



# Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público

# Portada

## Evolución fiscal y presupuestaria del sector público, Primer semestre del 2011

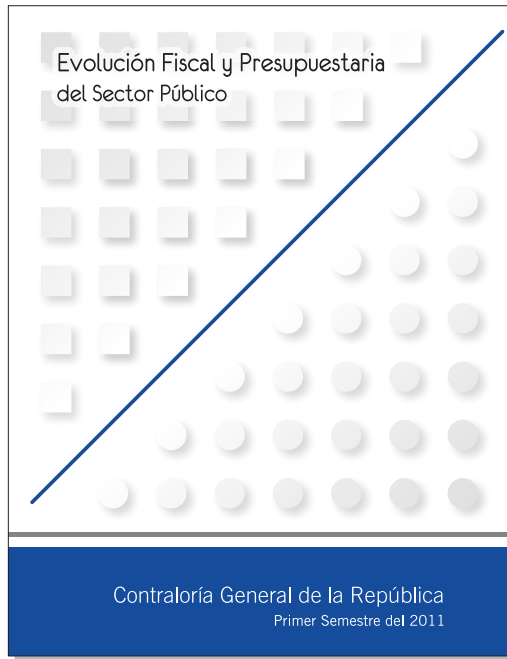
---

### EVOLUCIÓN

La ilustración digital de la portada se compone de figuras básicas que recuerdan la transformación sucesiva y constante de los procesos fiscales y presupuestarios del sector público.

Las sombras de diversa intensidad que abrazan las formas simbolizan los cambios que deben operarse en el trayecto para adaptarse a los avatares del entorno. No obstante, la alineación uniforme y ordenada de las figuras representa la importancia vital de la planificación reposada que minimiza riesgos y maximiza el logro de objetivos.

La línea diagonal que separa el diseño sugiere que la situación fiscal y presupuestaria está en constante evolución. Las formas cuadradas evocan firmeza, rectitud, disciplina y equilibrio; componentes fundamentales que deben permear las funciones de administración y control de los recursos fiscales y presupuestarios del país. Por su parte, los círculos simbolizan la necesidad de proyección seria y ordenada de estos procesos, que permitan tomar las previsiones necesarias, así como las decisiones que se requieran para mejorar.



Concepto, diseño y arte final: Publicaciones, Contraloría General de la República, V.H.C.  
Agosto, 2011

---

<b>Resumen .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>23</b>
<b>2. Evolución de las finanzas públicas.....</b>	<b>27</b>
<b>3. Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011</b>	<b>39</b>
3.1. Ingresos .....	39
3.2. Egresos .....	42
3.2.1. Modificaciones al presupuesto.....	42
3.2.2. Composición del presupuesto y ejecución global.....	43
3.2.3. Avance en la ejecución de las Prioridades del Gasto .....	51
3.2.4. Títulos y Programas con menores ejecuciones.....	55
3.2.5. Ejecución Presupuestaria del Servicio de la Deuda.....	57
3.2.6. Contención del Gasto.....	61
3.3. Resultados de la ejecución física y presupuestaria de algunos ministerios .....	69
3.3.1. Ministerio de Educación Pública (MEP) .....	69
3.3.2. Ministerio de Salud.....	74
3.3.3. Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) .....	80
3.3.4. Ministerio de Hacienda .....	84
3.3.5. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).....	89
<b>4. Análisis de la ejecución presupuestaria y física de algunas entidades públicas del sector descentralizado .....</b>	<b>95</b>
4.1 Sector descentralizado .....	95
4.1.1 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) .....	95
4.1.2 Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) .....	98
4.1.3 Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) .....	102
4.1.4 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) .....	108
4.1.5 Servicio Nacional Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA).....	113
4.1.6 Instituto Nacional de Seguros (INS) .....	118
4.1.7 Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) .....	122
4.1.8 Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) .....	129
4.1.9 Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) .....	135
4.1.10 Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) .....	152
4.1.11 Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) .....	158
4.1.12 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) .....	162
4.1.13 Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).....	169
4.1.14 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).....	174
4.2 Sector Municipal .....	178
<b>5. Tendencias para una mejor rendición de cuentas.....</b>	<b>201</b>
<b>6. Anexo.....</b>	<b>209</b>

## Índice de Cuadros

Cuadro 1 Sector Público Gasto por clasificación económica, según sectores institucionales .....	28
Cuadro 2 Sector Público Ingresos por clasificación económica, según sectores institucionales.....	29
Cuadro 3 Sector Público Déficit Primario, Financiero y Presupuestario .....	30
Cuadro 4 Sector Público Porcentajes proyectados de ejecución del gasto 2011 .....	31
Cuadro 5 Sector Público Porcentajes proyectados de ejecución del ingreso 2011 .....	32
Cuadro 6 Sector Público Déficit financiero y Deuda .....	33
Cuadro 7 Gobierno Central Liquidación de Ingresos Corrientes al 30 de junio 2011 .....	39
Cuadro 8 Gobierno Central Comparativo del proyecto de Ley de Presupuesto 2011 y Ley de Presupuesto 2011 por partida .....	43
Cuadro 9 Gobierno Central Presupuesto asignado y ejecutado por concepto de transferencias .....	46
Cuadro 10 Movimiento de las cuentas de caja única en colones en las que se depositaron sumas provenientes de transferencias del presupuesto del Gobierno Central, al 30 de junio de 2011 .....	47
Cuadro 11 Gobierno Central Gasto devengado según partida del objeto del gasto .....	48
Cuadro 12 Gobierno Central Gasto Devengado según Clasificación Económica 2008-2011 .....	49
Cuadro 13 Gobierno Central Ejecución del Presupuesto según título 2008-2011 .....	50
Cuadro 14 Gobierno Central ejecución de las funciones de servicios sociales al 30 de junio .....	51
Cuadro 15 Ministerio de Seguridad Pública Ejecución Física .....	53
Cuadro 16 Gobierno Central: Programas con menores ejecuciones al 30 de junio de 2011 .....	56
Cuadro 17 Servicio de la Deuda Porcentaje de ejecución a junio de cada año1/.....	58
Cuadro 18 Presupuesto Nacional Ejecución del Servicio de la Deuda (Título 230) .....	59
Cuadro 19 Servicio de la Deuda Amortización de Préstamos Externos .....	60
Cuadro 20 Gobierno Central Contención de gastos establecido en DE-36618-H .....	63
Cuadro 21 Gobierno Central Relación porcentual entre las rebajas establecidas en el Decreto Ejecutivo N° 36618-H y el Presupuesto Ordinario de la República del 2011 .....	64
Cuadro 22 Gobierno Central Aplicación del Decreto Ejecutivo N° 36618-H Contención del gasto Según clasificación por partida del objeto del gasto .....	65
Cuadro 23 Gobierno Central Aplicación del Decreto Ejecutivo N° 36618-H a la partida de Remuneraciones Según la clasificación por título presupuestario .....	66
Cuadro 24 Gobierno Central Aplicación del Decreto Ejecutivo N° 36618-H Según clasificación institucional .....	67
Cuadro 25 Ministerio de Educación Pública Presupuesto aprobado y ejecutado al 30 de junio Según programa presupuestario .....	71
Cuadro 26 Ministerio de Educación Pública Presupuesto aprobado y ejecutado al 30 de junio Según partida del objeto del gasto .....	72
Cuadro 27 Ministerio de Educación Pública Indicadores de Gestión según porcentaje de cumplimiento.....	74
Cuadro 28 Ministerio de Salud Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2009-2011 Según la clasificación por programa presupuestario .....	76
Cuadro 29 Ministerio de Salud Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio 2009-2011 Según la clasificación por partida del objeto del gasto .....	77
Cuadro 30 Otras Fuentes de Financiamiento del Ministerio de Salud .....	78
Cuadro 31 Ministerio de Obras Públicas y Transportes Presupuesto de egresos aprobado, comprometido y ejecutado al 30 de junio Según la clasificación por programa presupuestario .....	82

