondiente a la partida de "remuneraciones", la ejecución de las partidas sustantivas sería de un 9% únicamente, lo que dejaría en evidencia una gestión real muy baja.

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 2008", donde específicamente en el punto 2 "logros institucionales" se incorpora un detalle por la suma de ¢47.419,4 millones, se tendría una ejecución del 77% y no del 21% como antes se indicó.

**Evolución fiscal y presupuestaria del sector público,
primer semestre de 2008**

Empero, esta diferencia obedece a que en dicha gestión presupuestaria se consigna lo solicitado, lo comprometido, la reserva de recursos y lo devengado y no solo lo realmente gastado. Esto causa preocupación a esta Contraloría General, porque con ello se está dejando en evidencia nuevamente que los procesos de planificación y de contratación administrativa del MOPT, podrían no estar siendo lo suficientemente efectivos, ya que la problemática no es por la asignación de recursos; por el contrario, la deficiencia nos lleva nuevamente a la carencia de una buena planificación en los procesos de contratación administrativa, aspecto que fue tratado en forma puntual en el Informe DFOE-OP-2-2008 del 27 de junio del 2008 emitido recientemente por este órgano contralor.

CUADRO N° 72
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO
2006-2008
SEGÚN PROGRAMA PRESUPUESTARIO
EN MILLONES DE COLONES

Programa	2006			2007			2008		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	%	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	%	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	%
	28.043,8	10.088,2	36,0	34.705,8	10.990,0	31,7	61.715,3	13.044,7	21,1
Administración Superior	7.225,0	2.745,5	38,0	8.649,4	3.150,9	36,4	11.353,6	4.408,9	38,8
Conservación y Mantenimiento Red Vial	10.713,6	3.452,3	32,2	13.671,8	3.785,5	27,7	30.253,3	4.219,6	13,9
Puertos y Regulación Marítima	799,6	233,8	29,2	778,1	303,7	39,0	905,1	308,7	34,1
Edificaciones Nacionales	2.240,5	491,9	22,0	1.971,8	656,2	33,3	4.416,9	640,7	14,5
Instituto Geográfico Nal.	619,2	247,2	39,9	734,8	287,8	39,2	845,9	336,0	39,7
Adm. Vial y Transporte Terrestre	5.742,2	2.690,8	46,9	7.522,1	2.545,7	33,8	10.526,6	2.675,6	25,4
Tribunal Adtivo de Transporte.	261,3	105,9	40,5	317,2	114,2	36,0	337,9	136,8	40,5
Programa MOPT-KFW	338,6	92,0	27,2	929,1	104,8	11,3	2.943,8	288,0	9,8
Proyecto Vial Costanera Sur	103,9	28,8	27,8	131,6	41,3	31,4	132,1	30,4	23,0

Fuente:

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2006, 2007 y 2008.

Con el propósito de resaltar aun más lo señalado en párrafos anteriores, se incluye en este análisis el cuadro N° 72, en el cual se consideran las sumas presupuestadas así como los montos ejecutados al primer semestre del año 2008, donde se puede notar que los programas sustantivos que conforman el presupuesto del MOPT, muestran un porcentaje de ejecución excesivamente bajo. Así, la ejecución en esos programas es como sigue: "Conservación y Mantenimiento de la Red Vial" con un 13,9%; "Administración Vial y Transporte Terrestre" un 25,4%; "Edificaciones Nacionales" con un 14,5%"; "Programa MOPT – KFW" con un 9,8%, y "proyecto vial Costanera Sur" con un 23,0%. Cabe indicar que los porcentajes antes mencionados consideran el efecto de la partida remuneraciones.

Sin embargo, preocupa el hecho de que al primer semestre del presente año se determinó, con base en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), que de 120 procesos de contratación iniciados por ese Ministerio, sólo dos han sido adjudicados, por una suma de ¢1,6 millones, situación que podría estar evidenciando un serio problema en la forma como ese Ministerio desarrolla los distintos procesos vinculados con la contratación administrativa. Aspecto que su vez, podría en términos generales constituirse

en un factor negativo en el logro de los objetivos y metas institucionales como un todo, y por ende, en el PND.

El análisis presupuestario y financiero permiten concluir, que el MOPT deberá prestar mayor atención a los procesos de planificación, contratación administrativa y ejecución presupuestaria, a efecto de poder alcanzar los objetivos y metas propuestas para el año 2008, en especial considerando que en muchos casos dependerá directamente de los procesos de contratación.

En razón de lo señalado, este órgano contralor ya le había dispuesto a la Ministra de Obras Públicas y Transportes (MOPT) como rectora del Sector Transportes, en los informes DFOE-OP-27-2007 y DFOE-OP-2-2008, fortalecer los procesos de planificación y coordinación en el ámbito del Sector Transporte, así como el proceso de contratación administrativa con el propósito de fortalecer la gestión del MOPT.

4.2.6. Ministerio de Hacienda

a. Análisis de la ejecución presupuestaria

- **Aspectos generales del presupuesto**

Al 30 de junio de 2008, el presupuesto ajustado del Ministerio de Hacienda fue de $\text{¢}59.562,9$ millones, suma que representa el 1,7% del total presupuestado para el Gobierno Central. Este presupuesto es financiado en un 92,9% con ingresos corrientes, en un 5,3% con deuda interna y en un 1,8% con recursos externos.

En el primer semestre del 2008, al presupuesto del Ministerio de Hacienda se le realizaron cuatro modificaciones por medio de Decreto Ejecutivo por una suma de $\text{¢}18.205,1$ millones, de los cuales $\text{¢}15.245,5$ millones corresponden a recursos incorporados mediante el decreto de revalidación de saldos, 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, ya que se compensaron las rebajas y los aumentos en los mismos programas.

Cabe resaltar que al programa "Administración de Ingresos", se le asigna el 64,4% ($\text{¢}38.368,7$ millones) de los recursos, constituyéndose, presupuestariamente, en el programa más importante de ese Ministerio, ubicándose $\text{¢}27.547,0$ millones en el subprograma "Gestión de Ingresos Internos", suma que representa el 46,2% del total de recursos asignados al Ministerio de Hacienda.

Al igual que en períodos anteriores, el 98,4% de los recursos asignados en el año 2008, se concentra en una alta proporción entre las partidas de Remuneraciones (44,0%), Servicios (30,3%), Transferencias corrientes (16,0%), y Bienes duraderos (8,1%).

- **Sobre la ejecución del gasto al 30 de junio de 2008**

El Ministerio de Hacienda presentó al 30 de junio del 2008, una ejecución en el gasto de un 30,0%, medido por el gasto devengado. Un comentario sobre esa baja ejecución se realiza en el "Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria del I Semestre 2008",

Evolución fiscal y presupuestaria del sector público, primer semestre de 2008

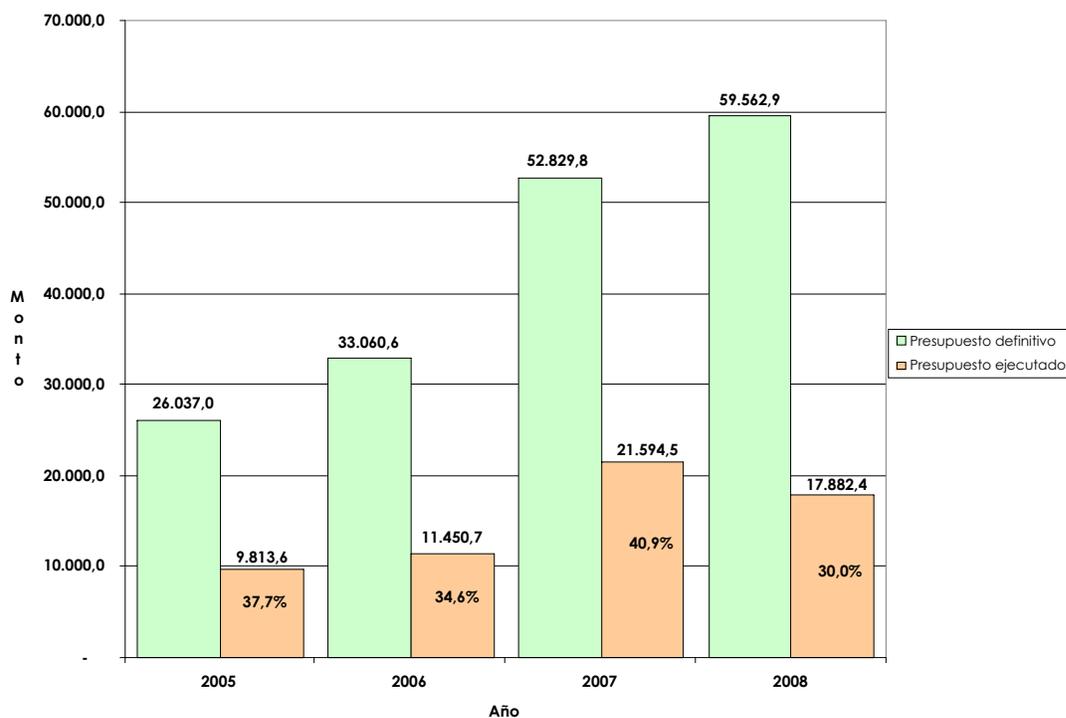
emitido por el Ministerio de Hacienda, en el que se indica que “Dicha ejecución se considera baja porque abarca los 6 primeros meses del año, lo que presupone debe alcanzar al menos un 50%. Este bajo porcentaje sin embargo, no ha impedido el desarrollo normal de la labor de la institución, sobretodo porque se hace frente a los pagos de servicios públicos, contratos de alquileres, mantenimiento, salarios y cargas sociales, que son vitales para la operación del Ministerio”.

Es importante indicar que adicionalmente al 30% de gasto devengado, existen compromisos con terceros al 30 de junio de 2008, que representan un 39,7% del presupuesto aprobado.

Sobre el particular, en el citado informe se señala que “En la mayoría de los programas y subprogramas se han iniciado procesos de contratación pero no se han concluido, porque es conocido que muchos demoran hasta 6 meses o más, lo que implica que los procesos se han iniciado pero se concretarán hasta el segundo semestre del año... Ejemplos de procesos iniciados pero no concluidos son: el Expediente Electrónico, Exonet, Tesoro Digital y Proyecto de Telefonía IP”.

En el siguiente gráfico se presenta una comparación entre el presupuesto definitivo y ejecutado al 30 de junio de los años 2005, 2006, 2007 y 2008.

GRÁFICO 4
MINISTERIO DE HACIENDA
PRESUPUESTO DEFINITIVO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO
2005-2008
EN MILLONES DE COLONES



Fuente: Ministerio de Hacienda. SIGAF. Liquidación del Presupuesto de Egresos al 30 de junio. 2005-2008.

Como se observa en el gráfico anterior, el porcentaje de ejecución del primer semestre 2008, con respecto a este mismo período en los años 2007, 2006 y 2005, presenta un decrecimiento, según se ha explicado anteriormente.

La composición del presupuesto autorizado y ejecutado por el Ministerio de Hacienda, desde el punto de vista de los programas presupuestarios, se presenta en el siguiente cuadro. En éste se muestra, que es el programa de Administración Tecnológica es el que presenta la ejecución más baja (13,7%), no obstante su importancia relativa.

CUADRO N° 73
MINISTERIO DE HACIENDA
PRESUPUESTO DEFINITIVO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO DE 2008 SEGÚN PROGRAMA PRESUPUESTARIO
EN MILLONES DE COLONES

Código	Programa-Subprograma	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Estructura (% del ejecutado)	% de ejecución
TOTAL		59.562,8	17.882,4	100,0	30,0
131	Administración Central	1.047,6	1.047,6	5,9	100,0
132	Administración Superior	7.433,0	2.402,8	13,4	32,3
134	Administración de Ingresos	38.368,7	11.682,8	65,3	30,4
02	Gestión de Ingresos Internos	27.547,0	7.868,9	44,0	28,6
03	Gestión Aduanera	8.372,5	3.198,2	17,9	38,2
04	Asesoría Hacendaria	1.244,2	375,6	2,1	30,2
05	Investigaciones Fiscales	1.205,0	240,1	1,3	19,9
135	Tribunales Fiscal y Aduanero	1.072,4	415,9	2,3	38,8
01	Tribunal Fiscal Administrativo	667,3	274,4	1,5	41,1
02	Tribunal Aduanero	405,2	141,5	0,8	34,9
136	Administración Financiera	4.400,6	1.343,9	7,5	30,5
02	Dirección y Coordinación General del Proceso Presupuestario del Sector Público	1.493,0	549,8	3,1	36,8
03	Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa	513,4	134,4	0,8	26,2
04	Gestión de Caja del Gobierno Central	1.383,8	402,3	2,2	29,1
05	Regulación y Registro Contable de la Hacienda Pública	656,2	248,4	1,4	37,9
06	Dirección General de Crédito Público	354,2	9,0	0,1	2,5
138	Administración Tecnológica	7.240,5	989,4	5,5	13,7

Fuente: Contabilidad Nacional, Liquidación del Presupuesto de Egresos al 30 de junio de 2008.

En relación con la ejecución del presupuesto asignado al programa Administración Tecnológica en el primer semestre (13,7%), en el "Informe de seguimiento semestral 2008", correspondiente a este Programa, se indica que de un presupuesto gestionado en el primer semestre del 2008, "solamente el 14% ha concluido todo el ciclo ya que los procesos de contratación presentan diferentes situaciones, como apelaciones, declaraciones de procesos infructuosos, contratos en refrendo entre otros".

Por otra parte, desde el punto de vista de las partidas por objeto del gasto, se determinó que las partidas que menos ejecución presentaron en el semestre fueron en su orden: Intereses y comisiones (0%), Activos Financieros (0%), Bienes duraderos (5,9%), Materiales y

**Evolución fiscal y presupuestaria del sector público,
primer semestre de 2008**

suministros (14,0%), Servicios (14,1%), y Cuentas especiales (26,0%), lo cual se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 74
MINISTERIO DE HACIENDA
PRESUPUESTO DEFINITIVO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO DE 2008 SEGÚN PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO
EN MILLONES DE COLONES

Código	Partida	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	%	% de ejecución
	TOTAL	59.562,9	17.882,4	100,0	30,0
0	Remuneraciones	26.198,0	11.029,7	61,7	42,1
1	Servicios	18.069,8	2.551,1	14,3	14,1
2	Materiales y Suministros	928,7	130,1	0,7	14,0
3	Intereses y Comisiones	0,8	0,0	0,0	0,0
4	Activos Financieros	2,1	0,0	0,0	0,0
5	Bienes Duraderos	4.816,6	282,4	1,6	5,9
6	Transferencias Corrientes	9.536,8	3.886,5	21,7	40,8
9	Cuentas Especiales	10,0	2,6	0,0	26,0

Fuente: Contabilidad Nacional, Liquidación del Presupuesto de Egresos al 30 de junio de 2008.