Cuadro 32 Ministerio de Obras Públicas y Transportes Presupuesto de egresos aprobado, comprometido y ejecutado al 30 de junio Según la clasificación por partida del objeto del gasto .....	83
Cuadro 33 Ministerio de Hacienda Presupuesto definitivo y ejecutado al 30 de junio 2009-2011 .....	86
Cuadro 34 Ministerio de Agricultura y Ganadería Presupuesto por programas aprobados y ejecutados al 30 de junio de 2011 .....	89
Cuadro 35 Ministerio de Agricultura y Ganadería Presupuesto de egresos aprobados y ejecutados al 30 de junio de 2010 y 2011 Según la clasificación por partida del objeto del gasto .....	90
Cuadro 36 Ministerio de Agricultura y Ganadería Transferencias corrientes más relevantes	91
Cuadro 37 Instituto Costarricense de Electricidad Comparativo de ingresos percibidos al 30 de junio, 2008-2011 .....	96
Cuadro 38 Instituto Costarricense de Electricidad Comparativo de egresos ejecutados al 30 de junio, 2008-2011 Según la clasificación por partida del objeto del gasto.....	96
Cuadro 39 Instituto Costarricense de Electricidad Comparativo egresos ejecutados al 30 de junio, 2008-2011 Según clasificación por programa presupuestario .....	98
Cuadro 40 RACSA S.A Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado.....	99
Cuadro 41 RACSA S.A Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado Según la clasificación por partida del objeto del gasto.....	100
Cuadro 42 RACSA S.A Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado al 30 de junio Según la clasificación por programa presupuestario .....	101
Cuadro 43 Refinadora Costarricense de Petróleo S.A Resumen del presupuesto institucional de ingresos y egresos al II trimestre del 2011 .....	102
Cuadro 44 Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. Comparativo de ingresos percibidos al 30 de junio, 2009-2011.....	103
Cuadro 45 Refinadora Costarricense de Petróleo Comparativo egresos según clasificación por programa presupuestario.....	104
Cuadro 46 RECOPE Composición de egresos operativos .....	106
Cuadro 47 RECOPE Sustantivos Seguimiento I semestre 2011 .....	107
Cuadro 48 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Ingresos percibidos al 30 de junio, 2009-2011 .....	111
Cuadro 49 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Comparativo de egresos aprobado y ejecutado, según clasificación por partida del objeto del gasto, al 30 de junio, 2009-2011 .....	111
Cuadro 50 Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento Detalle de presupuesto y ejecución de ingresos.....	114
Cuadro 51 Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento Detalle de presupuesto y ejecución por partida del objeto del gasto .....	116
Cuadro 52 Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento Detalle de presupuesto y ejecución por programa presupuestario.....	116
Cuadro 53 Instituto Nacional de Seguros Comparativo de ingresos percibidos al 30 de junio, 2009-2011 .....	118
Cuadro 54 Instituto Nacional de Seguros Comparativo egresos ejecutados al 30 de junio, 2009-2011 Según clasificación por programa presupuestario .....	120
Cuadro 55 Instituto Nacional de Seguros Comparativo de egresos ejecutados al 30 de junio, 2009-2011 Según la clasificación por partida del objeto del gasto.....	121
Cuadro 56 Consejo Nacional de Vialidad Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado al 30 de junio.....	125
Cuadro 57 Consejo Nacional de Vialidad Presupuesto de egresos aprobado, comprometido y ejecutado al 30 de junio .....	127
Cuadro 58 Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado al 30 de junio.....	131

Cuadro 59 Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) Presupuesto de egresos aprobado, comprometido y ejecutado al 30 de junio .....	132
Cuadro 60 Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) Presupuesto de egresos aprobado, comprometido y ejecutado al 30 de junio .....	133
Cuadro 61 Caja Costarricense de Seguro Social Variación porcentual de los ingresos y egresos ejecutados de un año a otro del Seguro Salud .....	137
Cuadro 62 Caja Costarricense de Seguro Social Presupuesto de ingresos aprobado y presupuesto ejecutado .....	143
Cuadro 63 Caja Costarricense de Seguro Social Porcentaje que representa cada una de las subpartidas de remuneraciones en relación con el gasto total del Régimen de Salud .	145
Cuadro 64 Caja Costarricense De Seguro Social Ejecución presupuestaria .....	146
Cuadro 65 Caja Costarricense de Seguro Social Comparación de razón financiera de capital de trabajo del Seguro Salud de la CCSS .....	147
Cuadro 66 Caja Costarricense de Seguro Social Comparación de razón financiera de capital de trabajo del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS .....	148
Cuadro 67 Caja Costarricense de Seguro Social Cumplimiento de algunas metas propuestas.....	149
Cuadro 68 Instituto Mixto de Ayuda Social Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado al 30 de junio.....	152
Cuadro 69 Instituto Mixto de Ayuda Social Comparación del presupuesto definitivo de gastos y el gasto efectivo por programa .....	154
Cuadro 70 Instituto Mixto de Ayuda Social Gastos por partida del objeto del gasto.....	155
Cuadro 71 Instituto Mixto De Ayuda Social Cumplimiento de metas.....	156
Cuadro 72 Instituto Nacional de Aprendizaje Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado al 30 de junio .....	158
Cuadro 73 Instituto Nacional de Aprendizaje Comparativo de egresos ejecutados al 30 de junio, 2009-2011 Según la clasificación por partida .....	161
Cuadro 74 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado al 30 de junio .....	163
Cuadro 75 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2011.....	164
Cuadro 76 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Transferencias otorgadas al 30 de junio .....	166
Cuadro 77 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Transferencias al Programa Red de Cuido .....	168
Cuadro 78 Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado al 30 de junio .....	170
Cuadro 79 Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado Según la clasificación por programa presupuestario.....	171
Cuadro 80 Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) Presupuesto de egresos aprobado y ejecutado Según la clasificación por partida del objeto del gasto.....	172
Cuadro 81 Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) Resultado de algunos indicadores .....	174
Cuadro 82 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias Presupuesto de ingresos .....	175
Cuadro 83 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias Presupuesto de gastos por partida del objeto del gasto.....	176
Cuadro 84 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias Ejecución Física .....	177
Cuadro 85 Ingresos del Sector Municipal .....	186
Cuadro 86 Ingresos del sector municipal.....	191

Cuadro 87 Contraloría General de la República Instituciones y promedio por rango del Índice Total .....	202
---	-----

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 Ejecución del Presupuesto del Gobierno de la República 2008-2011 .....	44
Gráfico 2 Gobierno Central Composición del presupuesto ejecutado por partida del objeto del gasto .....	45
Gráfico 3 Título 230: Servicio de la Deuda Crecimiento real y participación relativa respecto al presupuesto total .....	57
Gráfico 4 Ministerio de Salud Presupuesto ajustado y ejecutado al 30 de junio .....	75
Gráfico 5 Título 230: Servicio de la Deuda Crecimiento real y participación relativa respecto al presupuesto total 2007-2011 .....	101
Gráfico 6 RECOPE Desembolsos efectivos según reporte .....	105
Gráfico 7 RECOPE Composición de la factura petrolera año 2011 En millones de colones	105
Gráfico 8 Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica Ingresos vrs remuneraciones reales del 31 de diciembre 2007 -2010 .....	133
Gráfico 9 Caja Costarricense de Seguro Social Ingresos presupuestados vrs Ingresos recaudados del Seguro Salud .....	136
Gráfico 10 Caja Costarricense de Seguro Social Comportamiento del superávit libre y específico del Seguro Salud.....	138
Gráfico 11 Caja Costarricense de Seguro Social Remuneraciones en relación con el resto de los egresos de Seguro Salud.....	139
Gráfico 12 Caja Costarricense de Seguro Social Comportamiento de los ingresos y egresos reales del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS para el período 2006 al 2010	140
Gráfico 13 Caja Costarricense de Seguro Social Relación entre los ingresos y egresos reales del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte .....	141
Gráfico 14 Caja Costarricense de Seguro Social Comportamiento del superávit total del Régimen de Enfermedad, Vejez y Muerte de la CCSS .....	142
Gráfico 15 Instituto Nacional de Aprendizaje Comportamiento de las Cuotas Patronales Período 2007-2010 .....	159
Gráfico 16 Gobiernos Locales Metas programadas y atendidas .....	179
Gráfico 17 Municipalidades con menor grado de cumplimiento de las metas programadas al 30 de junio de 2011 .....	180
Gráfico 18 Gobiernos Locales Detalle del % avance en el cumplimiento de las metas según estructura programática.....	181
Gráfico 19 Gobiernos Locales Cumplimiento de metas respecto la ejecución del gasto presupuestario.....	183
Gráfico 20 Gobiernos Locales Tasa de crecimiento de los ingresos y gastos corrientes .....	188
Gráfico 21 Gobiernos Locales Comportamiento de los ingresos y gastos de capital.....	189
Gráfico 22 Gobiernos Locales Tasa de crecimiento de los ingresos y gastos de capital .....	190
Gráfico 23 Gobiernos Locales Comportamiento en términos reales de las partidas del gasto de mayor importancia relativa.....	192
Gráfico 24 Gobiernos Locales Porcentaje de ejecución del presupuesto por programas..	194
Gráfico 25 Gobiernos Locales Recursos incluidos en la Ley de Presupuesto Nacional y.....	195
Gráfico 26 Índice Total Ponderado 2007-2010 .....	202
Gráfico 27 Capacidad de gestión versus maniobrabilidad institucional.....	204





## Resumen

### A. Evolución de las finanzas públicas

La situación de déficit primario y financiero al primer semestre del 2011, revela que el Gobierno Central tiene básicamente la misma situación del 2010, al igual que los otros subsectores. Llama la atención el caso de las Empresas Públicas No Financieras, que en ambos años han presentado déficit financiero, e incluso déficit primario. La inversión real ha concentrado la expansión del gasto en su caso.

El gasto primario es en 2011 del doble o más que el del año 2007, lo que supone una tasa promedio anual del 20%. Ese ritmo de expansión se observa, con diferencias, en todos los grupos del Sector Público. Por el contrario, los ingresos así como el PIB han mostrado crecimientos mucho menores, cercanos al 10% anual. En contraparte, el recurso del Gobierno Central al crédito es cinco veces superior al del 2007, lo que ha originado un aumento sostenido del cociente deuda/PIB desde el año 2009.

La estimación de déficit del presupuesto inicial, para el Gobierno Central, de ₡1,1 billones de colones, y equivalente a un 5,3% del PIB, es una proyección que parece será cercana a la realidad. Según la tendencia a junio, los ingresos no llegarían al nivel esperado, mientras los gastos sí estarían en el orden del presupuesto inicial, por lo cual la situación de déficit a junio (4,4% del PIB) probablemente sea más seria al cierre del año, conforme lo apuntado, y en torno a un 5,4% del PIB.

Otros subsectores como los Órganos Desconcentrados e Instituciones Descentralizadas, se mantienen en indicadores de déficit financiero relativamente pequeños, a pesar del aumento de su gasto. Las transferencias del Gobierno Central han contribuido a cerrar el desfase de esos grupos, lo que está incidiendo en el difícil control del gasto del Presupuesto Nacional.

A diferencia de años atrás, cuando el desbalance fiscal se originaba en el peso de la deuda y el pago de intereses, la situación presente es de un difícil control del gasto primario, principalmente el gasto corriente de remuneraciones y transferencias. La baja que tuvo la deuda durante el ciclo expansivo de la economía, junto con los bajos valores de la inflación, la devaluación y las tasas de interés, han permitido un comportamiento no explosivo de la deuda del Gobierno hasta el momento.

El ajuste fiscal es un elemento necesario de la estrategia de desarrollo de mediano plazo, junto con la ejecución de importantes proyectos de inversión cuyo financiamiento se ha tramitado, pero que agravarían el déficit si no se realizan las acciones correctivas de las finanzas públicas. Se hace perentorio utilizar las holguras que aún ofrece esta confluencia de las variables macroeconómicas, asegurando el control del gasto primario y un aumento de la recaudación tributaria.

### B. Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011

#### Sobre los ingresos del Gobierno Central

Los ingresos corrientes del Gobierno Central recaudados al 30 de junio del 2011 ascendieron a ¢1.387.681,4 millones, los cuales representan una ejecución del 45,7% del total de ingresos corrientes estimados, resultando levemente superior al porcentaje ejecutado al primer semestre del 2010, cuando se había recaudado el 45,1% del total de ingresos estimados.

En agosto de 2011 esta Contraloría efectuó un nuevo cálculo de los ingresos corrientes del período, por la suma de ¢2.993.764 millones, ¢45.062 millones menos que el presupuesto inicial. La carga tributaria estimada, relación de ingresos tributarios a PIB, se situaría en 13,20% en el 2011, muy similar a la observada en el 2010 (13,22%).

#### Sobre los egresos del Gobierno Central

Al 30 de junio de 2011, el Gobierno Central ejecutó la suma de ¢2.675.984 millones, que representa el 47,2% del presupuesto ajustado<sup>1</sup> (un 47,7% si se considera la rebaja de ¢50.000 millones propuesta en el decreto de contención del gasto, N° 36618-H de 6 de junio de 2011). En relación con el gasto ejecutado en el primer semestre en el 2010, esta cifra muestra un aumento de ¢495.296,5 millones (22,7% nominal).

Ese porcentaje de ejecución podría incrementarse a un 48,3%, si se considera el gasto comprometido en las partidas de "Servicios" (¢42.714,6 millones), "Materiales y suministros" (¢10.614,5 millones) y "Bienes duraderos" (¢9.637,9 millones), el cual obedece a contrataciones que se encuentran en proceso para adquirir bienes o servicios no personales, y que podría decirse que corresponde a compromisos con terceros<sup>2</sup>.

Al igual que en años anteriores, el presupuesto ejecutado mantiene la misma distribución de los gastos, concentrándose la mayor parte (97,6%), en las partidas del servicio de la deuda pública (39,9%), transferencias (29,9%) y remuneraciones (27,8%).

#### Servicio de la Deuda

Para el año 2011, las presiones de las mayores necesidades de financiamiento por parte del Gobierno Central producto de la situación fiscal que vive el país, no han favorecido el comportamiento de los niveles de endeudamiento y por consiguiente del servicio de la deuda que generan dichos pasivos, lo que ha implicado un mayor crecimiento del título con respecto al presupuesto total aprobado.

El presupuesto para este título asciende a ¢1.853.6 miles de millones, equivalente al 33,8% del presupuesto total aprobado. Inicialmente, estos egresos se financiaron en un 74,0% con recursos generados en la colocación de títulos valores de la deuda interna y un 26,0% con ingresos corrientes; posteriormente, se incorporaron ¢195.931,1 millones provenientes del préstamo con el Banco Mundial para apoyo de las finanzas públicas, los cuales se

---

<sup>1</sup> El presupuesto ajustado no incluye las sumas correspondientes a los recursos externos que no han sido ejecutados.

<sup>2</sup> El compromiso representa una posible salida de recursos, condicionada a la prestación o no de los bienes y servicios contratados.

destinaron al pago de la amortización de la deuda externa, en particular de los eurobonos que vencieron en marzo 2011.

La incorporación y utilización de los recursos de este préstamo con el Banco Mundial para el pago de la amortización externa permitió un financiamiento menos oneroso que el que estaba inicialmente aprobado, pero refleja a nivel presupuestario una sobreestimación de las partidas de gasto de amortización de la deuda externa, y un artificialmente bajo porcentaje en la ejecución de las mismas al 30 de junio.

Adicionalmente, el comportamiento de las tasas de interés y el tipo de cambio se ha observado más favorable que los supuestos utilizados en la estimación del servicio de la deuda, generando en alguna medida cierto grado de holgura.

### **C. Resultados de la ejecución física y presupuestaria de algunos ministerios**

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

Mediante Ley 8954 de 9 de junio de 2011, publicada el 16 de agosto, se produjo la reforma al artículo 78 de la Constitución Política que elevó de un 6% a un 8% el porcentaje del PIB que, como gasto público, debe destinarse a la educación estatal.

Para el período 2011 el MEP cuenta con un presupuesto de ₡1.446.533,0 millones, de los cuales, al 30 de junio de 2011, se ha ejecutado un 47,3%, porcentaje menor al 49,8% ejecutado en el mismo período del 2010.

Destaca la baja ejecución del programa 554 "Infraestructura y equipamiento del sistema educativo" (18,6%). No obstante, durante el 2010 a este programa se le asignaron ₡23.500,0 millones, que fueron girados en un 90% a las Juntas de Educación y Administrativas, por lo que desde esos entes se está financiando la construcción de infraestructura educativa. Los otros programas registraron ejecuciones normales, semejantes a las de los años anteriores.

La importancia relativa de las partidas del gasto según objeto muestra un cambio importante en los últimos cinco años, debido a un incremento promedio de un 21,5%, en la partida de remuneraciones, la cual pasa de representar el 59,2% del presupuesto total del año 2009 al 64,5% para el año 2011.

En relación con el cumplimiento de metas, se observa que un 60% de los indicadores de gestión muestran niveles de cumplimiento superiores al 50%; sin embargo, estos indicadores han presentado debilidades en su formulación y no permiten una adecuada evaluación.