Del estudio efectuado se pudo determinar lo siguiente, en relación con las partidas más representativas:

- Respecto a la partida de remuneraciones, al 30 de junio de 2008, sólo el 42,1% fue ejecutada. La ejecución más baja en esta partida la presentan los programas de Administración Tecnológica (33,8%), y de Administración Financiera (37,5%).

Una explicación del porcentaje de ejecución de esa partida se da en el informe de seguimiento semestral 2008, en el que se indica que "Algunos programas continúan con problemas para llenar el 100% de las plazas asignadas, esto por la dificultad de lograr candidatos que reúnan todos los requisitos con el nivel académico y experiencia requerida, así como por los mejores salarios que se ofrecen en el mercado laboral a nivel privado y los trámites lentos y engorrosos que conlleva cada contratación".

- El 72,2% (¢13.051,0 millones) de los recursos presupuestados por concepto de Servicios, corresponden a las subpartidas de Servicios de desarrollo de sistemas informáticos (28,5%); Alquiler de equipo de cómputo (14,3%); Alquiler de edificios, locales y terrenos (15,2%); y Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas (14,2%). En estas subpartidas, se observa una baja ejecución.

A la subpartida de Servicios de desarrollo de sistemas informáticos contenida en el subprograma "Gestión de Ingresos Internos", se le asignó la suma de ¢5.030,9 millones; sin embargo no presenta ejecución al 30 de junio. En el citado Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria se indica en relación con esta subpartida lo siguiente: "El Proyecto de Tributación Digital ya se encuentra en marcha, y a finales del mes de julio

empezarán las primeras capacitaciones a grandes contribuyentes, grandes empresas territoriales y a los funcionarios ejecutores del proyecto. Además la firma contratada ya presentó los requerimientos de la infraestructura necesaria que requiere la plataforma para soportar todo el Proyecto de Tributación Digital. Sin embargo, es hasta finales del mes de junio que se recibieron las primeras facturas de cobro de la firma, y actualmente están en proceso de trámite, de ahí que a pesar de que los fondos ya se encuentran comprometidos en un 99%, aún a la fecha no se ha realizado ninguna erogación, por lo que incide fuertemente en el 11% de devengado”.

En el caso de la subpartida “Alquiler de equipo de cómputo”, el 62,7% se asignó al subprograma “Gestión de Ingresos Internos”, de la cual sólo se ejecutó un 8,0% (¢129,9 millones). Se indica en el mencionado Informe de Seguimiento Semestral correspondiente a dicho subprograma que *“Esta subpartida destinada a la contratación de diversos alquileres, tiene un grado de ejecución del 22%, en razón de que a la fecha varias licitaciones y ampliaciones se encuentran en trámite”.*

Respecto a la subpartida “Alquiler de edificios, locales y terrenos”, se debe señalar que únicamente se ejecutó un 33,7% (¢919,7 millones) de los ¢2.740,9 millones presupuestados. Se señala por parte del Ministerio de Hacienda 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, aparte, de que se incluyeron más montos para pago de servicios públicos, los cuales ya no se van a requerir en la misma magnitud”.*

La subpartida de Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas informáticos, presenta una baja ejecución, principalmente en el programa Administración Tecnológica, ya que de los ¢2.155,1 millones presupuestados, sólo se ejecutó la suma de ¢261,2 millones (12,1%). En el Informe de Seguimiento Semestral correspondiente a este Programa, se indica que *“se cubre un alto porcentaje por contratos ya firmados, por lo tanto los pagos se realizan mensual o trimestralmente, las facturas en términos generales que aparecen en el devengado son hasta el mes de abril del presente (sic), en algunos casos con empresas internacionales, los pagos se han atrasado debido a que no enviaron las facturas para pago en el primer semestre tal es el caso de SAP en México y de Cognos en Estados Unidos. Existen en esta subpartida contrataciones que iniciaran en el segundo semestre del presente año, tal es el caso de Mantenimiento de Licencias Antivirus, Mantenimiento Sicnet y Punto Net, Soporte Premier de Microsoft entre otros. Cabe mencionar que dichos contratos son por montos considerables”.*

- Las “Transferencias corrientes” cuyo presupuesto asciende a ¢9.536,8 millones, están destinadas principalmente a: la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (¢1.047,6 millones); al rubro “Indemnizaciones” (¢1.200,0 millones) para el pago de sentencias derivadas de los tribunales, la que fue ejecutada en un 15%; y a la subpartida de “Reintegros o devoluciones” (¢6.800,0 millones), de la cual ¢6.000,0 millones está destinada al pago de devoluciones a los contribuyentes según artículo 47 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y Transitorio II de la Ley 7900, contenida en el subprograma “Gestión de Ingresos Internos”, la que fue ejecutada en un 35,6%.

- De la partida de Bienes duraderos, se debe destacar, que la subpartida de Equipo de Transporte (₡784,7 millones), presentó una ejecución del 0,8% en el primer semestre. Sobre este aspecto, en el Informe de seguimiento semestral correspondiente al subprograma "Gestión de Ingresos Internos", al cual se asignaron recursos por la suma de ₡579,8 millones se indica que *"a pesar de que la DGT se encuentra gozando de los beneficios de tener una flotilla vehicular renovada, todavía no ha realizado los pagos al proveedor por la compra de 36 vehículos y 7 pick up, ya que dicha factura se encuentra en proceso de aprobación del Departamento de Servicios, dado que la empresa debe finiquitar unos trámites pendientes con el coordinador de dicha área"*.

De la misma forma, destaca en el programa "Administración Tecnológica", la baja ejecución en la subpartida de Equipo y programas de cómputo, a la que se le asignó la suma de ₡1.556,0 millones y de la cual se ejecutaron ₡47,3 millones (3%). La razón que señala en el mencionado Informe, es que el porcentaje de ejecución del presupuesto asignado, *"obedece a que hay solicitudes pendientes, tal es el caso de la compra de servidores discos duros, servidores Exchange para correo electrónico, Certificados IAG, entre otros. Debemos mencionar además el pago por el Convenio Corporativo de Adquisición de Licencias Microsoft por un monto ₡574.000.000 pagos que no se reflejan en el devengado ya que están en proceso de contratación sin embargo deben realizarse en el presente año"*.

b. Análisis de la gestión física

En relación con la gestión física, se debe mencionar, que el "Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria del I semestre 2008", destaca entre logros institucionales del primer semestre, el superávit financiero de ₡128.446,6 millones; el crecimiento de los ingresos corrientes de un 25%; el comportamiento de los principales rubros de ingreso, dentro de los que destacan los obtenidos por el cobro del impuesto sobre la renta, que presenta un incremento de un 31,7% en el primer semestre del año, y lo recaudado en aduanas que creció un 25,5%. Además, los ingresos que se recaudaron por concepto de impuesto de ventas (internas) crecieron un 23,5% y los ingresos por otros impuestos un 16,5%. También la reducción del 20,8% en el pago de intereses, respecto al mismo período del año anterior.

Se debe indicar que, no obstante varios logros señalados por el Ministerio de Hacienda para el período, el mencionado "Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria del I semestre 2008" correspondiente al Ministerio de Hacienda, es omiso en cuanto a que no señala la incidencia que tuvo la baja ejecución presupuestaria (30%), en el cumplimiento de las metas programadas para el primer semestre. Sólo menciona que *"En algunas Direcciones se han dado procesos de planificación estratégica, que implican la reorientación de las áreas de acción, tareas, planes entre otros, lo que requiere una reorganización funcional y estructural de dichas direcciones, lo cual debe ser aprobado por las autoridades ministeriales, y esto ha repercutido en la consecución de los objetivos planteados, por el atraso que se da, lo que incide directamente en la ejecución presupuestaria"*.

Esta Contraloría está profundizando sobre la emisión del referido informe semestral de evaluación y la consecución de las metas planteadas por dicho Ministerio, con el fin de informar lo pertinente al Ministerio de Hacienda y a la Asamblea Legislativa, todo en el contexto del dictamen de la liquidación del presupuesto de la República para el 2008.

Entre algunos de los logros señalados por el Ministerio en el primer semestre, se encuentran:

- Los cambios llevados a cabo en el subprograma Gestión de Ingresos Internos, en la administración de la cartera morosa y el aumento en lo programado en las actuaciones orientadas a hacer que los contribuyentes que incumplen con sus obligaciones tributarias, corrijan su situación, y evitar ser acreedores de sanciones.
- Se destaca en el proyecto TICA, el pago electrónico en línea por medio del SINPE, gestión electrónica de permisos, exoneraciones y notas técnicas, emitidas directamente por el ente emisor o a través de Procomer (Ventanilla Única), entre otros, beneficiando al usuario externo al disminuir los costos de operación y al Estado costarricense, ya que ahorra comisiones bancarias con la consecuente mejora en la disponibilidad del flujo de caja de los impuestos recaudados en aduanas. Se indica que en los 34 meses de funcionamiento del TICA se han ahorrado aproximadamente ₡3.000,0 millones en comisiones bancarias; y que *“se incrementó la recaudación, con respecto al sistema SIA en un 94%, pasando de ₡751.020,21 a ₡1.457.220,05”*.
- En relación con el subprograma de Gestión de Caja del Gobierno Central, se indica que durante el primer semestre 2008 ha continuado con los esfuerzos de recaudación y contención del gasto; ha avanzado en la consolidación de la aplicación del principio de Caja Única, generando un ahorro en intereses, al tener la posibilidad de obtener financiamiento sin costo, estimado en ₡14.655,9 millones; una oportuna y adecuada gestión de Deuda Pública; el avance satisfactorio en el Proyecto de migración a la versión 5.3 del sistema SIGADE; y una reducción del déficit del Gobierno respecto a lo proyectado, y en consecuencia se colocó un menor monto de deuda interna.

4.3. Sector Municipal

Del análisis de la información obtenida del Sistema de Presupuestos Públicos (SIPP)¹¹², se determinó que los ingresos reales del sector municipal al 30 de junio de 2008, ascienden a ₡149.440,1 millones, que representan el 51,7% de los recursos estimados para el ejercicio. En cuanto a su composición, los “Ingresos Corrientes”, o sea los del período, son los que reflejan mayor recaudación, con un monto de ₡73.418,7 millones, y los recursos por “Financiamiento” -principalmente recursos del superávit-, son los segundos en importancia, ya que incorporan al presupuesto ₡66.099,1 millones; comportamiento en este caso, que según registros históricos mantiene la tendencia de crecimiento de los dos años anteriores.

No obstante que los recursos del superávit se incorporan al presupuesto de las municipalidades, existe la tendencia a no ejecutar los recursos que tienen un fin específico. Esta situación es más evidente en la partida de “Bienes duraderos” donde generalmente se consignan los recursos para los proyectos de inversión, cuyo presupuesto alcanza un monto de ₡90.531,3 millones, de los cuales al 30 de junio de 2008 se han ejecutado sólo ₡6.761,5 millones, quedando un disponible de ₡83.769,8 millones, lo que según las municipalidades, en la mayoría de los casos se debe a problemas y atrasos en los procesos

¹¹² La exactitud y veracidad de la información es responsabilidad de las municipalidades que la incluyeron en el sistema, sin perjuicio de las verificaciones que pueda realizar la Contraloría General en sus proyectos de fiscalización posterior.

de contratación administrativa¹¹³. En las municipalidades de San José, Alajuela y Carrillo, se localizan los montos de subejecución más altos del sector.

De una revisión de los aportes que el Gobierno Central pretende transferir al sector municipal durante el período 2008 y que se incorporan en la Ley de Presupuesto Nacional y sus modificaciones, se determinó que el monto asciende a ₡54.294,3 millones. Para hacer efectiva la distribución de esos recursos se condicionó, según el aporte, al desglose de los proyectos y el detalle de las municipalidades a las que van destinados los recursos. Debe destacarse que para el caso del mayor aporte por ₡26.000,0 millones, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) mantuvo una participación activa en cuanto a los criterios de distribución, considerando variables de población, extensión territorial e índice de pobreza, con el propósito de garantizar una distribución equilibrada y con amplia participación ciudadana en su planificación. Al respecto, en su oportunidad se realizará la fiscalización de la aplicación de estos recursos.

Uno de los principales objetivos de la Contraloría General de la República es el de mejorar, mediante sus procesos de fiscalización, la gestión de los gobiernos locales, con el fin de que atiendan las necesidades de los ciudadanos en forma efectiva, y avancen en un desarrollo integral de sus comunidades. La Contraloría General, además de verificar la existencia de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), tal como lo dispone la normativa, ha fiscalizado que estos contengan los elementos mínimos que procuren su implementación y su integración al proceso de formulación del plan operativo anual y del presupuesto. De ahí que ha dirigido esfuerzos al estudio del contenido de estos instrumentos y durante el último trimestre del año 2007, realizó, paralelo al análisis de los presupuestos ordinarios correspondientes al ejercicio 2008, una revisión de los planes de desarrollo municipal y de la vinculación de sus áreas estratégicas a los planes anuales operativos en cerca de 40 municipalidades. Como parte del seguimiento de este proceso, se ha insistido en que la Administración cuente con los mecanismos necesarios para evaluar estos planes, para lo cual, según han sido las carencias particulares de cada municipalidad, se dispuso su ajuste a partir del ejercicio 2008, estableciendo cada una de ellas los mecanismos de evaluación para determinar su cumplimiento. Asimismo se ordenó formular los indicadores de gestión necesarios y el establecimiento de cronogramas de ejecución, para apoyar a la Administración en una adecuada rendición de cuentas.