#### **Ministerio de Salud**

Del presupuesto asignado (₡139.099,7 millones) el Ministerio de Salud ha ejecutado el 46,4%. La gestión de esta cartera se apoya además con recursos que se consignan en órganos adscritos a ese Ministerio, como la Organización de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS), el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS) y la figura del Fideicomiso N° 872-Ministerio de Salud-BNCR/CTAMS, mediante transferencias.

Estos órganos adscritos muestran niveles de ejecución que no superan el 33,0% del presupuesto asignado, por lo que se debería revisar la estructura actual y paralela que mantiene el sector, en tanto plantea dificultades no sólo en la asignación de recursos, sino también en la ejecución y evaluación de la gestión del Ministerio de Salud y la relación con los resultados alcanzados en las materias de su competencia. El nivel de dispersión existente podría producir una ruptura entre la gestión y los resultados alcanzados por los órganos de apoyo respecto de la gestión ministerial.

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

La mayor parte de los recursos asignados y ejecutados por este Ministerio son absorbidos por la partida de "remuneraciones" con aproximadamente el 70% de los gastos ejecutados, aspecto al que se le debe dar seguimiento, ya que los recursos disponibles para inversiones podrían verse afectados y, por ende, el cumplimiento de las metas institucionales y de las estratégicas establecidas para el logro del PND, principalmente en aquellas relacionadas con el mantenimiento y conservación de la red vial cantonal, construcción y reconstrucción de puentes, demarcación de kilómetros y señales colocadas.

En este sentido, algunas de dichas metas no fueron logradas debido a varios factores, entre ellos, a la falta de recursos financieros, como antes se indicó, y a los procesos de contratación administrativa. Estos aspectos deben ser valorados por ese Ministerio con el objeto de buscar soluciones viables a esa problemática y mejorar en forma sustantiva dichos niveles de ejecución y, consecuentemente, la transitabilidad y la seguridad de los usuarios de la red vial nacional y cantonal.

### **Ministerio de Hacienda**

Al 30 de junio del 2011, el Ministerio de Hacienda presenta una ejecución en el gasto de un 34,9%, un poco mayor que la ejecución mostrada en el mismo período en el año 2010. Se mencionan entre las principales razones que incidieron en los porcentajes de ejecución obtenidos: inconvenientes en el proceso de compras; contrataciones que resultaron infructuosas; problemas para ocupar plazas vacantes; bienes requeridos contratados en el exterior; tardanza de las empresas proveedoras de servicios públicos para remitir las facturas de cobro, y complejidad de los contratos marco tramitados por compra red.

Respecto a los logros institucionales, en el "Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria" del I Semestre 2011, se hace un recuento de logros; sin embargo, éstos no se vinculan expresamente con los resultados plasmados en la Ley de Presupuesto, con lo cual se dificulta determinar un balance de la gestión institucional para el período y conocer el avance respecto del cumplimiento de la misión y visión institucional.

### **Ministerio de Agricultura y Ganadería**

La ejecución de gastos al 30 de junio asciende al 40,6% y en términos reales es menor en un 18% con respecto a la ejecución a ese mismo mes el año anterior. La partida a la cual se le asignó más contenido presupuestario es la de "Remuneraciones" por \$15.705,7 millones y muestra una ejecución del 47,0%, seguida por la de Transferencias que ejecutó el 48,2%.

La baja ejecución en Servicios (18,7%), Materiales y Suministros (10,7%), Bienes duraderos (4%) y Transferencias de Capital (2%) es atribuida, principalmente, a tres factores: inconvenientes en los procesos de compra, contrataciones que resultaron infructuosas y problema por ocupar plazas vacantes.

En cuanto a la ejecución física en el primer semestre del año 2011, esta Contraloría concluye que la información suministrada no contribuye al proceso de rendición de cuentas, pues carece de una estructura adecuada, ordenada, clara y uniforme para cada instancia evaluada, ni permite relacionar la ejecución presupuestaria con la ejecución física y el cumplimiento de metas; tampoco se puede colegir la consecución de las prioridades a partir del alcance de metas específicas asociadas.

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

Del análisis de la ejecución física del programa más relevante "Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales", se puede afirmar que muestra un resultado regular en el cumplimiento de sus objetivos y metas. Ese programa cuenta con ₡143.481,8 millones, que se constituye en el 90% del presupuesto total del Ministerio de Seguridad Pública.

Al 30 de junio, el gasto devengado más compromisos representa el 51% del presupuesto anual. El análisis de su ejecución física permite señalar que ha sido regular, por cuanto las metas presentan resultados extremos, por cuanto algunas metas alcanzaron porcentajes mayores o cercanos al 100% con respecto a lo programado para todo el año, mientras que otras no reportan avance alguno.

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

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

El presupuesto del ICE para el año 2011, que ascendía inicialmente a ₡1.856.243 millones fue modificado mediante un presupuesto extraordinario y llevado a la suma de ₡1.878.209 millones, que es la suma vigente al 30 de junio.

Por el lado de los ingresos, la ejecución alcanza el 44,7% a esa fecha, porcentaje superior al observado en los años 2008-2010. Los ingresos totales percibidos al 30 de junio ascienden a ₡840.284 millones, y se componen de ₡587.014 millones de ingresos corrientes, ₡37 millones de ingresos de capital y ₡253.233 millones de financiamiento.

Por el lado de los egresos, la ejecución alcanza el 37,2%, porcentaje similar al observado en los años 2008-2010.

El resultado anterior es producto de ejecuciones relativamente altas en partidas como "Servicios", "Remuneraciones" y "Materiales y suministros", que son las partidas número 1, 3 y 4 en orden de importancia en el total del presupuesto de gastos, y que se ejecutaron en un 42,5%, 48,2% y 43,2% respectivamente, junto con bajas ejecuciones en otras partidas, dentro de las cuales destaca la de "Bienes duraderos", que es la segunda en importancia y que muestra una ejecución de solo el 16,0% al 30 de junio, manteniendo el comportamiento observado en años anteriores.

### **Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)**

Para el período 2011 la Contraloría aprobó a RACSA un presupuesto inicial por la suma de ₡53.998,6 millones. Los ingresos del primer semestre ascienden a ₡22.070,9 millones, que representa la menor recaudación de ingresos en los últimos tres años, y que RACSA justifica señalando la erosión y segmentación del mercado de las telecomunicaciones.

### **Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)**

Al 30 de junio de 2011, Recope percibió ingresos por un total de ₡826.292 millones incluyendo el superávit presupuestario (₡761.778 millones si no se incluye), y realizó egresos por ₡736.136 millones, generando un excedente de ₡90.155 millones, destinado a cubrir compromisos a los suplidores de petróleo y gasolina, pues a esa fecha quedó un pendiente de pago de ₡93.131 millones, lo cual es un fenómeno propio del giro normal de la empresa.

Los ingresos por venta de productos derivados del petróleo ascienden a ₡761.170 millones y representan el 92,1% de los ingresos totales del primer semestre. Su recaudación equivale al 53,6% de la suma presupuestada, lo que se encuentra dentro del rango esperado según el comportamiento de la demanda en el período.

Al nivel de programa, los egresos, por un total de ₡736.136 millones, se concentraron en un 96% en el programa de operación (cuyo principal componente es la compra de hidrocarburos), y en un 4% en el de inversión. Estos programas presentan una ejecución del 51,5% y del 18,7%, respectivamente al cierre del primer semestre, para una ejecución global del 50,3%.

El programa de inversión ha mostrado una tendencia de baja ejecución en 2009 y 2010. En 2011, aunque se alcanza un nivel de ejecución mayor al de los años previos, esta sigue siendo baja. Al respecto, la administración de la empresa indica que es probable que se incremente el desempeño en el segundo semestre en razón del avance que tienen las obras respectivas; sin embargo, resulta prudente un estricto seguimiento y solución oportuna de eventuales inconvenientes que se presenten con los contratistas.

La partida de "Remuneraciones" muestra un incremento del 12,7% en relación con el primer semestre 2010. Al respecto, Recope indica que este incremento obedece al crecimiento vegetativo que se origina como producto de la antigüedad del personal de la empresa.

Resulta de particular interés que se cumpla con los mecanismos de control, seguimiento y gestión, para asegurar que las metas del programa de inversiones, que en su totalidad muestran menor avance del programado al mes de junio, alcancen los niveles esperados para final de año, en tanto las inversiones en ejecución son de alto impacto para las operaciones presentes y futuras de la Empresa, lo anterior representa un área de potencial riesgo en RECOPE, considerando los resultados obtenidos en períodos anteriores.

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

El presupuesto aprobado del AyA al 30 de junio 2011 asciende a ₡133.183,4 millones. Los ingresos efectivos suman ₡58.857,3 millones (un 44%); la diferencia con respecto al 50% se debe a que los recursos de FODESAF no fueron girados en dicho semestre, y hay créditos

que tampoco se giraron en ese período; todos estos recursos están destinados a la ejecución de proyectos de inversión.

Los gastos ejecutados al 30 de junio alcanzan los ¢42.794,3 millones (32,1% del presupuesto). Este bajo porcentaje de ejecución, junto con un 51% como porcentaje de metas en "riesgo de no cumplimiento" lleva a considerar que la ejecución de los recursos de AyA no fue óptima en este primer semestre.

El crecimiento real de los ingresos fue de 4,7% y el incremento de los costos de 3,7%. Un estricto control de los pasivos y de los gastos financieros del endeudamiento del largo plazo resulta indispensable para no aumentar el riesgo de iliquidez.

### **Servicio Nacional Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA)**

El SENARA ha venido enfrentando desde hace varios años una difícil situación financiera, que le ha impedido brindar un servicio bajo criterios de calidad, continuidad, oportunidad y eficiencia, a la luz de las funciones y los objetivos que el ordenamiento le ha encomendado a esta institución. La carencia de recursos para cubrir obligaciones de carácter ineludible motivó la improbación, por parte de la Contraloría General, del presupuesto de dicha institución para el año 2011.

Históricamente se han presentado omisiones de direccionamiento estratégico en la institución que han incidido en el deterioro financiero y administrativo que hoy muestra la gestión institucional.

En cuanto al presupuesto de egresos, la ejecución del gasto en este primer semestre se ha realizado principalmente en el pago de salarios y sus respectivas cargas sociales, tanto del personal de oficinas centrales como personal asignado a las diferentes regiones, lo cual equivale a un 68,7% de los egresos ejecutados en el período, las restantes partidas muestran ejecuciones inferiores al 15% lo que pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos y metas del período y los establecidos en la ley de creación de esta institución.

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

El presupuesto definitivo del INS al 30 de junio de 2011 asciende a ¢1.172.020 millones de los cuales ha recaudado ¢869.684 millones (74,2% del total presupuestado) y ha gastado ¢476.133 millones (40,6% de lo presupuestado); no obstante, como parte de lo ingresado, un total de ¢499.036 millones corresponde a superávit –libre y específico– de manera que si se excluye esta parte los ingresos propiamente del período sumarían ¢370.648 millones.

La fuente principal de recursos del INS la constituyen los ingresos corrientes, dentro de los cuales el rubro más relevante es la venta de seguros, compuesta a su vez principalmente de seguros voluntarios de automóviles y el de riesgos del trabajo.

La aplicación del superávit libre, que representa el 94,4% del total recaudado bajo el rubro de financiamiento, se concentra en un 78,3% en la inversión de títulos valores de largo plazo, lo cual es consecuente con el hecho de que una porción significativa de dichos recursos corresponde a las reservas que el INS debe mantener y que deben ser invertidas para lograr la mayor rentabilidad posible. El superávit específico, que representa el 5,6% del financiamiento, se destina a la primera etapa de la construcción del Hospital Trauma INS.

La partida "Bienes duraderos" muestra una ejecución de solo el 19,3%, lo cual se explica en parte por la baja ejecución de la subpartida "Equipo y programas de cómputo", asociada al proceso de revisión del denominado Proyecto ALFA (adquisición de hardware, software y licencias para la nueva plataforma tecnológica integrada de seguros).

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

Los ingresos del CONAVI en el primer semestre son un 122% mayores que los observados en el mismo período un año atrás. Ello se debe principalmente a la incorporación del superávit específico destinado a la ejecución del proyecto "Carretera nueva a San Carlos, Sección: Sifón – La Abundancia", que se espera esté concluido en un plazo no mayor a 30 meses.

En relación con la ejecución correspondiente al primer semestre, debe resaltarse que el 46,8% del monto gastado por concepto del rubro "mantenimiento de vías de comunicación" se realizó con cargo al renglón de imprevisibles, aspecto que evidencia fallas en la planificación.

Por otra parte, no se debe dejar de lado que en el programa construcción vial, la subpartida "vías de comunicación terrestre" es la que influye sustancialmente en el porcentaje de ejecución, no obstante, se le debe prestar atención al hecho de que el 37,1% de lo ejecutado corresponde a reajustes de precios, lo cual no tiene ningún efecto en el avance físico de las obras.

### **Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)**

De acuerdo con la ejecución física y presupuestaria de JAPDEVA del primer semestre del 2011, se tiene que la situación financiera continúa siendo crítica ya que sigue careciendo de recursos sanos y suficientes para hacerle frente a sus gastos fijos como realizar las inversiones necesarias para mejorar la eficiencia portuaria.

Lo anterior, debido a que las rentas han mostrado una tendencia decreciente, aspecto que se confirma al proyectar la venta de bienes y servicios con base en lo recaudado al primer semestre del 2011, lo que da como resultado un déficit estimado de \$4.331,5 millones.

Contrariamente, los gastos por remuneraciones muestran una tendencia creciente y consumen un 65,4% del total de gastos, restándole capacidad financiera para el mejoramiento del equipo e instalaciones portuarias.

Esta situación negativa se ve reflejada en las razones financieras de JAPDEVA donde la razón de liquidez de junio del 2010 a junio del 2011 pasó de 2.4 a 1.4 así como en ese mismo período la razón de utilidad (utilidades sobre ingresos de operación) reflejó una pérdida de -6,7% (\$915,0 millones) y de -18,9% (\$2.608,2 millones), respectivamente.

Ante esta situación, se le reitera tanto al Gobierno como a esa Administración que tomen las acciones viables e integrales en el corto plazo con la finalidad de mejorar la recaudación de los ingresos, establecer una estructura presupuestaria de gastos



equilibrada con el propósito de que se destinen mayores recursos a las inversiones y disminuir el gasto corriente.

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

Durante los años 2008 y 2009, la recaudación de ingresos del Régimen de Salud, incluido el superávit acumulado libre y específico, superó la estimación realizada, situación que se modificó en el 2010, cuando se recaudó un 93% de lo propuesto. En cuanto a la relación de ingresos y egresos se observó que los primeros siempre han sido superiores a los segundos; sin embargo, la diferencia entre ambos rubros ha ido disminuyendo hasta llegar a ser muy semejantes en 2010. Al eliminar el efecto del superávit, se observa que ya en el 2009 los egresos superan a los ingresos y que la CCSS para hacerle frente a sus obligaciones ordinarias cada vez utiliza una mayor proporción de su superávit, situación que no es sostenible en el tiempo. En 2010 el superávit libre ascendió a  $\text{¢}2.710,5$  millones, sin embargo las cuentas por pagar ascendieron a un monto superior a los  $\text{¢}23,000$  millones, situación que ha generado riesgo de liquidez en el 2011.

La partida que ha acelerado el crecimiento de los egresos, es "Remuneraciones", producto de incrementos salariales y aumento en la cantidad de plazas, por lo que cada vez se necesita un porcentaje mayor de los ingresos para la cancelación de dicha partida.

En cuanto al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM), en promedio para el período 2006-2010, los crecimientos generales en los ingresos y egresos, han sido en términos reales del -0,03% y 5,15%, lo cual implica que los egresos reales representan cada vez una proporción mayor de los ingresos reales, originando una tendencia hacia el punto de equilibrio, ingresos igual a egresos, y el consecuente riesgo de liquidez en el régimen.

Al 30 de junio de 2011, se ha cumplido con la meta financiera de recaudar el 50% de los ingresos propuestos, no obstante, el hecho de que parte de los ingresos efectivos provengan de "Recursos de vigencias anteriores", recursos no permanentes en el tiempo, hace que la situación tienda a generar riesgos de liquidez, ya que si se excluye, en ambos regímenes, los recursos del superávit, los porcentajes de recaudación disminuyen, de un 50,8% a un 47,8% en el régimen de Salud, y de un 55,7% a un 41,6% en IVM.

A efecto de complementar el análisis anterior se usó el indicador financiero denominado índice de liquidez o de solvencia inmediata, también denominado prueba de ácido que mide el grado en que el efectivo y los activos más líquidos cubren los pasivos circulantes; en ambos regímenes los resultados del índice de los últimos seis meses fueron menores a los resultados del año 2010, mostrando una tendencia descendente.