Uno de los temas al que la Contraloría General ha dado seguimiento sectorial es al "Déficit de gestión municipal" en aquellos casos en que los egresos municipales han superado los ingresos del ejercicio económico; de ahí que de conformidad con el resultado de las liquidaciones presupuestarias presentadas por las municipalidades y concejos municipales de distrito al 31 de diciembre del 2007, se determinó un total de nueve municipalidades con déficit general, motivando que durante el primer semestre de 2008, la Contraloría General dispusiera a la Administración de esas entidades la remisión de los planes de acción que permitan corregir esa condición deficitaria, partiendo de un análisis interno de las causas que lo generaron, y de las posibilidades para amortizarlo.

Lo anterior ha comprometido a las municipalidades a mejorar la gestión de cobros de impuestos como los relativos a bienes inmuebles y patentes y a la efectiva recaudación de las tarifas y precios que se cobran por los distintos servicios municipales prestados. Cada administración, incluidas las cabeceras de provincias a las que se ha dado seguimiento, propone según las posibilidades, el cronograma de las acciones que se llevarán a cabo.

¹¹³ Los datos anteriores se obtuvieron del SIPP, para el sector, incluido el IFAM.

Debe destacarse, tal como se hizo en la memoria anual del período 2007, que comparativamente, el número de gobiernos locales que mantienen una situación deficitaria es menor al que se determinó al finalizar el ejercicio 2006, cuando se registraban 17 casos.

Otro de los temas al que la Contraloría General ha dado un seguimiento exhaustivo durante el primer semestre de 2008, ha sido al de la "Prestación de los servicios municipales". De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 del Código Municipal, por los servicios que preste la municipalidad cobrará tasas y precios que se fijarán tomando en cuenta el costo efectivo más un diez por ciento de utilidad para desarrollarlos. No obstante, de la información suministrada por las entidades municipales en la liquidación presupuestaria del período 2007, se determinó que en 78 municipalidades alguno o varios de los servicios que prestan muestran déficit, siendo los de "Aseo de Vías y Sitios Públicos", "Recolección de Basura" y "Parques y Obras de Ornato" los que con más frecuencia reflejan esa condición; también se identificaron las municipalidades en las que persiste esta situación desde el ejercicio económico 2006.

Como resultado de la función de fiscalización realizada por la Contraloría General, se ha ordenado a esas municipalidades determinar las causas de esa situación y tomar las medidas necesarias para subsanarla, las cuales deberán quedar plasmadas en un plan de acciones con su correspondiente cronograma y los responsables de ejecutarlas y darles seguimiento. Los resultados serán analizados una vez finalizado el ejercicio económico 2008.

Seguidamente se presenta un análisis de los resultados de la gestión física y financiera de las siete cabeceras de provincia; las cuales poseen características especiales que se analizan individualmente.

4.3.1. Municipalidad de San José

Ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal

Producto de las disposiciones emitidas por la Contraloría General, la Municipalidad de San José ajustó el Plan de Desarrollo Municipal a partir del ejercicio 2008, estableciendo mecanismos de evaluación para determinar su cumplimiento; asimismo, esa Municipalidad comunicó que están en proceso de definir los indicadores de desarrollo sostenible del cantón, partiendo de su transformación organizacional. En este sentido se le recordó a ese gobierno local que los mecanismos definidos deben servir para evaluar el PDM que se formuló para ser ejecutado entre los años 2007 y 2011, incluido el avance que se obtenga durante el año 2008. Además, como parte del seguimiento que la Contraloría General realiza en esta materia, ha insistido en la necesidad de mejorar la vinculación entre este plan de desarrollo y el plan operativo anual, instando a la Administración a realizar los esfuerzos pertinentes para definir con mayor claridad las metas y sus indicadores de cumplimiento y así mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Fiscalización de la gestión física

El grado de cumplimiento reportado por la Municipalidad para el primer semestre de 2008 presenta los siguientes resultados en el nivel de programas:

**CUADRO N° 75
MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ**

Programa	% de metas programadas	% de metas ejecutadas	Desviación
Programa I: Dirección y Administración General	19,0%	29,0%	10,0%
Programa II: Servicios Comunes	45,0%	48,0%	3,0%
Programa III: Inversiones	8,0%	11,0%	3,0%

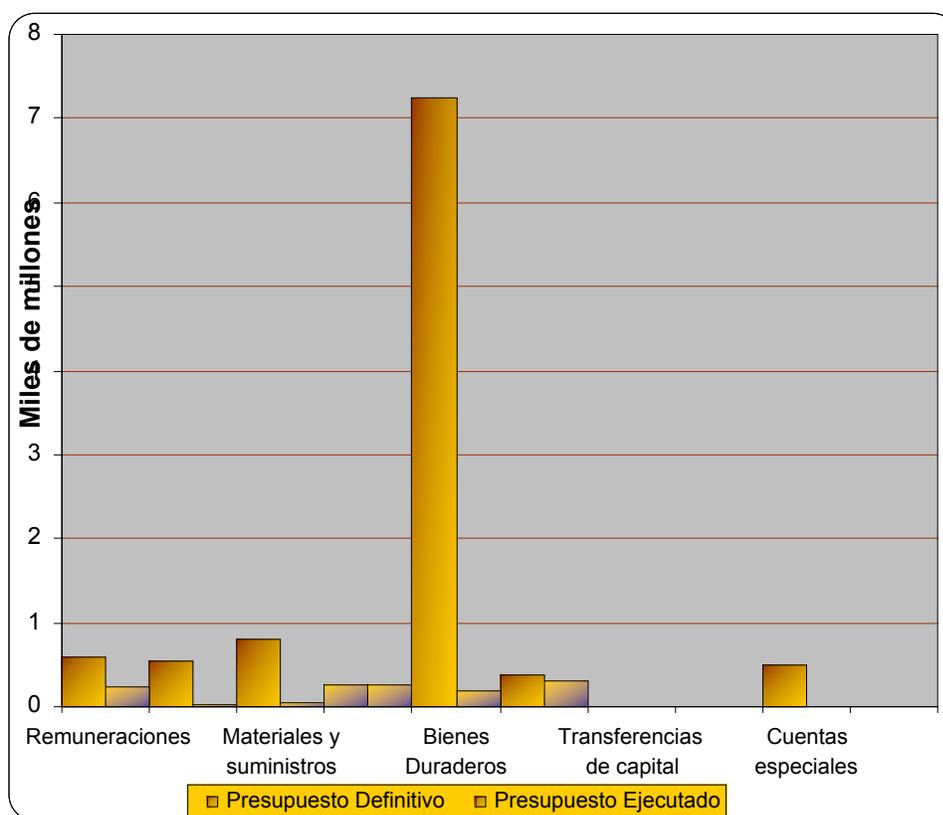
En el **Programa I** se refleja un porcentaje de metas ejecutadas mayor (29%) que el de las metas programadas (19%), sin embargo, como los valores porcentuales de cumplimiento son el resultado de promediar los porcentajes de las metas tanto operativas como de mejora, es necesario indicar que dentro de la composición del programa se dan incumplimientos parciales en ambos tipos de metas que son importantes para la gestión municipal; por ejemplo, en la meta relacionada con el "Fortalecimiento de la plataforma tecnológica" y la adquisición de licencias corporativas de Microsoft que no refleja ejecución alguna, no se hace referencia a su reprogramación.

En el **Programa II** la mayoría de las metas corresponden a la actividad ordinaria de los servicios que brinda la Municipalidad y con su realización integralmente la municipalidad alcanzó mejores resultados de ejecución. Igual que en el programa I, las metas realizadas con respecto a las planeadas refleja una desviación positiva como resultado de promediar la ejecución de las metas operativas y de mejora; sin embargo en el nivel de detalle algunas metas muestran incumplimientos parciales; por ejemplo: las relacionadas con "mantenimiento de caminos y calles", "mantenimiento de parques y obras de ornato", "mercados, plazas y ferias", "servicios sociales y complementarios" relacionados, entre otras cosas, con el otorgamiento de becas, foros sobre problemáticas sociales y asuntos de equidad de género; y "protección del medio ambiente", las cuales deberán ser reprogramadas por la Administración para el segundo semestre a efecto de analizar la posibilidad de realizarlas, aspecto que sugerimos justificar mediante un análisis de los logros alcanzados e incumplimientos que resultan de la evaluación del plan anual, y en caso de que corresponda las razones por las que no ha sido posible ejecutar lo estimado. Se informa además resultados parciales en metas relacionadas con el Desarrollo Urbano del cantón.

En el **Programa III** de Inversiones, se presenta una desviación positiva en el cumplimiento de metas de mejora y operativas del 3%; sin embargo, al igual que en los programas I y II, se muestran incumplimientos totales o parciales de metas específicas relacionadas con obras de infraestructura como es el mantenimiento de edificios. Al respecto se debe destacar que los proyectos que proponen mejoras en vías de comunicación terrestre, se programaron para ejecutarlos durante el segundo semestre del 2008, por lo que la

evaluación de su ejecución no será posible hasta concluido el presente ejercicio económico. Lo anterior es consecuente con la subejecución que muestra este programa de inversiones, que refleja apenas una ejecución del 10,4% del total de los recursos consignados en el programa para el período, de ¢10.339,9 millones se ejecutó únicamente ¢1.074,5 millones, de los cuales sólo el 17% (¢192,2 millones) corresponde a gastos ejecutados con cargo a la partida "Bienes duraderos". Se debe destacar, a efecto de mostrar mejor la subejecución del gasto, que en el presupuesto definitivo de este programa se consignan en la partida "Bienes duraderos" ¢7.259,4 millones y solamente se han ejecutado los ¢192,2 millones citados.

GRÁFICO 5
MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ
PROGRAMA III INVERSIONES
I SEMESTRE 2008



Aun cuando la Administración activa señala que la mayoría de la metas serán alcanzadas durante el segundo semestre, esa municipalidad debe tener muy presente la programación anual y hacer todos los esfuerzos para cumplir con el 89% restante de la metas del programa III de Inversiones.

Fiscalización de la gestión financiera

Análisis presupuestario

Los ingresos recaudados por esa Municipalidad, al 30 de junio de 2008, ascienden a ¢24.711,4 millones, monto que incluye ¢9.602,8 millones consignados como recursos del superávit en el grupo de ingresos denominado "Financiamiento"; los cuales representan el 38,8% de los ingresos reales. Si se excluyen estos últimos recursos se tiene como resultado de la gestión financiera del semestre, ingresos reales por ¢15.108,6 millones, un 16% más que en el primer semestre del 2007. A la fecha de este informe se refleja una percepción del 58% de los recursos estimados para el período, mostrándose integralmente una recaudación acertada de los distintos ingresos municipales.

Al 30 de junio de 2008, los recursos de vigencias anteriores consignados en el presupuesto, que ascienden a ¢9.602,8 millones, se componen de ¢7.198,8 millones de superávit libre y ¢2.404,0 millones de superávit específico. Del superávit específico ¢722,6 millones corresponden a Recolección de Basura y ¢77,6 millones a Aseo de Vías, montos que fueron destinados a reforzar la respectiva prestación de los servicios. Por otra parte se observa que recursos por concepto de partidas específicas y de la Ley N° 8114; entre otros, no se han ejecutado, lo que podría estar generando un incumplimiento de las disposiciones legales que le dan un fin específico a esos recursos.

En cuanto al nivel de ejecución del gasto, se tiene que durante el semestre se ha ejecutado sólo el 25,5% de los egresos estimados para el ejercicio 2008, que aunado a la baja ejecución física de las metas programadas para el ejercicio, podría incidir negativamente en el resultado de la gestión institucional para el 2008.

El gasto registrado por la Municipalidad de San José al 30 de junio del 2008 es de ¢10.914,3 millones, mientras que en el primer semestre del 2007 alcanzó ¢10.205,7 millones, mostrándose comparativamente un crecimiento del 7,0% (menor a la inflación del período). Del monto ejecutado, un 80% se utilizó en gastos por concepto de "remuneraciones" y "servicios", el 8,1% destinado a "materiales y suministros", el 4,9% a "transferencias corrientes, el 3,4% a "bienes duraderos" y el resto a "amortización" e "intereses y comisiones" y "transferencias de capital". Los porcentajes de ejecución que se citan, representan a nivel de partidas, erogaciones superiores a las realizadas durante el primer semestre del 2007, aunque se debe destacar la subejecución que muestra la partida "bienes duraderos" con respecto a lo presupuestado para el ejercicio 2008, lo cual es consecuente con la poca ejecución de proyectos de inversión y mantenimiento de obras públicas, los cuales según muestra la programación hecha por la Administración se ejecutarán en el segundo semestre.

Una comparación por programas, entre los períodos 2007 y 2008 muestra que en el caso del programa I Dirección y Administración, durante el primer semestre del 2008 se ha ejecutado un 14,6% menos que durante el mismo período del 2007; el programa II Servicios Comunes un 17,4% más que en el 2007 y el programa III Inversiones muestra un crecimiento del 33,9%. Por otra parte, un análisis de la ejecución de los programas en el primer semestre de 2008, refleja los siguientes resultados, en comparación con el total presupuestado: programa I con un 29,3% de los recursos consignados; el programa II un 31,7% y el programa III con una ejecución de sólo el 10,4% de lo previsto; en este último caso la Administración lo justifica señalando, entre otras cosas, que los proyectos y obras se ejecutarían en el segundo semestre del 2008.

Contratación Administrativa

Debe destacarse que, según información obtenida del Sistema de Información de la Actividad Contractual (SIAC), en el primer semestre se adjudicaron recursos de esa Municipalidad por un monto de ¢2.657,3 millones, correspondientes a 1.315 procedimientos de contratación de 1.474 iniciados. De 23 procedimientos iniciados por licitación abreviada sólo se ha adjudicado 1 por ¢6,3 millones y 1.313 procedimientos de contratación directa absorben el 99,8% de dichos recursos para un monto de ¢2.651,0 millones. Una comparación del monto total adjudicado con el monto ejecutado en el Programa de Inversiones confirma la situación descrita sobre la poca ejecución del gasto en inversión.

4.3.2. Municipalidad de Alajuela

Ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) presentado por la Municipalidad de Alajuela con el presupuesto ordinario correspondiente al ejercicio económico 2008, carecía de una serie de elementos importantes para su seguimiento y evaluación, debilidades que fueron corregidas parcialmente en atención a disposiciones de esta Contraloría General, con la remisión del "Plan de Desarrollo Integral y Sostenible del Cantón de Alajuela". No obstante, se dispuso a la Municipalidad realizar el control y seguimiento de ese plan mediante la definición de unidades de medida de cada proyecto y el mecanismo por el cual el resultado de los indicadores será incorporado al sistema de evaluación para determinar el cumplimiento del plan, con el propósito de facilitar una adecuada rendición de cuentas.

Fiscalización de la gestión física

El grado de cumplimiento reportado por la Municipalidad para el primer semestre de 2008 presenta los siguientes resultados en el nivel de programas:

**CUADRO N° 76
MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA**

Programa	% de metas programadas	% de metas ejecutadas	Desviación
Programa I: Dirección y Administración General	40,0%	27,0%	-13,0%
Programa II: Servicios Comunes	51,0%	39,0%	-12,0%
Programa III: Inversiones	43,0%	26,0%	-17,0%

Las desviaciones en el **Programa I**, son el resultado de promediar los porcentajes de cumplimiento de metas tanto operativas como de mejora, para este primer semestre se propuso lograr el 50% de las metas operativas, y de las metas de mejora se esperaba alcanzar el 42%. La desviación del 13% se explica por incumplimientos parciales en

algunas metas de mejora relativas a la gestión institucional; el desarrollo económico de la localidad y el área estratégica ambiental.

En el **Programa II**; la mayoría de las metas corresponden a la actividad ordinaria de los servicios que brinda la Municipalidad, en el cual se alcanzó mejores resultados de ejecución. La desviación de las metas respecto a lo planeado refleja un porcentaje del 12%, que se explica por incumplimientos parciales en metas de mejora; relacionadas algunas con el manejo de residuos sólidos recolectados y el acondicionamiento de un centro de acopio necesario para apoyar las campañas de reciclaje orientadas a asegurar un tratamiento integral y discriminado de los desechos sólidos. Se registran además resultados parciales en metas relacionadas con el servicio de mercado, plazas y ferias; además, la prestación del servicio de parques y obras de ornato no refleja avance importante descuidándose el mantenimiento y mejoras de las zonas comunes del cantón. Al respecto se solicitará a esa Municipalidad observar el comportamiento de los servicios a fin de que no se deterioren, lo que podría incidir negativamente en la calidad y en la recaudación de los ingresos por su prestación y consecuentemente generar déficit; máxime que el servicio de Mercado muestra un déficit mayor en lo que va del semestre respecto del resultado a diciembre del 2007.

Un seguimiento por parte de la Contraloría General revela que la prestación del "Servicio de aseo de vías y sitios públicos" ha resultado deficitaria en los períodos 2006 y 2007, y que el comportamiento de la relación ingreso-gasto en este primer semestre 2008, ya refleja déficit. En este sentido se reiteró a esa municipalidad la necesidad de replantear el plan de acciones para reducir la situación deficitaria, adecuándolo a las nuevas necesidades cantonales, incluida una revisión y actualización de las tasas y precios fijados. En respuesta a lo solicitado la Administración se comprometió a depurar la base de datos de los contribuyentes, a recuperar el pendiente, aumentar el índice de cobro, y a proponer actualizaciones tarifarias. El plan de acción propuesto tiene un alcance de ejecución de 19 meses a partir de julio 2008.

Además, se reporta incumplimiento en la realización de actividades "educativas y de recreación" y "servicios sociales y complementarios", propias de la política social local.

El **Programa III** de Inversiones, presenta la mayor desviación en el cumplimiento de metas de mejora y operativas al alcanzar el 17%; lo que tiene relación directa con el incumplimiento total o parcial de metas relacionadas con obras de infraestructura, en edificios de la comunidad y en proyectos de mejoras en vías de comunicación terrestre relacionadas con asfaltado, recarpeteo y bacheo; así como cordón y caño e instalaciones (plantas de tratamiento de aguas residuales; mejoras en el sistema de alcantarillado pluvial y tanques de almacenamiento de agua, entre otras obras). Además se muestran metas incumplidas total o parcialmente, relacionadas con proyectos de mejoramiento en vías de comunicación terrestres, dejando de ejecutar recursos provenientes de la Ley 8114. Todo lo anterior es consecuente con la subejecución que muestra este programa de Inversiones, pues solamente ha ejecutado el 26% de los recursos consignados en el programa para el período, porcentaje del cual solo el 10% corresponde a Bienes duraderos, afectando la ejecución de obras comunales. En este sentido la Administración advierte en el Informe de Evaluación que "...si la contención del gasto proviene de la no ejecución de obras, este va en detrimento del desarrollo y se convierte en un obstáculo para el crecimiento...".

Sobre la subejecución de las metas la propia Administración señala que los responsables deberán tomar medidas urgentes para que al final del año se logre cumplir con lo propuesto en el programa. Reconoce además que la ejecución global es buena si se compara con la programación semestral, no obstante se debe poner atención ya que respecto de la programación anual falta por cumplir un 77% de las metas. Ante la problemática presentada, la Administración aporta las justificaciones correspondientes y detalla una serie de medidas correctivas, incluidas las reprogramaciones de proyectos que tienen pendientes procedimientos de contratación administrativa.

Fiscalización de la gestión financiera

Análisis presupuestario

Los ingresos recaudados por la Municipalidad de Alajuela al 30 de junio de 2008 ascienden a $\$9.759,8$ millones, un 45,2% más que en el primer semestre del ejercicio 2007. El resultado incluye el monto que por concepto de superávit se consigna en el grupo de ingresos denominado "Financiamiento" por $\$4.967,0$ millones los cuales representan el 50,8% de los recursos que se tienen por recaudados a la citada fecha. Excluidos en ambos semestres los recursos por concepto de "Financiamiento", el comportamiento de los ingresos en el primer semestre 2008 sigue siendo mayor al del mismo período de 2007, permitiendo concluir que la recaudación en términos generales muestra una ejecución acertada de los distintos ingresos municipales del período, de hecho se ha recaudado un 49,1% de los ingresos estimados.

Es importante señalar que la Contraloría General realizó un estudio sobre la gestión tributaria de la Municipalidad de Alajuela, que generó una serie de disposiciones para fortalecer la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, mejorar la gestión del Impuesto sobre Patentes, fortalecer la gestión de cobro y depurar la base de datos del Sistema de Cobros. Los resultados que se obtengan del seguimiento de esas disposiciones serán incorporados en la próxima Memoria anual.

Al 30 de junio de 2008, la composición del superávit de la municipalidad es la siguiente: $\$2.019,5$ millones de superávit libre y $\$2.947,5$ millones de superávit específico, montos que son el resultado de la gestión del ejercicio anterior, de los cuales, en el primer semestre 2008, se presupuestó $\$896,1$ millones (44%) y $\$1.732,9$ millones (58,8%), respectivamente. Los recursos específicos se consignaron en su mayoría al Programa III "Inversiones", en la partida de "Bienes duraderos" la cual en el semestre refleja una ejecución de sólo el 5% del presupuesto total de la partida, es decir $\$131,5$ millones ejecutados de $\$2.517,2$ millones presupuestados, confirmándose los problemas de subejecución del gasto ya comentados en el aparte correspondiente a la gestión física. Considerando el monto del superávit específico sin ejecutar, se pueden estar incumpliendo disposiciones especiales o legales que dan un fin específico a esos recursos.

En relación con el nivel de ejecución del gasto, los resultados del primer semestre indican que se ha ejecutado únicamente el 30,2% de los egresos estimados para el ejercicio 2008, lo que según la Administración se origina en una contención del gasto superfluo y en atrasos en la adquisición de bienes y en la adjudicación de licitaciones; además, menciona que una medida para solventar el problema es reprogramar una cantidad importante de proyectos que se ejecutarían durante el segundo semestre del 2008; esto, aunado al incumplimiento físico de las metas podría afectar los resultados de la gestión anual de la institución.

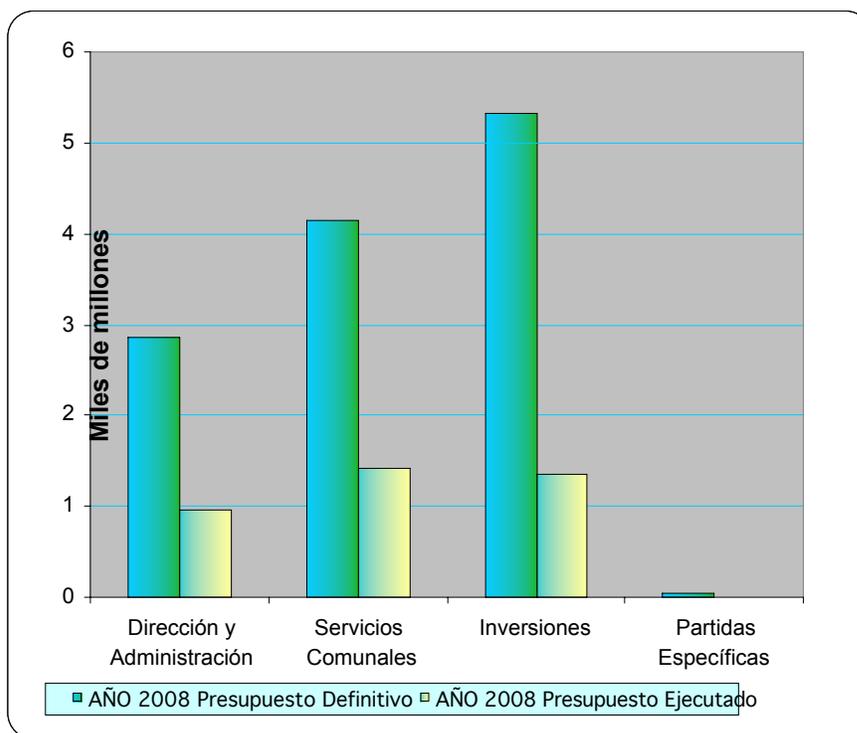
El gasto absoluto registrado por la Municipalidad de Alajuela al 30 de junio del 2008 es de $\text{¢}3.745,8$ millones, mientras que en el primer semestre del 2007 alcanzó $\text{¢}2.377,8$ millones, mostrándose comparativamente un crecimiento del 57,5%, justificado en montos de gasto mayores, realizados con cargo a las partidas de remuneraciones, servicios, materiales y suministros y transferencias de capital.

Del monto ejecutado en el 2008, un 62% se utilizó en el pago de "remuneraciones" y "servicios"; seguido del 17,5% de los recursos dirigidos a "transferencias de capital"; este último porcentaje significó la ejecución de $\text{¢}654,9$ millones de los $\text{¢}1.075,9$ millones consignados en el Programa III de Inversiones, destacándose en la evaluación de metas, los aportes que esa municipalidad otorga a entidades idóneas para administrar recursos públicos. En este sentido preocupa a la Contraloría General que la Municipalidad no logre fiscalizar los recursos que transfiere según los resultados del indicador definido para evaluar las metas relativas a los aportes que otorga. Sobre el particular se recuerda la obligación de mantener los controles necesarios para verificar que los recursos que la Municipalidad transfiere sean debidamente utilizados en el fin para el cual fueron otorgados. Se debe subrayar además, que de los recursos ejecutados sólo el 6,3% corresponden a "Bienes duraderos" destacando este resultado la subejecución que muestra la partida con respecto a lo presupuestado para el ejercicio 2008, que es del 92,2% de los recursos estimados, lo cual es consecuente con los incumplimientos de metas relacionadas con proyectos de inversión y mantenimiento de obras públicas, que se han citado anteriormente.

Por programas, todos reflejan un crecimiento en relación con el gasto real del primer semestre del 2007, el programa I Dirección y Administración, con un 14%; el programa II Servicios Comunes con un 23,8% y el programa III Inversiones muestra un crecimiento del 244%. En este último caso, las partidas de "servicios", "materiales y suministros" y "transferencias de capital" -esta última por los aportes a organizaciones cantonales- del programa de "Inversiones" superan las erogaciones del primer semestre de 2007.

No obstante lo anterior, un análisis de la ejecución de los programas respecto a lo presupuestado para el ejercicio 2008, revela el problema de subejecución que persiste en la Municipalidad de Alajuela; mostrando los siguientes resultados: programa I con un 33% de los recursos consignados; el programa II un 34% y el programa III con una ejecución de sólo el 25,5% de lo previsto. Es preciso mencionar que las justificaciones aportadas por la Administración no son suficientes en la medida que no explican las causas que motivan las subejecuciones presupuestarias.

GRÁFICO 6
MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA
EJECUCIÓN POR PROGRAMAS
I SEMESTRE 2008
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA



Debe destacarse que según información contenida en el SIAC, en el primer semestre se adjudicaron recursos de esa Municipalidad por un monto de ₡1.380,2 millones, correspondientes a 342 procedimientos adjudicados de 420 iniciados en el semestre. El más utilizado por la Municipalidad es el de contratación directa con 317 procedimientos los cuales absorben el 56% de los recursos públicos comprometidos en el semestre, seguido de tres procedimientos de licitación pública que representan un 37% de los recursos y el 7% corresponde a 23 procedimientos de licitación abreviada, cuyos objetos contractuales están en su mayoría relacionados con obra pública y contratación de servicios. La Contraloría General se encuentra realizando un estudio sobre el tema y los resultados que se obtengan de dicho seguimiento serán incorporados en la próxima memoria anual.

4.3.3. Municipalidad de Heredia

Ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal

Atendiendo disposiciones emitidas por la Contraloría General, la Municipalidad de Heredia complementó, a partir del ejercicio 2008, el Plan de Desarrollo Municipal, con un período de vigencia de cuatro años, en el cual incluyó objetivos estratégicos medibles y un cronograma para su ejecución con los indicadores correspondientes para su evaluación.

Lo anterior permite a la municipalidad contar con un plan que sirve de marco para la formulación de los planes operativos anuales hasta el año 2011.