En relación con el cumplimiento de metas al 30 de junio de 2011, se recuerda que este órgano contralor, mediante el Informe DFOE-SOC-IF-79-2010 del 23 de diciembre del 2010, sobre la planificación estratégica en la CCSS, entre otras cosas, señaló que: *"Las debilidades en el proceso de planificación de la CCSS no permiten una orientación clara de la gestión hacia la consecución de sus fines que a la vez posibilite la efectiva rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión. (...) La planificación estratégica de la CCSS carece de una clara orientación hacia los resultados, pues una importante proporción de las acciones estratégicas que se encuentran en el Cuadro de Mando Integral (CMI) se dirigen a solventar asuntos de carácter operativo. En otras palabras, por medio de las acciones estratégicas no es posible conocer el efecto del servicio de atención de la salud"*.

La revisión realizada al informe de metas remitido por la CCSS, se determinó que dicha institución catalogó a un 84% de las metas como de "Avance satisfactorio" sin embargo para 31 de las 68 metas no se aportó información, lo que se contrapone al principio de rendición de cuentas. Dos ejemplos de lo anterior son las metas "Que al finalizar el año 2011 se hayan contratado 15 especialistas y personal de apoyo para el abordaje del cáncer" y "Que al finalizar el año 2011, se cumpla en el 98% el proceso de abastecimiento institucional de medicamentos e insumos médicos en la red de servicios".

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

El IMAS ha recaudado al 30 de junio 2011 la suma de ¢67.899,7 millones, originados principalmente en las Transferencias del Gobierno Central (56,0%), Recursos Propios (20,5%) y las transferencias provenientes del FODESAF (15,3%).

La partida de mayor relevancia, por materialidad, es transferencias corrientes, con un total de ¢88.358,8 millones, presupuestados y una ejecución del 41,1%. La partida de remuneraciones es la segunda en importancia, y tiene asignados recursos por la suma de ¢12.172,7 millones, de los que se ha ejecutado un 42,9%. De los ¢6.614,7 millones asignados a transferencias de Capital, se ha ejecutado un 11,0%.

En cuanto a los resultados para el primer semestre del año 2011 del componente de Atención a Familias, la meta planteada presenta un 108,0% de ejecución, lo cual contrasta con la ejecución presupuestaria de un 40,0% de los recursos.

En el programa Avancemos se programó atender 160.875 estudiantes, y los resultados muestran que se giraron recursos a 167.330 estudiantes, ejecutando el 43,0% de los recursos presupuestados. No obstante, en el programa "Desarrollo y Mejoramiento de Servicios Comunitarios", se presupuestó la suma de ¢4.499,0 millones, con la cual se pretende atender a 95 grupos comunales, pero al 30 de junio, no registra ejecución en dicha meta.

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

El presupuesto del INA, por ¢84.663,2 millones, está financiado con ¢11.679,2 millones de superávit y ¢72.983,9 millones de ingresos corrientes. El rubro de Contribuciones Sociales, que constituye el recurso más relevante dentro de la estructura de ingresos, muestra en los últimos años una tendencia incremental en términos absolutos pero una desaceleración en términos reales.

Ante esta situación y considerando el incremento proporcionalmente mayor que se ha observado desde períodos anteriores en la partida de remuneraciones, el ente contralor ha dispuesto al INA darle seguimiento puntual al comportamiento de dicho ingreso y gasto, con el objeto de que se adopten las medidas necesarias para evitar situaciones de riesgo en sus finanzas.

Por otro lado, el gasto total del INA para el primer semestre del 2011 ascendió a ¢30.797,4 millones, alcanzando una ejecución de un 36,4% con respecto a lo presupuestado. Dicho resultado se ha visto afectado por el bajo porcentaje de ejecución que presentan las partidas de Servicios, Materiales y Suministros y Bienes duraderos, situación que amerita sea

revisada a efecto de evitar que se continúe acumulando superávit, como ha sucedido en años anteriores.

En cuanto a la ejecución física observada en el Informe de Evaluación para el primer semestre, si bien se muestran porcentajes de logros aceptables, se mantienen bajos porcentajes de avance en algunas metas importantes para el cumplimiento de los propósitos institucionales.

### **Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)**

Durante el primer semestre del ejercicio económico 2011, FODESAF ha recaudado ¢196.405,2 millones, que representa el 51,1% del total de recursos presupuestados (¢384.051,2 millones).

La estructura de egresos de FODESAF consigna recursos a cuatro partidas de gastos, los más significativos se ubican en las partidas de transferencias, entre las cuales, las de carácter corriente significan el 77,1% de los gastos presupuestados por el Fondo para el 2011, y que muestra una ejecución semestral del 40,0% para un monto de ¢117.131,8 millones transferidos de los ¢296.221,9 millones presupuestados. Los gastos por concepto de transferencias de capital, representan el 21,5% del total presupuestado y muestran una ejecución de un 39,0% para una suma de ¢32.547,5 millones trasladados de un total de ¢82.704,8 millones estimados para el ejercicio.

Entre otros programas financiados por el fondo, está el correspondiente a la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, para el cual se consignaron recursos para su financiamiento a través de distintas Unidades Ejecutoras. Lo anterior con el propósito de atender lo dispuesto en la Directriz N° 008-P de la Presidencia de la República y el Decreto Ejecutivo N° 36020-MP del 8 de mayo de 2010. El programa se refuerza en ¢10.096,0 millones, pero al 30 de junio no presenta ejecución, dado que aún se están definiendo los roles de algunos actores, en temas como responsabilidades y funciones, planificación operativa, ejecución y la evaluación del programa.

### **Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)**

Los ingresos aprobados al 30 de junio de 2011, ascienden a ¢140.265,8 millones, suma que está distribuida en tres fuentes de recursos, las que han generado un ingreso efectivo de ¢81.134,1 millones. Por su parte, los gastos se han ejecutado en un 30,5% de lo presupuestado (¢42.829,8 millones).

En términos generales, la ejecución física del BANHVI muestra un comportamiento variado en las metas de los programas, ya que algunas muestran porcentajes razonables de cumplimiento, mientras que otras mantienen bajos porcentajes de ejecución.

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

En la evaluación de la ejecución físico-financiera de la CNE se determinó una disminución permanente en la recaudación de su mayor fuente de financiamiento, que incidió en que su gasto real más sus recursos comprometidos fuera mayor al ingreso real total. A pesar de que el ingreso real represente un 20,7% de los recursos presupuestados, la CNE reporta avances satisfactorios en las metas programadas, lo que en suma podría estar

evidenciando deficiencias en la formulación presupuestaria, si se considera también que en el período de análisis la Comisión efectuó nueve modificaciones presupuestarias para ajustar su presupuesto, es decir modificó su presupuesto 1,5 veces por mes.

### **Sector Municipal**

El análisis de la ejecución presupuestaria y física de las instituciones del sector municipal muestra un lento avance en el cumplimiento de las metas programadas (inferior al 70% en promedio), igual situación se presenta con los gastos (aproximadamente se ha ejecutado un 30% de lo previsto), mientras que el porcentaje de ejecución de los ingresos alcanza un nivel más favorable comparativamente (un 57,9% de recaudación).

El crecimiento en la tasa de los ingresos corrientes al cierre de los períodos 2008 y 2010 (variación porcentual interanual), fue inferior a la del gasto corriente. Por su parte, la tasa de crecimiento correspondiente al ingreso de capital sufrió una caída importante en los años 2009 y 2010, lo que repercutió en el ritmo de crecimiento del gasto absoluto de capital en el período 2009 e incluso, se registró una tasa negativa para el período 2010.

Esta situación significa menor inversión en obras para las comunidades costarricenses, pues al disminuir la tasa de crecimiento de los ingresos corrientes, se limitan las posibilidades de las administraciones municipales de destinar recursos a proyectos de inversión, ya que deben atender, en primera instancia, sus erogaciones fijas, aparte del efecto que conlleva la disminución ya apuntada del ingreso de capital.

Asimismo, el nivel de ejecución de las transferencias a favor de los gobiernos locales en el Presupuesto Nacional 2011 es relativamente bajo, rondando un 30%, lo que se traduce en un incremento en los saldos de Caja Única en la Tesorería Nacional y del superávit de los gobiernos locales, así como en una menor inversión y la contracción del desarrollo en la prestación de los servicios y ejecución de obra pública.

### **E. Tendencias para una mejor rendición de cuentas**

Para la Contraloría General de la República es de gran interés el seguimiento de indicadores que permitan identificar patrones de comportamiento en las principales variables económicas y financieras de las instituciones públicas y que sirvan de señal de alerta temprana sobre eventuales presiones a su desempeño.