Como parte del seguimiento realizado por la Contraloría General en esta materia, se insistió en la necesidad de que cada uno de los proyectos prioritarios a desarrollar en las seis áreas estratégicas determinadas en el plan de desarrollo municipal 2008-2011, cuente con los mecanismos de seguimiento anual. En respuesta a las observaciones de esta Contraloría General, esa Administración realizó esfuerzos a fin de poder medir el cumplimiento del Plan de Desarrollo en el tiempo, lo cual fortalecerá el proceso de rendición de cuentas, dado que se tienen identificadas las áreas estratégicas que al finalizar cada ejercicio, deberán evaluarse según lo planeado.

Fiscalización de la gestión física

Las metas formuladas por la Municipalidad de Heredia en el plan operativo anual del período 2008 se encuentran vinculadas con áreas estratégicas definidas en el Plan de Desarrollo Municipal. El grado de cumplimiento para el primer semestre de 2008 presenta los siguientes resultados a nivel de programas:

**CUADRO N° 77
MUNICIPALIDAD DE HEREDIA**

Programa	% de metas programadas	% de metas ejecutadas	Desviación
Programa I: Dirección y Administración General	37,0%	37,0%	0,0%
Programa II: Servicios Comunes	42,0%	41,0%	-1,0%
Programa III: Inversiones	65,0%	42,0%	-23,0%

En el **Programa I**, no se presenta desviación alguna de lo ejecutado respecto de lo programado; esto por cuanto el logro de las metas operativas y las de mejora equilibran los resultados totales del programa. Sin embargo en el Área Estratégica de Desarrollo y Gestión Institucional se presenta un incumplimiento en la meta relacionada con el acatamiento de lo dispuesto en la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que pretendía efectuar 6.000 avalúos de propiedades. Según la Administración esa situación se debió a inconvenientes en el proceso de contratación de peritos que ejecutarían los avalúos; lo anterior podría afectar la recaudación de los ingresos que genera la aplicación de la citada ley.

Por otra parte, a pesar de que la meta relacionada con el propósito de implementar las Normas Técnicas para la Gestión y Control de las Tecnologías de Información refleja una ejecución conforme con lo programado, se llama la atención para que los resultados del diagnóstico institucional en este campo, sean considerados en la definición de aquellas acciones que pretendan dar cumplimiento a las normas que debe atender esa Administración.

En el **Programa II**; no obstante que se da una desviación de sólo un -1% en relación con lo programado, se incumplieron metas de mejora relacionadas con los servicios comunitarios, por ejemplo en relación con la infraestructura y la atención de emergencias cantonales se planteó la meta de reconstruir, durante el primer semestre de 2008, dos puentes: uno sobre la Quebrada Seca y el de Río Burío que fueron afectados por los desbordamientos e inundaciones del período anterior, meta que refleja un avance importante, pero no se ha cumplido, aún cuando la Contraloría autorizó el uso de la contratación directa para ambos casos, en los cuales se emitió declaratoria de emergencia.

Otras metas relativas a servicios como los de limpieza de vías en el Cantón Central y de mantenimiento y reparación de tuberías del cantón, no tuvieron el avance previsto, en el primer caso por inconvenientes técnicos en el procedimiento de contratación administrativa utilizado y en el segundo caso por problemas de materiales y necesidad de utilizar la maquinaria municipal en otras actividades. Asimismo, no se alcanzaron las metas propuestas en servicios como el Mercado Municipal, sobre lo cual la Administración propone alternativas de cumplimiento, en el informe de ejecución trimestral.

En cuanto a la prestación del Servicio de Aseo de Vías y Sitios Públicos, se registra un cumplimiento parcial de las metas propuestas para el semestre, justificada en problemas que presentó el procedimiento de contratación administrativa escogido para negociar la prestación del servicio. En relación con el tema, debe destacarse que esta Contraloría General, como parte del seguimiento a la gestión municipal, ha determinado, de conformidad con las liquidaciones presupuestarias de los períodos 2006 y 2007, déficit en la prestación de este servicio, razón por la cual solicitó para el 2008 replantear el plan de acción que a la fecha mantiene la Municipalidad, con el propósito de corregir la situación deficitaria. Esto en observancia de lo dispuesto en el artículo 74 del Código Municipal.

En el **Programa III**, a diferencia del primer semestre del año 2007, se determinó un incumplimiento del -23% de las metas respecto de lo programado, tanto en metas operativas como de mejora. Entre estas últimas no se reflejaron avances en el mejoramiento de la red vial del cantón (incluido cunetaje), esto por problemas relacionados con el proceso de contratación administrativa utilizado, y atrasos en permisos que el CONAVI debe otorgar según el caso. Tampoco se registran avances en la ejecución de metas relacionadas con la sustitución, reparación y construcción de tuberías pluviales en el cantón, no se han determinado los sitios donde se realizará la sustitución, aspecto que llama la atención por tratarse de metas de inversión; por lo que debería tenerse identificados los sitios prioritarios, máxime que el objetivo es eliminar riesgos de inundaciones. En materia ambiental la evaluación de proyectos de inversión relacionados con la erosión de suelos y estructuras de contención cerca de quebradas en riesgo, no revelan avances importantes, lo que podría eventualmente provocar problemas a la ciudadanía cerca de sus márgenes.

De conformidad con el informe de evaluación del plan operativo anual 2008, otros proyectos de inversión importantes para el cantón se mantienen pendientes de ejecución para el segundo semestre, como los relativos a vías de comunicación terrestres financiados con recursos de la Ley N° 8114.

Fiscalización de la gestión financiera

Análisis presupuestario

Los ingresos recaudados por esa municipalidad al 30 de junio de 2008 ascendieron a ¢4.672,7 millones, ¢2.882,1 millones más que en el primer semestre del 2007, mostrando un incremento de 160,9%; sin embargo la diferencia entre los períodos es explicada en parte por la incorporación al presupuesto ordinario de la municipalidad de los recursos de vigencias anteriores, los cuales representan el 47%, del incremento reflejado. Excluidos estos últimos, en el 2008 se ha recaudado realmente un 81,9% más de recursos que en el mismo período 2007.

La recaudación del primer semestre del 2008, excluido el superávit libre y específico, muestra en términos generales una ejecución acertada de los distintos ingresos municipales dado que se ha recaudado un 59% de los ingresos estimados para el período; sin embargo, se deberá observar el comportamiento del renglón "Renta de activos financieros", dado que la recaudación es de sólo un 19,6% con respecto a lo presupuestado; adicionalmente los intereses moratorios por atraso en el pago de bienes y servicios refleja una recaudación del 23,2% y la venta de terrenos el 30,7%, en todos los casos respecto a lo presupuestado para el 2008.

Al 30 de junio de 2008 los recursos de vigencias anteriores, consignados en el presupuesto por un monto de ¢1.314,6 millones, representan un 28,1% del total de los ingresos reales del semestre (¢535,3 millones de superávit libre y ¢779,3 millones de superávit específico); sumados estos a los ingresos propios, se tiene una recaudación real del 66,6% de los ingresos estimados para el ejercicio 2008.

En contraposición con la situación de los ingresos está el nivel de ejecución del gasto real, de ahí que de una relación ingreso real-gasto real, se tiene que durante el semestre se han ejecutado aproximadamente sólo el 35% de los ingresos del ejercicio 2008.

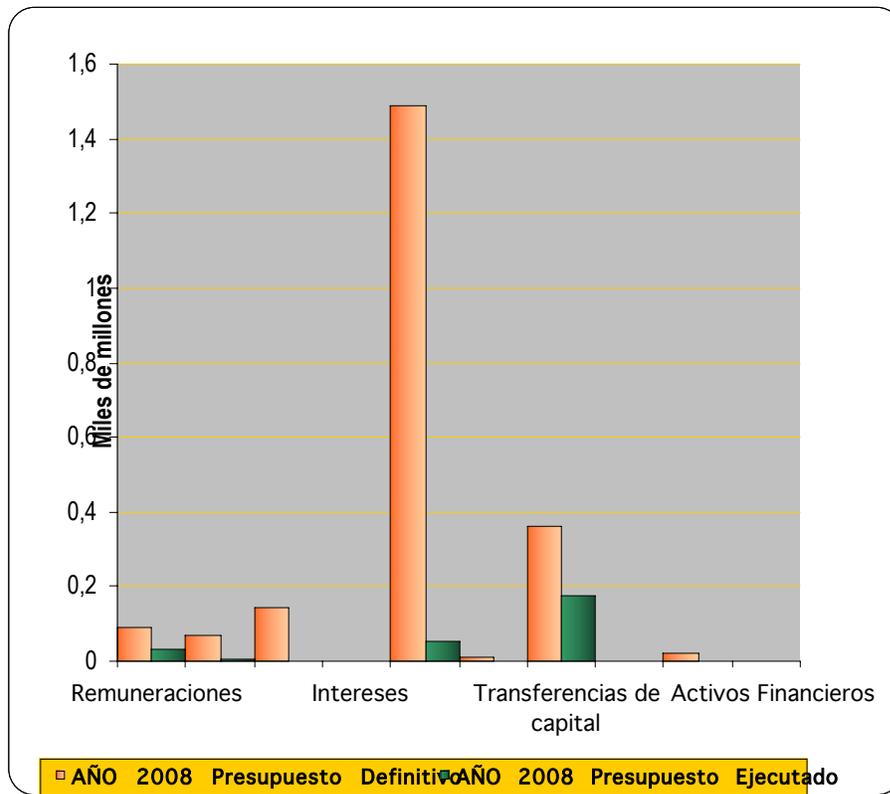
El gasto real registrado por la Municipalidad de Heredia al 30 de junio del 2008 fue de ¢1.655,1 millones, mientras que en el primer semestre del 2007 alcanzó ¢1.174,8 millones, mostrándose comparativamente un crecimiento del 40,9%. Sin embargo, el porcentaje de ejecución del gasto en el 2008, ya no es tan representativo al confrontarse los egresos reales con el presupuesto definitivo del ejercicio; resultando que en el primer semestre sólo el 24% de los egresos propuestos se han ejecutado y de éstos un 70% se ha utilizado en gastos por concepto de remuneraciones y servicios; un 21% a transferencias corrientes y de capital, y el 9% restante entre bienes duraderos y materiales y suministros. Aún siendo el panorama tan conservador, se destaca que los porcentajes de ejecución que se citan, si representan a nivel de partidas, erogaciones superiores a las realizadas durante el mismo semestre del 2007.

Todo lo anterior permite concluir, en relación con los recursos del superávit, que a pesar de ser incorporados al presupuesto de la municipalidad y aprobados por la Contraloría General oportunamente, entre febrero y mayo de 2008, su ejecución no es significativa respecto del presupuesto de egresos. De hecho, revisada la aplicación de los recursos del superávit 2007, se tiene que la mayoría de estos recursos se consignaron en la partida de Bienes duraderos la cual únicamente muestra una ejecución del 4% durante el primer semestre 2008, siendo esto consistente con el incumplimiento de metas relacionadas con proyectos de inversión y mantenimiento de obras públicas.

En la ejecución por programas, todos reflejan crecimiento en relación con el gasto real del primer semestre del 2007, el programa I Dirección y Administración, con un 40%; el programa II Servicios Comunes un 39% y el programa III Inversiones muestra un crecimiento del 37%. Un análisis de la ejecución por programas con respecto a lo presupuestado en el 2008, refleja la siguiente ejecución real: programa I 32%, programa II 26,7% y programa III 12%; en el caso de este último, la baja ejecución responde a que los procesos de contratación administrativa sufren atrasos importantes ajenos a la Administración.

En el programa III tal como se puede observar en el gráfico, los recursos están concentrados en la partida de Bienes duraderos -un 31% del presupuesto definitivo- para ser aplicados a proyectos de inversión. A la fecha la partida refleja una ejecución de sólo el 4% de los recursos presupuestados; en contraste los gastos reales más representativos tienen el siguiente comportamiento: las partidas "remuneraciones y servicios" absorben el 70% de los gastos ejecutados; las "transferencias corrientes y de capital" un 21% a favor de entidades privadas, juntas de educación y administrativas; el 6% del total de gastos ejecutados en el semestre se refieren a "bienes duraderos" y el restante 3% se ha aplicado en "materiales y suministros".

**GRÁFICO 7
MUNICIPALIDAD DE HEREDIA
PROGRAMA III INVERSIONES
EJECUCIÓN I SEMESTRE 2008**



Contratación Administrativa

Debe destacarse que según el SIAC, en el primer semestre se adjudicaron recursos de esa Municipalidad por un monto de ¢1.505,7 millones, correspondientes a 37 procedimientos adjudicados de 55 iniciados en el semestre. Los procedimientos adjudicados que más absorben recursos son dos de licitaciones públicas con un 66% de los recursos públicos comprometidos en el semestre, seguido de 27 contrataciones directas con el 20%, ocho licitaciones abreviadas con el 13%, cuyos objetos contractuales están en su mayoría relacionados con obra pública y servicios.

4.3.4. Municipalidad de Cartago

Ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal

La formulación del plan operativo anual 2008 de la Municipalidad de Cartago se realizó sin un marco orientador necesario para definir las áreas estratégicas, pues el Plan de Desarrollo de la Municipalidad de Cartago concluyó en el año 2007, en detrimento de una efectiva vinculación del plan operativo anual con el plan de desarrollo del cantón. Por lo anterior, se dispuso a esa Municipalidad su remisión, lo cual fue atendido en mayo del presente ejercicio económico.

Una vez analizado el Plan de Desarrollo Municipal que regirá el período 2008-2012, se hizo ver la necesidad de que la Municipalidad defina los indicadores de cada proyecto y el procedimiento de evaluación de los resultados, tanto en forma anual como al finalizar el presente período 2008. Como parte del seguimiento que realiza la Contraloría, se dispuso a esa Municipalidad informar, con la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre del 2008, sobre los resultados de las acciones que en materia de evaluación llevará a cabo esa Administración, a fin de rendir cuentas respecto de las áreas estratégicas atendidas al finalizar el año y de su correspondencia con el Plan de Desarrollo Municipal.