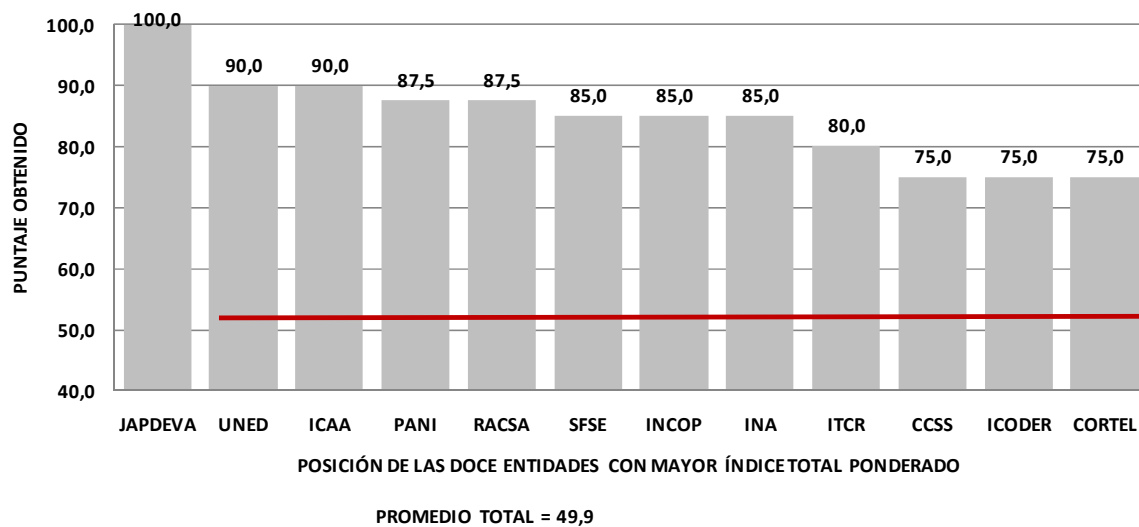
Para tal efecto, se determinaron las siguientes cuatro áreas críticas que afectan el margen de maniobrabilidad institucional y que pueden ser asociados cada una con un subíndice específico, a saber: la sostenibilidad de la planilla, el crecimiento del salario medio, la evolución del superávit, y el soporte de gastos.

A partir de estos subíndices fue posible obtener un Índice Total Ponderado para un grupo de cuarenta y siete entidades de mayor tamaño del sector público descentralizado, de forma que en tanto mayor sea este Índice, y de mantenerse a futuro la tendencia observada durante el periodo, el grado de maniobrabilidad institucional tendería a disminuir.

El siguiente gráfico muestra las doce entidades con el mayor Índice Total (todas con puntaje mayor a 75), en las cuales de mantenerse a futuro la tendencia observada entre

los ingresos y los gastos en remuneraciones, podría disminuir su margen de maniobrabilidad y afectar el grado de cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas.

### Índice total ponderado 2007 - 2010





## 1. Introducción

El accionar del sector público constituye un importante factor determinante en la solución del problema económico fundamental a que se enfrenta toda sociedad moderna, pues tiene gran incidencia en la determinación de la canasta de bienes y servicios que produce la sociedad con los recursos disponibles, así como en la definición de la forma en que estos recursos se asignarán a aquella producción y en cómo ésta será distribuida entre los integrantes de la colectividad.

De ahí la relevancia de apartar periódicamente un espacio en la agenda social para destinarlo al análisis de la gestión y de la situación y perspectivas financieras de ese sector, todo ello en el marco de un contexto histórico reciente, de forma que se contribuya a la producción y análisis de información relevante y, consiguientemente, a la formación de criterio para tomar decisiones sobre el rumbo que debe seguir la hacienda pública en el corto y en el mediano plazo.

A tal propósito pretende contribuir el presente volumen, el cual constituye un informe acerca de la gestión del sector público costarricense correspondiente al año 2011 con corte al 30 de junio; es decir, se trata de un informe de "medio período" para el ejercicio económico 2011, relativo a la evolución fiscal y presupuestaria de las entidades públicas, y que ha sido elaborado a partir de la experiencia en el ejercicio de las funciones de fiscalización superior de la Hacienda Pública que competen a la Contraloría General de la República.

En consecuencia, los resultados de la ejecución financiera del presupuesto del Gobierno Central, de los órganos desconcentrados, de las municipalidades y del resto de instituciones y empresas públicas, así como el análisis del cumplimiento de las metas contenidas en sus planes operativos, constituyen insumo principal del presente informe, complementado con los hallazgos obtenidos en el ejercicio de otras potestades, más allá de la fiscalización presupuestaria, conferidas por el ordenamiento jurídico al ente contralor.

Complementa el presente documento a dos informes previos de esta Contraloría que también versan sobre las bases presupuestarias para llevar adelante la gestión pública costarricense en el año 2011, a saber, el "Informe técnico" sobre el proyecto de ley de presupuesto del Gobierno Central para ese ejercicio económico, emitido en setiembre de 2010, y el informe sobre presupuestos públicos del 2011, publicado en febrero de 2011.

Encontrará el lector a continuación un capítulo destinado al análisis de la evolución de las finanzas públicas en forma global, seguido del informe de la ejecución del presupuesto del Gobierno Central, incluyendo resultados de la ejecución física de algunos ministerios, así como el análisis de la ejecución presupuestaria y física de algunas instituciones del sector descentralizado, municipal y de empresas públicas. El documento también comprende el análisis de algunos factores de riesgo relacionados con el desempeño de algunas entidades públicas.





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



## **2. Evolución de las finanzas públicas**

### **2.1 Situación fiscal del Gobierno y del Sector Público**

A partir de un período de mejoramiento en los indicadores fiscales, como el déficit y la deuda, hacia mediados del decenio pasado, el país ha experimentado varios años de aumento del gasto sin el correspondiente acompañamiento de los ingresos. Esta situación se manifiesta muy palpablemente en el Gobierno Central y los órganos e instituciones que realizan funciones propias de la esfera gubernamental, entre ellos los gobiernos locales, en lo que se refiere a recursos propios.

#### **2.1.1 Tendencia del gasto y del ingreso**

La ejecución del primer semestre del 2011 presenta una expansión significativa del gasto de estos grupos institucionales, como ya se ha observado desde el 2009, con mayor ímpetu en el gasto corriente, y en su caso, las remuneraciones. Como lo muestra el cuadro 1, entre el 2007 y el 2011 el gasto total del Gobierno Central se ha duplicado, o más que duplicado en el caso del gasto primario (es decir, sin intereses), tanto corriente como de capital. Los intereses se muestran iguales, pero están en aumento luego de disminuir en 2008 y 2009.

La expansión del gasto en remuneraciones es notable en los órganos desconcentrados, donde se ha más que triplicado, mientras en los Gobiernos Locales la mayor tasa está en los gastos de capital. Las transferencias han más que duplicado su nivel del 2007 en todos los casos, y es también pronunciada la tendencia del pago de intereses fuera del Gobierno Central; sin embargo, son gastos todavía muy pequeños, salvo en las empresas públicas en donde se debe llamar la atención sobre el endeudamiento subyacente.

Si se expresa en tasas de crecimiento anual, cocientes de más del 200% en cuatro años significan tasas anuales promedio del 20%, en circunstancias en las que el PIB y los ingresos han estado creciendo escasamente un 10%. No obstante, en 2011 se ha controlado un tanto el ritmo de crecimiento, y está más cercano a la dinámica de la economía.