Fiscalización de la gestión física

La evaluación del primer semestre de 2008 presenta los siguientes resultados en los programas:

**CUADRO N° 78
MUNICIPALIDAD DE CARTAGO**

Programa	% de metas programadas	% de metas ejecutadas	Desviación
Programa I: Dirección y Administración General	60,0%	50,0%	-10,0%
Programa II: Servicios Comunales	47,0%	44,0%	-3,0%
Programa III: Inversiones	46,0%	39,0%	-7,0%

La desviación en el **Programa I**, resulta de promediar los porcentajes de cumplimiento de metas tanto operativas como de mejoramiento, el cual se vio afectado porque la única meta de mejora, relativa a la implementación de normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información, incluida en este programa no refleja ningún avance, según la Administración como consecuencia de las debilidades encontradas en el proceso, por ejemplo en seguridad de la información, administración de la base de datos, configuración, etc. La administración reprogramó el cumplimiento de la meta para el segundo semestre, una vez recibida la capacitación al respecto.

En el **Programa II**; los resultados muestran una desviación poco significativa en el semestre; y los incumplimientos se presentan en metas de operación y no de mejora, relacionadas con aportes en especie para servicios y proyectos comunitarios que no se otorgaron y en acciones que en materia de medio ambiente la Administración no ejecutó.

Las metas de mejora relativas a la prestación de los servicios comunitarios, por ejemplo las de Aseo de vías y sitios públicos, y de Recolección de basura tienen el avance previsto en el plan operativo anual 2008 para el primer semestre, pero un seguimiento por parte de esta Contraloría General reveló que la prestación de los servicios es deficitaria en los períodos 2006 y 2007, y que el comportamiento de la relación ingreso-gasto en este primer semestre 2008 no es la excepción. En este sentido y en vista de que las acciones llevadas a cabo por la Administración no reflejan resultados efectivos y continúa existiendo dicha problemática, la Contraloría General ha reiterado la necesidad de replantear el plan de acciones, adecuándolo a las nuevas necesidades cantonales, incluida una revisión y actualización de las tarifas si fuera el caso.

El **Programa III** referente a proyectos de Inversiones, muestra una desviación en el cumplimiento de metas del 7% respecto de las programadas para el primer semestre 2008. Las metas de mejora representan el 77% de las propuestas en este programa para el año 2008 y se estimó cumplir con el 45% de ellas durante el primer semestre, lo cual se incumplió dado que sólo se registra el 25% de las metas de mejora ejecutadas.

No se reflejan avances en metas de mejora relacionadas con la construcción de edificios de interés municipal; además, se muestran ejecuciones parciales en metas de infraestructura vial cuyos proyectos debieron ser planteados por la Junta Vial Cantonal según el origen de los recursos, lo que no se hizo. En relación con el grupo de Instalaciones, la meta de sustituir medidores e instalar nuevos, no muestra adelanto alguno y tampoco se informa sobre su reprogramación; la construcción de un tanque con el que se pretende mejorar la prestación del servicio del acueducto no se completó según muestran los porcentajes de ejecución de la meta; lo que denota que la prestación del servicio ha sido deficitaria en los últimos dos ejercicios presupuestarios. Ninguno de los casos que se detallan fue debidamente justificado por la Municipalidad.

Muchas de las metas que se incluyen en el programa de Inversiones consignan sus recursos presupuestarios en la partida de "Bienes duraderos", partida que refleja una baja ejecución (17,7%) de lo presupuestado; además, el instrumento de planificación no muestra reprogramaciones para el segundo semestre, lo que podría afectar el resultado de la evaluación del ejercicio.

Fiscalización de la gestión financiera

Análisis presupuestario

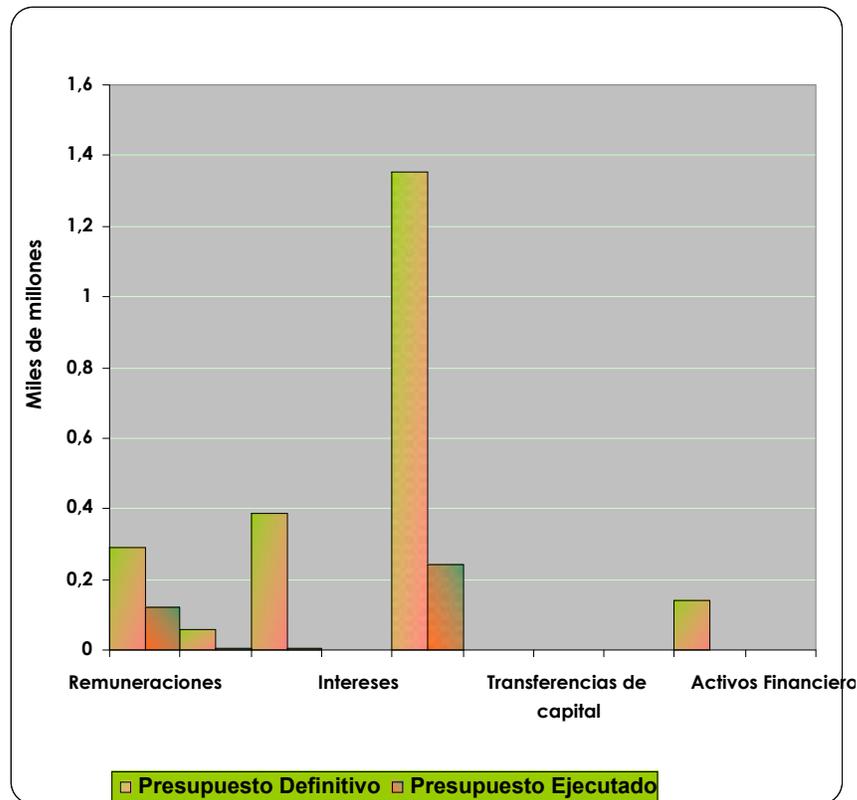
Los ingresos recaudados por la Municipalidad de Cartago al 30 de junio de 2008 ascendieron a ¢5.890,1 millones, ¢1.092,4 millones más que en el primer semestre del 2007, mostrando un incremento de 22,7% que se explica por recaudaciones mayores de los ingresos tributarios y no tributarios respecto de lo estimado en el presupuesto ordinario 2008 del municipio. La recaudación del primer semestre del 2008, excluido el superávit libre y específico, muestra en términos generales una ejecución acertada de los distintos ingresos municipales dado que se ha recaudado un 48% de los ingresos estimados para el ejercicio.

Al 30 de junio de 2008, los recursos de vigencias anteriores, consignados en el presupuesto por un monto de ¢1.673,6 millones -¢465,3 millones de superávit libre y ¢1.208,3 millones de superávit específico-, representan un 28% del total de los ingresos reales del semestre, los cuales sumados a los ingresos propios, representan un 67% de los ingresos estimados.

El gasto real registrado por la Municipalidad de Cartago al 30 de junio del 2008, en términos absolutos, es de ¢2.488,8 millones, mientras que en el primer semestre del 2007 alcanzó ¢1.681,6 millones, mostrándose comparativamente un crecimiento del 48%. Sin embargo, al confrontar los egresos reales con el presupuesto definitivo del primer semestre del 2008, sólo el 28,4% de los egresos propuestos han sido realizados. Del monto absoluto ejecutado, un 66,9% fue destinado a cubrir gastos por concepto de "remuneraciones y servicios", el 15% a "Bienes duraderos", el 8,8% a "transferencias corrientes" y el 9,3% restante se distribuyó entre transferencias de capital, pago de intereses y amortización. Se destaca que los porcentajes de ejecución que se citan sí representan, a nivel de partidas, erogaciones absolutas superiores a las realizadas durante el mismo semestre del 2007.

Por otra parte, a pesar de que los recursos del superávit fueron incorporados al presupuesto de la municipalidad, su ejecución no es significativa respecto del presupuesto de egresos, de hecho revisada la aplicación de los recursos del superávit 2007, se tiene que la mayoría de estos recursos se consignaron en la partida de "Bienes duraderos", la cual muestra una ejecución de sólo el 18,7% respecto de lo presupuestado durante el primer semestre 2008, tal como se puede observar en el gráfico, siendo este resultado acorde con el incumplimiento de metas relacionadas con proyectos de inversión y mantenimiento de obras públicas del programa III. En este sentido, el informe de ejecución refleja asignaciones importantes para obras como edificios, instalaciones y vías de comunicación, y únicamente este último renglón refleja ejecución del gasto; por lo que continúa presentándose una subejecución del presupuesto de inversiones; asimismo, considerando el monto del superávit específico, un incumplimiento de disposiciones especiales o legales que le dan un fin específico a esos recursos.

GRÁFICO 8
MUNICIPALIDAD DE CARTAGO
PROGRAMA III INVERSIONES
30 DE JUNIO, 2008



Si se analiza la ejecución por programas, todos reflejan un crecimiento en relación con el gasto real del primer semestre del 2007, el programa I Dirección y Administración un 40%, el programa II Servicios Comunes un 39% y el programa III Inversiones muestra un crecimiento del 37%. A pesar de lo indicado, un análisis de la ejecución de los programas, respecto de lo presupuestado para el 2008 refleja los siguientes resultados: programa I un 38,7%, programa II un 33,5% y programa III con sólo el 16,7% de lo presupuestado. Sobre este tema la propia Administración reconoce que la subejecución presupuestaria puede deberse a una incorrecta formulación presupuestaria dadas las prácticas de sobreestimar el gasto, o por el contrario, insuficiente asignación de recursos para la realización de algunas metas, señalando la municipalidad la necesidad de dar mayor seguimiento al desarrollo de proyectos y a los procesos de compras.

Contratación Administrativa

Debe destacarse que según el SIAC, en el primer semestre se adjudicaron recursos de esa Municipalidad para contrataciones por un monto de ₡898,2 millones, correspondientes a 622 procedimientos adjudicados de 641 iniciados en el semestre. Tres procedimientos de licitación pública consumen el 48% de los recursos públicos comprometidos en el semestre, 612 contrataciones directas el 35% y siete licitaciones abreviadas el 17%.

4.3.5. Municipalidad de Liberia

Ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal

La Municipalidad de Liberia no presentó el Plan de Desarrollo Municipal con el presupuesto ordinario correspondiente al ejercicio económico 2008, consecuentemente el Plan Operativo Anual no está sustentado en una visión estratégica de largo plazo y por ende no existe certeza de que las acciones ejecutadas en el período correspondan a la satisfacción de las principales necesidades de desarrollo social, económico y ambiental del municipio. Tampoco contiene la necesaria concertación de lo esperado por los diversos sectores de la población del cantón.

El estudio del PAO 2008, reveló debilidades técnicas en su formulación que a su vez inciden en el proceso de evaluación de resultados y de rendición de cuentas. En atención a lo señalado por esta Contraloría, la municipalidad realizó los ajustes correspondientes en el PAO.

Fiscalización de la gestión física

El grado de cumplimiento de las metas por programa, reportado por la municipalidad para el primer semestre de 2008, presenta una serie de errores que no permiten determinar la verdadera ejecución de las metas programadas por lo que no es posible realizar comentarios y emitir opinión sobre dichos resultados.

De conformidad con lo informado por la Municipalidad, en el documento de "Evaluación Semestral Plan Operativo 2008", se observa que la programación de todas las metas estaba prevista para que su cumplimiento se diera en los primeros seis meses del año, lo cual lleva a concluir que en virtud de que reportan su cumplimiento en un 100%, el municipio no tiene programado cumplir metas durante el segundo semestre, situación que denota un error, toda vez que es obvio que bajo el principio de administración continua tal situación no tiene sentido.

Asimismo, al referirse al comportamiento de los indicadores institucionales, la administración reporta que "En este primer semestre el cumplimiento de las metas muestra un comportamiento muy positivo pues se logró el 132,64% de las metas..." y de seguido informa "Sobre el particular se debe considerar que la mayoría de las metas programadas en este año 2008 deben cumplirse en el II semestre".

Sobre el particular, la Contraloría General le había dispuesto a esa municipalidad, en el informe de aprobación del presupuesto ordinario 2008, que ajustaran la forma de referenciar las metas, aspecto que cumplieron según comunicación realizada a este órgano contralor en el mes de mayo de 2008, mediante la cual remitieron las metas corregidas. No obstante, dichas correcciones no fueron consideradas para la emisión de la evaluación semestral antes señalada, lo que evidencia la poca atención que le está prestando esa municipalidad al proceso de planificación y de evaluación institucional.

Fiscalización de la gestión financiera

Análisis presupuestario

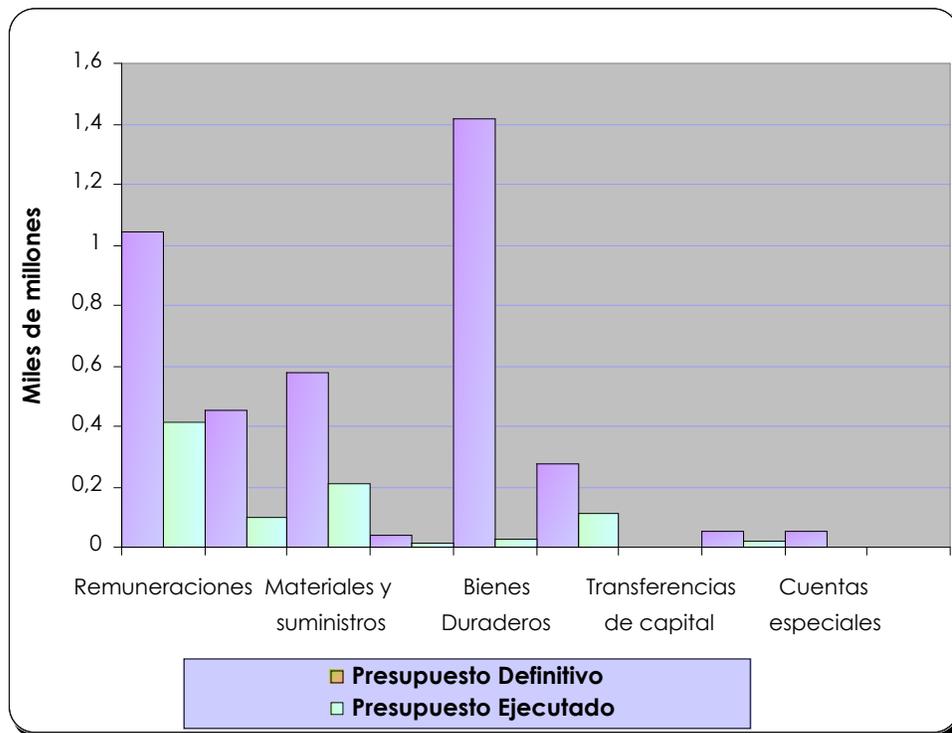
Los ingresos recaudados por la Municipalidad de Liberia al 30 de junio de 2008 ascendieron a ¢3.848,3 millones, ¢777,6 millones más que en primer semestre del 2007, mostrando un incremento del 25%. Tal diferencia encuentra explicación fundamentalmente en los recursos del superávit cuyo aumento (¢582,8 millones) representa el 75% del incremento total. Excluyendo los recursos provenientes del superávit, tanto libre como específico, la municipalidad recaudó durante el primer semestre, el 52% de los ingresos estimados para el ejercicio 2008.

Al 30 de junio de 2008 los recursos de vigencias anteriores, reportados como recaudados por un monto de ¢2.675,1 millones, representan un 70% del total de los ingresos reales del semestre, (¢1.037,1 millones de superávit libre y ¢1.638,0 millones de superávit específico).

En cuanto al gasto real registrado, la Municipalidad de Liberia reporta, al 30 de junio de 2008, en términos absolutos, la suma de ¢893,7 millones, mientras que en el primer semestre del 2007 alcanzó ¢732,6 millones, mostrándose comparativamente un crecimiento del 22%. Sin embargo, el porcentaje de ejecución del gasto en el 2008 respecto al presupuesto definitivo del período es de solo un 23%.

La composición del gasto total del primer semestre, analizada desde el punto de vista del objeto del gasto y su importancia relativa, muestra que un 46% es destinado a cubrir gastos por concepto de "remuneraciones", el 24% a "materiales y suministros", el 13% a "transferencias corrientes", el 11% a "servicios" y el 6% restante en orden de importancia, a "Bienes duraderos", "amortización" e "intereses". Se destaca que los porcentajes de ejecución que se citan, representan a nivel de partidas, erogaciones absolutas superiores a las realizadas durante el mismo semestre de 2007, con excepción de "bienes duraderos", del cual solamente se ha ejecutado durante el primer semestre del año 2008, el 1,8% del presupuesto definitivo, ello demuestra que el municipio deberá realizar esfuerzos relevantes durante el segundo semestre a fin de cumplir con las expectativas iniciales en materia de inversiones.

**GRÁFICO 9
MUNICIPALIDAD DE LIBERIA
POR PARTIDA OBJETO DEL GASTO
EJECUCIÓN I SEMESTRE 2008**



Si se analiza la ejecución por programas, todos reflejan crecimiento en relación con el gasto real del primer semestre de 2007, el programa I Dirección y Administración un 47%, el programa II Servicios Comunes un 12% y el programa III Inversiones muestra un crecimiento del 10%. Un análisis de la ejecución de los programas, respecto de lo presupuestado para el 2008 refleja los siguientes resultados: programa I con un 34%; el programa II un 30% de ejecución y el programa III con sólo el 11% de lo presupuestado.

Contratación Administrativa

Debe destacarse que según el SIAC, a la fecha la municipalidad ha adjudicado recursos por un monto de \$264,5 millones, correspondientes a 106 procedimientos de contratación, de 128 iniciados en el semestre. Un procedimiento de licitación pública consume el 23,1% de los recursos adjudicados, 97 contrataciones directas el 32,9%, y ocho licitaciones abreviadas el 44%. Se destaca que el objeto contractual correspondiente a la licitación pública se refiere a la adquisición de un recolector de desechos sólidos, con el que la Administración pretende mejorar la prestación del servicio.

4.3.6. Municipalidad de Puntarenas

Ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal

Producto de disposiciones emitidas por la Contraloría General, la Municipalidad de Puntarenas ajustó a partir del ejercicio 2008, el Plan de Desarrollo Municipal que tiene una vigencia hasta el 2009, en el cual incorporó mecanismos de seguimiento y evaluación; asimismo, formuló indicadores y estableció un cronograma de su ejecución, que permitirá una mayor transparencia en su gestión y una adecuada rendición de cuentas.

Como parte del seguimiento realizado en esta materia, la Contraloría General ha insistido en la necesidad de mejorar la vinculación entre este plan de desarrollo y el plan operativo anual, esto por cuanto se determinó que la definición de áreas estratégicas es limitada, instando a la Administración a realizar los esfuerzos pertinentes a fin de definirlos con certeza y que comprendan los proyectos a desarrollar durante el período de vigencia del Plan de Desarrollo Municipal.

Fiscalización de la gestión física

El grado de cumplimiento reportado por la Municipalidad para el primer semestre de 2008 presenta los siguientes resultados a nivel de programas:

**CUADRO N° 79
MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS**

Programa	% de metas programadas	% de metas ejecutadas	Desviación
Programa I: Dirección y Administración General	62,0%	38,0%	-24,0%
Programa II: Servicios Comunes	42,0%	29,0%	-13,0%
Programa III: Inversiones	55,0%	12,0%	-43,0%

Las desviaciones en el **Programa I** se determinan al promediar los porcentajes de cumplimiento de metas tanto operativas como de mejora. Para este primer semestre se propuso lograr una ejecución del 65% de las metas operativas y 57% de las de mejora. La desviación del -24% se explica por cuanto la meta correspondiente al objetivo de mejora de modernizar los sistemas informáticos relacionados con el cobro de impuestos, tasas y tributos, y que corresponde a la elaboración de documentos para la arquitectura y resultado de análisis y diseño de sistemas para ser utilizados por el personal técnico de planta, no se logró, situación que también está relacionada con el incumplimiento de la meta de mejora relativa a la contratación de un funcionario encargado del soporte técnico para mejorar el proceso de servicios informáticos.

Lo anterior podría implicar también el incumplimiento de la meta relativa a la dotación de una red inalámbrica para reforzar el área de administración de la red institucional existente, prevista para el segundo semestre.

Por otra parte, la meta relacionada con la gestión informática en cumplimiento del control interno y sobre las nuevas normas técnicas para la gestión y control de las tecnologías de información, mediante la contratación de servicios profesionales, previó para el primer semestre la elaboración de dos documentos que incluyeran los estándares necesarios de la gestión informática de la Municipalidad, lo cual no se ejecutó, aspecto que podría afectar el cumplimiento de los plazos establecidos en la Resolución N° R-CO-26-2007 relativa a las Normas Técnicas para la gestión y el Control de las Tecnologías de Información, N-2-2007-CO-DFOE.

También incide en el resultado del Programa I, el hecho de que no se alcanzara la meta relacionada con "brindar vigilancia permanente en la Isla de San Lucas, en cumplimiento de la Ley N° 7555", relacionado con la conservación del patrimonio histórico.

En el **Programa II**; la desviación de las metas con respecto a lo planeado refleja un porcentaje del -13%, este resultado, se explica en el poco avance en la ejecución de algunas metas de mejora, relacionadas con la reducción de los déficit en los servicios de aseo de vías y recolección de basura; también en relación al incumplimiento de algunas mejoras relacionadas con el servicio de cementerio y con el vertedero de basura. El seguimiento por parte de la Contraloría General revela que la prestación de los servicios "Servicio de aseo de vías y sitios públicos" y "Parques y obras de ornato" han resultado deficitarios en los períodos 2006 y 2007, y que el comportamiento de la relación ingreso-gasto en este primer semestre 2008, para "Aseo de vías" ya refleja déficit. En este sentido se reiteró por parte de la Contraloría General la necesidad de replantear el plan de acciones que mantiene la Municipalidad para reducir la situación deficitaria, adecuándolo a las nuevas necesidades cantonales, incluida una revisión y actualización de las tasas y precios fijados.

Además se reporta incumplimiento en la realización de actividades educativas y de recreación para las comunidades propias de la política social local.

En el **Programa III** de Inversiones, se presenta la mayor desviación en el cumplimiento de metas de mejora y operativas al alcanzar el -43%, y tiene relación directa con el incumplimiento de metas relacionadas con obras de infraestructura en edificios de la comunidad (salones comunales, escuelas, asilos, etc.); y proyectos que proponían mejoras en el sistema de alcantarillado sanitario en distintas zonas de la comunidad. Además, se reflejan incumplimientos totales y ejecuciones parciales en metas relacionadas con proyectos de mejoramiento en vías de comunicación terrestres; en muchos de estos casos los recursos que se dejan de ejecutar tienen su origen en las leyes 8114 y 8461. Lo anterior es consecuente con la ejecución de apenas un 14% de los recursos asignados a este programa para el período, porcentaje del cual solo el 4% corresponde a Bienes Duraderos sin reflejar mayor ejecución en obras comunales.

Adicionalmente, es preciso mencionar que las justificaciones aportadas por la Administración para el caso de los incumplimientos de metas no son suficientes en la medida que no indican las causas que impidieron su logro.

Fiscalización de la gestión financiera

Análisis presupuestario

Según los datos obtenidos del Sistema Integrado de Presupuestos Públicos –SIPP–, los ingresos recaudados por esa Municipalidad al 30 de junio de 2008 ascienden a ¢4.697,8 millones, monto que incluye ¢2.118,8 millones consignados como recursos del superávit específico en el renglón de ingresos denominado “Financiamiento”, los cuales representan el 45% de los ingresos reales, excluidos estos recursos se tiene como resultado de la gestión financiera del semestre, ingresos reales por ¢2.579,0 millones, un 35% más que en el primer semestre del 2007, diferencia explicada por la recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles que a la fecha de este informe refleja el 85% del monto estimado. Los restantes ingresos, en forma integral, muestran una recaudación acertada, considerando que al 30 de junio de 2008 se ha recaudado un 55,8% de los ingresos estimados para el período. No obstante, deberá observarse el comportamiento del renglón “Impuestos por movilización de carga portuaria” y de las transferencias de capital dado que la recaudación es de sólo un 31,7% y 35,4% respectivamente.

Al 30 de junio de 2008, los recursos de vigencias anteriores consignados en el presupuesto ascienden a ¢2.350,8 millones (¢232,1 millones de superávit libre y ¢2.118,8 millones de superávit específico). El superávit específico no refleja mayor aplicación en vista de que en el semestre solo se han presupuestado ¢414,2 millones equivalentes al 19,5% de esos recursos específicos. Esta situación debe alertar a la municipalidad, por cuanto podría dar origen a incumplimientos legales, al no hacer llegar esos recursos al destino definido por las leyes. En esta condición se observan, entre otros recursos provenientes de partidas específicas, los de las leyes Nos. 8114 y 8461.

En un estudio de fiscalización sobre la gestión tributaria de la Municipalidad de Puntarenas, se emitieron una serie de disposiciones para mantener actualizados los registros de las bases imponible para el cálculo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, fortalecer la gestión del impuesto sobre patentes, disminuir el pendiente de cobro y los altos niveles de morosidad y contar con un plan regulador para fortalecer la gestión tributaria. Los resultados que se obtengan del seguimiento de dichas disposiciones serán incorporados en la próxima memoria anual.

En relación con la ejecución del gasto real, se tiene que durante el semestre se ha ejecutado solo el 31,3% de los egresos estimados para el ejercicio 2008.

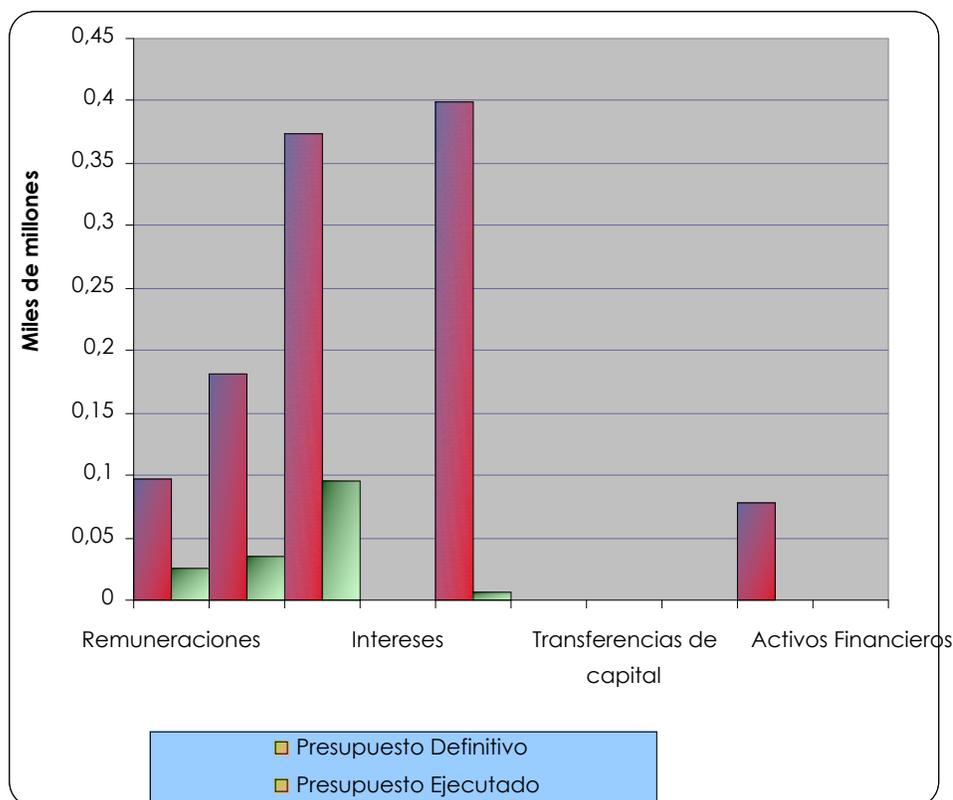
El gasto real registrado por la Municipalidad de Puntarenas al 30 de junio del 2008 es de ¢1.445,7 millones, mientras que en el primer semestre de 2007 alcanzó ¢1.913,6 millones, mostrándose comparativamente un decrecimiento del 24,4%. Del monto ejecutado, un 68,3% se utilizó en gastos por concepto de “remuneraciones” y “servicios”; el 18% a “materiales y suministros”, un 9% a “transferencias corrientes y de capital” y el resto en “bienes duraderos”, “amortización” e “intereses y comisiones”. Los porcentajes de ejecución que se citan, representan a nivel de partidas, erogaciones superiores a las realizadas durante el primer semestre del 2007, aunque se debe destacar la subejecución que muestra la partida “bienes duraderos” con respecto a lo presupuestado para el ejercicio 2008, dado que sólo han ejecutado un 2% de los recursos asignados a esa partida, lo cual se relaciona con los incumplimientos de metas de proyectos de inversión y mantenimiento de obras públicas señalados anteriormente.

**Evolución fiscal y presupuestaria del sector público,
primer semestre de 2008**

La ejecución por programas refleja un crecimiento en relación con el gasto real del primer semestre de 2007, el programa I Dirección y Administración con un 18%, el programa II Servicios Comunales con un 24% y el programa III Inversiones muestra un crecimiento del 18,7%. No obstante, la ejecución de los programas respecto de lo presupuestado para el ejercicio 2008, refleja los siguientes resultados: programa I con un 34%; el programa II un 40,7% y el programa III con una ejecución de sólo el 14%. En este último caso la Administración lo justifica señalando, entre otras cosas, que las comunidades no han presentado los documentos necesarios para darle trámite a las obras que se encuentran pendientes, publicaciones de carteles de licitación y otras razones de fuerza mayor como la atención de la emergencia que provocó la Tormenta Tropical Alma.

En el programa III, tal como se puede observar en el gráfico, los recursos están concentrados en la partida "materiales y suministros" y en "bienes duraderos" para ser aplicados a proyectos de inversión. A la fecha las partidas reflejan baja ejecución –un 25,6%- en "materiales y suministros" y únicamente un 1,6% en "bienes duraderos".

GRÁFICO 10
MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS
PROGRAMA III INVERSIONES
EJECUCIÓN I SEMESTRE 2008



Contratación Administrativa

Debe destacarse que según el SIAC, en el primer semestre se adjudicaron recursos de esa Municipalidad por un monto de ¢389,9 millones a 649 procedimientos de contratación de 705 iniciados en el semestre. Con excepción de un procedimiento que es por licitación abreviada; el más utilizado por la Municipalidad es el de contratación directa con 648 procedimientos; 38 de las cuales absorben el 45% de los recursos adjudicados en el semestre; y cuyos objetos contractuales están en su mayoría relacionadas con obra pública.

4.3.7. Municipalidad de Limón

Ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal

Producto de las disposiciones emitidas por la Contraloría General, la Municipalidad de Limón ajustó el Plan de Desarrollo Municipal, a partir del ejercicio 2008, estableciendo los mecanismos para su seguimiento y evaluación que contemplan indicadores de gestión y el cronograma para su ejecución, lo cual va a permitir a la administración de esa municipalidad, entre otros aspectos, evaluar el avance de obras de infraestructura como el mantenimiento de vías, puentes, aceras, sistemas de alcantarillado y drenaje y así poder efectuar una adecuada rendición de cuentas.

En cuanto al plan operativo anual 2008, se determinó que éste no estaba debidamente vinculado con el PDM, lo que implicó que se dejaran recursos sin asignar en cuentas especiales, posponiendo la ejecución de programas y proyectos. Dicha situación fue corregida dentro de los plazos otorgados por esta Contraloría General, en atención a las disposiciones generadas sobre el particular y los resultados se comentarán adelante.

Fiscalización de la gestión física

El grado de cumplimiento reportado por la Municipalidad para el primer semestre de 2008 presenta los siguientes resultados a nivel de programas:

**CUADRO N° 80
MUNICIPALIDAD DE LIMÓN**

Programa	% de metas programadas	% de metas ejecutadas	Desviación
Programa I: Dirección y Administración General	52,0%	53,0%	1,0%
Programa II: Servicios Comunes	47,0%	48,0%	1,0%
Programa III: Inversiones	32,0%	17,0%	-15,0%

Las desviaciones en el **Programa I**, se determinaron al promediar los porcentajes de cumplimiento de las metas operativas y las de mejora. Para este primer semestre se propuso lograr el 53% de las metas operativas y el 50% de las metas de mejora, de estas

últimas se ejecutó el 29%. A nivel del programa, la desviación muestra que se ejecutó más de lo programado; no obstante, al verificar el cumplimiento de algunas de las principales metas, se observa una baja ejecución en el caso de la meta referida a la inclusión en el catastro de las fincas de los distritos I, II y IV del cantón de Limón, con lo que se pretendía mejorar la recaudación de impuestos y tasas en el municipio al incluir en el catastro aproximadamente 20.000 fincas, de las cuales únicamente lograron incorporar 5.800.

En el **Programa II** se presenta una situación similar a la del programa I, por cuanto la desviación de las metas respecto a lo planeado refleja que se logró ejecutar un 1% más de lo inicialmente esperado; sin embargo, no hubo ningún avance en la meta de mejora del servicio de recolección de basura en punto a la adquisición de cuatro recolectores de basura y un retroexcavador; no obstante, se superó la meta relacionada con la recolección y tratamiento de 19.000 toneladas de desechos. Tampoco muestra avance la meta relacionada con el mejoramiento del taller municipal.

En cuanto a la meta relacionada con formular una estrategia local de desarrollo sostenible del municipio solamente se avanzó un 10% en relación con el 50% que se esperaba; sobre este punto es de esperar que la Administración ejecute acciones concretas para lograr avanzar en la consecución del objetivo estratégico de promover el mejoramiento de las condiciones ambientales contribuyendo al desarrollo sostenible de la región, toda vez que ello redundará en beneficio del municipio, principalmente por los efectos económicos positivos que implica en cuanto a la atracción del turismo nacional e internacional hacia la provincia.

Además, se reporta baja ejecución en actividades deportivas y de recreación, y de mantener operando parques y sitios públicos, aspecto fundamental para contribuir a mejorar actividades relacionados con el desarrollo social del cantón.

En materia de inversiones, el municipio muestra poco avance, así en el **Programa III** se presenta la mayor desviación en el cumplimiento de metas de mejora y operativas, al ejecutarse solo un 17%, ello como resultado de la no ejecución de mejoras en la red vial cantonal, pese a que se informa sobre el logro programado en relación con la formalización de una Unidad Técnica de Gestión Vial.

Es preciso mencionar que las justificaciones aportadas por la Administración por las metas no alcanzadas o de poco avance del programa III, se limitan a señalar "aspectos de carácter legal y administrativo a la hora de adjudicar y hacer las contrataciones respectivas" y para solucionar la situación se propone la creación de una proveeduría auxiliar que se encargue de manera exclusiva de lo relacionado con la adquisición de bienes y servicios financiados con recursos provenientes de la Ley N° 8114.

Fiscalización de la gestión financiera

Análisis presupuestario

Con base en la información registrada por la municipalidad en el SIPP, se determinó que los ingresos recaudados al 30 de junio de 2008 ascienden a ¢2.378,2 millones, monto que incluye ¢835,2 millones consignados como "Financiamiento" (recursos del superávit), dicho financiamiento representa el 35% de los ingresos reales. Excluidos esos recursos se tiene como resultado de la gestión financiera del semestre, ingresos reales por ¢1.543,0 millones, un 45% más que en el primer semestre de 2007. Al 30 de junio se ha recaudado el 70% del

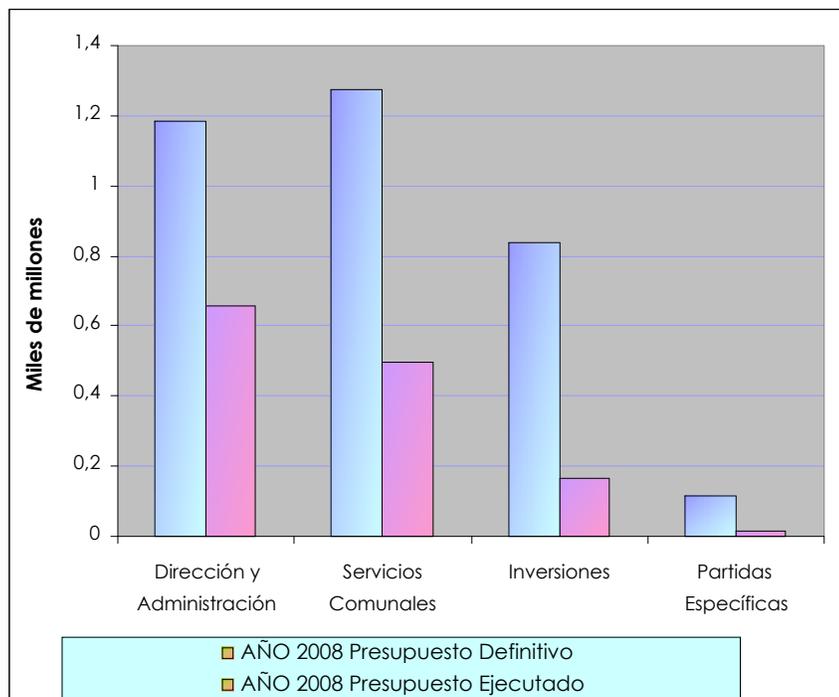
total de ingresos estimados para el año 2008. En general la recaudación de ingresos propios se puede calificar como adecuada con respecto a lo previsto, destaca la recaudación que muestran los ingresos por concepto de "impuestos sobre bienes y servicios", entre éstos las "patentes municipales"; además es relevante el grupo de "venta de servicios" en donde la mayor recaudación se da en servicios de "saneamiento ambiental" y "recolección de basura".

El gasto real del mismo período de estudio es de $\text{€}1.335,7$ millones, mientras que en el primer semestre del 2007 alcanzó $\text{€}984,0$ millones, mostrándose comparativamente un crecimiento del 36%. Del monto ejecutado de egresos, las "remuneraciones" representan el objeto de gasto más relevante con un 49,5%, seguido de los gastos por "servicios" que representan el 24,7% del total ejecutado. Por concepto de "materiales y suministros" se ejecutó un 11,5% de los egresos. El 14,3% restante del total de gasto se relaciona con la ejecución de partidas de "transferencias corrientes", "bienes duraderos" y "amortización". Los porcentajes de ejecución que se citan, representan a nivel de partidas, erogaciones superiores a las realizadas durante el primer semestre del 2007, salvo para el caso de los intereses que no muestra ejecución en el año 2008, en tanto a junio del 2007 se registró una ejecución por la suma de $\text{€}854.762,55$.

Al comparar la ejecución por programas, todos reflejan crecimiento en relación con el gasto del primer semestre de 2007, el programa I Dirección y Administración con un 29%, el programa II Servicios Comunales un 20% y el programa III Inversiones muestra un crecimiento de 174%.

Para el primer semestre del 2008, la comparación de lo ejecutado con respecto al presupuesto definitivo, a nivel de los programas, refleja los siguientes resultados de ejecución: programa I con un 55%, el programa II un 39% y el programa III con una ejecución de sólo el 19% de lo previsto. En este último caso la Administración justifica la baja ejecución de las inversiones propuestas, señalando "aspectos de carácter legal y administrativo a la hora de adjudicar y hacer las contrataciones respectivas".

**GRÁFICO 11
MUNICIPALIDAD DE LIMÓN
EJECUCIÓN POR PROGRAMAS
I SEMESTRE 2008**



En este programa III, la ejecución de recursos a nivel de partidas es baja en relación con lo esperado según presupuesto definitivo al 30 de junio, así "bienes duraderos" presenta la ejecución más alta, siendo de 34%, "remuneraciones" 29%, "materiales y suministros" 20% y "servicios" 14%. Dichos niveles de ejecución muestran que la Administración deberá concretar acciones específicas durante el segundo semestre para lograr la ejecución de lo programado para el año 2008.

Contratación Administrativa

De conformidad con información del SIAC, en el primer semestre esa Municipalidad solo adjudicó 2 procedimientos de contratación por un monto de ₡5,8 millones, de cuatro iniciados. La poca actividad contractual se relaciona con el bajo nivel de ejecución presupuestaria de la partida de "Bienes duraderos" -sólo se han ejecutado ₡66,6 millones de los ₡538,7 millones presupuestados en el 2008- y evidencia problemas de incumplimiento de metas, al menos las relacionadas con la realización de obras financiadas con recursos de la Ley 8114. Las justificaciones que apunta la administración para esta poca actividad contractual se centran principalmente en problemas de carácter legal y administrativo.

Conclusión

El análisis de los informes de ejecución presupuestaria e informes de evaluación física al 30 de junio de 2008, permite concluir que el problema de la subejecución del gasto –especialmente de inversión- continúa siendo un problema de gestión de la mayoría de las municipalidades del país. Una revisión de la cifras del SIPP revela que durante el ejercicio económico 2007, en el sector municipal -incluido el IFAM, los Consejos Municipales de Distrito y las Federaciones de Municipalidades-, por concepto de “Bienes duraderos” se ejecutaron únicamente ¢17.529,8 millones de los ¢58.339,1 millones presupuestados ese año; esto aunado a la baja ejecución registrada en el primer semestre del 2008 (¢6.761,5 millones), enfrenta a los gobiernos locales al riesgo de no poder cumplir sus objetivos de atender en forma oportuna y con calidad, numerosas necesidades comunales sin satisfacer, como son la infraestructura vial, acueductos municipales y la prestación de los servicios como los de basura y aseo de vías.

Lo anterior persiste aún cuando la Contraloría General ha implementado variaciones importantes en los mecanismos de contratación y de modificación a los presupuestos de las municipalidades con el propósito de flexibilizar la aplicación de los recursos municipales en la ejecución de los distintos proyectos de inversión; sin embargo, la práctica de las municipalidades de programar el cumplimiento del mayor número de sus metas de mejora para el segundo semestre del año, cuando su realización depende del giro de aportes del Gobierno Central, de la recaudación de los ingresos del período, de la ejecución de los recursos del superávit, dificulta el logro de los resultados que se pretenden en el ejercicio.

En conclusión, la baja ejecución de los recursos, especialmente de aquellos montos destinados a la inversión, evidencian, tal como lo ha manifestado ya la esta Contraloría General, una gestión municipal deficiente, en vista de la incidencia de estos recursos en el conjunto de objetivos y metas que tienen como finalidad mejorar la prestación de los servicios municipales y en consecuencia los índices de desarrollo de un cantón. Esta situación requiere de un análisis de parte de los responsables de la ejecución de proyectos de las municipalidades, a efectos de determinar las razones por las cuales se mantienen en el presupuesto, recursos económicos sin ejecutar durante períodos importantes y encontrar las soluciones para este problema de gestión.