**CUADRO 1**  
**SECTOR PÚBLICO**  
**GASTO POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, SEGÚN SECTORES INSTITUCIONALES**  
**PRIMER SEMESTRE 2007 Y 2011**  
**MILES DE MILLONES DE COLONES**

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		Órganos Desconcentr.		Instituciones Descentr. No Empresar.		Empresas Públicas No Financiera		Instituciones Públicas Financieras	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011
<b>Gastos corrientes</b>	876,7	1.720,8	39,0	72,6	118,9	245,3	543,3	1.159,1	942,4	1.467,2	523,9	690,7
Remuneraciones	329,6	738,5	22,0	41,2	11,4	38,3	277,1	571,9	107,4	191,1	106,8	167,8
Compras B y S	24,3	52,5	12,2	20,4	31,7	40,4	111,0	200,6	747,5	1.080,0	137,6	287,3
Intereses	225,1	228,0	0,5	1,2	0,0	2,1	0,7	3,4	16,8	50,9	251,8	179,9
Transf. corrientes	297,7	701,9	4,3	9,8	75,8	164,6	154,5	383,2	70,8	145,2	27,8	55,8
<b>Gasto de capital</b>	55,1	117,0	5,8	18,1	32,1	59,5	12,7	25,3	100,7	255,1	33,8	48,9
<b>C. prést. y valores</b>	0,0	0,0	0,7	0,0	2,1	3,5	87,9	62,0	0,0	8,9	27,9	245,3
<b>Amortiz. deuda</b>	394,2	838,2	0,8	1,4	0,1	10,8	2,3	4,0	42,4	39,2	3,2	4,2
<b>Total</b>	<b>1.326,0</b>	<b>2.676,0</b>	<b>46,3</b>	<b>92,2</b>	<b>153,2</b>	<b>319,0</b>	<b>646,3</b>	<b>1.250,4</b>	<b>1.085,5</b>	<b>1.768,4</b>	<b>588,8</b>	<b>989,1</b>
<b>Gasto primario</b>	<b>706,7</b>	<b>1.609,8</b>	<b>45,0</b>	<b>89,5</b>	<b>153,1</b>	<b>306,2</b>	<b>643,3</b>	<b>1.243,0</b>	<b>1.026,4</b>	<b>1.678,3</b>	<b>333,9</b>	<b>805,0</b>
<b>Relación 2011/07 (%)</b>		<b>227,8</b>		<b>199,0</b>		<b>200,0</b>		<b>193,2</b>		<b>163,5</b>		<b>241,1%</b>
<b>Gasto sin amort.</b>	<b>931,2</b>	<b>1.837,8</b>	<b>45,5</b>	<b>90,7</b>	<b>153,1</b>	<b>308,3</b>	<b>644,0</b>	<b>1.246,4</b>	<b>1.043,2</b>	<b>1.729,2</b>	<b>585,6</b>	<b>984,9</b>
<b>Relación 2011/07 (%)</b>		<b>197,2</b>		<b>199,3</b>		<b>201,30</b>		<b>193,5</b>		<b>165,8</b>		<b>168,2%</b>

Así, mientras el gasto primario se ha más que duplicado, los ingresos sin financiamiento han crecido poco más de un 40% entre 2007 y 2011, para el Gobierno Central, mientras en los otros grupos institucionales sí se han expandido a tasas comparables a las de los gastos. Se observa, en especial, buen crecimiento en sus ingresos por transferencias, precisamente recibidas del Gobierno Central y que explican una parte del descontrol en el gasto del presupuesto central. Por el contrario, los recursos propios de los órganos desconcentrados e instituciones descentralizadas se han expandido en torno al 70%, muy por debajo de la expansión del gasto.

**CUADRO 2**  
**SECTOR PÚBLICO**  
**INGRESOS POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, SEGÚN SECTORES INSTITUCIONALES**  
**PRIMER SEMESTRE 2007 Y 2011**  
**MILES DE MILLONES DE COLONES**

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		Órganos Desconcentr.		Instituciones Descentr. No Empresar.		Empresas Públicas No Financiera		Instituciones Públicas Financieras	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011
<b>Ingr. corrientes</b>	969,4	1.387,7	60,4	105,1	116,3	322,7	671,7	1.297,3	1.071,5	1.638,1	590,3	818,0
Ingr. Tributarios	928,8	1.275,4	38,2	68,0	8,3	16,5	18,9	34,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Contrib. Seg. S.	18,5	32,7	0,0	0,0	57,6	99,5	430,8	780,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingr. No Tribut.	11,1	8,4	20,8	35,2	36,6	61,0	92,3	116,2	1.067,6	1.633,0	579,3	768,2
Transf. corrientes	11,1	71,2	1,4	2,0	13,9	145,6	129,7	366,7	3,9	5,1	11,0	49,7
<b>Ingr. de capital</b>	0,1	0,1	3,0	11,9	31,5	61,2	9,2	8,5	1,4	7,5	55,0	144,8
<b>Crédito</b>	204,7	1.096,5	0,2	1,7	4,6	3,8	0,1	0,0	42,0	107,9	14,5	7,0
<b>R. Vig. Anteriores</b>	4,4	0,0	35,3	66,0	44,7	209,7	328,6	313,9	258,4	388,1	549,6	688,4
<b>Total</b>	<b>1.178,6</b>	<b>2.484,2</b>	<b>98,9</b>	<b>184,6</b>	<b>197,1</b>	<b>597,3</b>	<b>1.009,5</b>	<b>1.619,7</b>	<b>1.373,2</b>	<b>2.141,6</b>	<b>1.209,4</b>	<b>1.658,2</b>
<b>Ingr. sin financiam.</b>	969,5	1.387,7	63,4	117,0	147,8	383,9	680,9	1.305,8	1.072,9	1.645,6	645,3	962,9
<b>Relación 2011/07 (%)</b>		143,1		184,6		259,7		191,8		153,4		149,2

Los ingresos por transferencias para el Gobierno Central se han acrecentado a un alto ritmo, por el traslado de recursos de Asignaciones Familiares para el Programa Avancemos, del Ministerio de Educación. Fuera de lo cual, es poco lo que se percibe por concepto de transferencias corrientes.

La tasa de expansión del crédito es elevada en el Gobierno Central, los Gobiernos Locales, y las Empresas Públicas, no así en los otros subsectores que en general recurren poco a ese tipo de recursos. Fuera del caso de las Instituciones Descentralizadas, el superávit o recursos de vigencias anteriores es una fuente de financiamiento que aumenta notablemente, mientras el Gobierno Central típicamente no utiliza este sistema.

### 2.1.2 Déficit primario y financiero

La situación de déficit primario y financiero al primer semestre del 2011, revela que el Gobierno Central tiene básicamente la misma situación del 2010, al igual que los otros subsectores. Llama la atención el caso de las Empresas Públicas No Financieras, que en ambos años han presentado déficit financiero, e incluso déficit primario. La inversión real ha concentrado la expansión del gasto en su caso, no obstante lo cual es necesario estar prevenidos de esa tendencia.

**CUADRO 3  
SECTOR PÚBLICO  
DÉFICIT PRIMARIO, FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO  
PRIMER SEMESTRE 2007 Y 2011  
MILES DE MILLONES DE COLONES**

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		Órganos Desconcentr.		Instituciones Descentr. No Empresar.		Empresas Públicas No Financiera		Instituciones Públicas Financieras	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011
<b>Super. Primario</b>	262,8	-222,1	18,4	27,5	-5,3	77,7	37,6	62,8	46,5	-32,6	311,4	157,9
% del PIB	3,9	-2,2	0,3	0,3	-0,1	0,8	0,6	0,6	0,7	-0,3	4,7	1,5
Super.	37,7	-450,1	17,8	26,3	-5,3	75,3	36,9	59,4	29,7	-83,5	59,7	-22
% del PIB	0,6	-4,4	0,3	0,3	-0,1	0,7	0,6	0,6	0,4	-0,8	0,9	-0,2
Super. Presup.	-147,4	-191,8	52,6	92,5	43,9	278,3	363,2	369,4	287,7	373,2	620,6	669,2
% del PIB	-2,2	-1,9	0,8	0,9	0,7	2,7	5,4	3,6	4,3	3,6	9,3	6,5

El superávit presupuestario es negativo en el caso del Gobierno, debido a que parte del gasto es financiado con deuda de tesorería (cuentas de caja única), y otros desfases de ejecución del ingreso y el gasto. En los demás grupos del sector público se muestra por lo general positivo, pues es acumulativo. Aunque aún resta por incorporar algunas sumas del superávit como recurso, existe una buena aproximación en las cifras anteriores. Es así que el aumento en órganos desconcentrados responde, en forma relevante, a recursos de CONAVI para la construcción de la carretera a San Carlos, mientras las instituciones descentralizadas sí presentan una disminución paulatina, donde es predominante la Caja del Seguro Social.

Se han comentado ya brevemente los resultados de las Empresas Públicas No Financieras, que en parte han utilizado recursos de superávit para sus inversiones reales, mientras en las Instituciones Públicas No Financieras pesa bastante el traslado de plazos que ha hecho el INS en sus adquisiciones de títulos. Aquellos que superen un año se anotan como gasto y no forman parte del superávit, por lo que se explica también el menor superávit primario y financiero de este grupo institucional.

### **2.1.3 Proyección del gasto, el ingreso, y el déficit del 2011**

El nivel de cumplimiento del presupuesto, tanto para valorar la contención del gasto como la recaudación fiscal, se puede aproximar con los porcentajes ejecutados a junio respecto al presupuesto inicial, y su relación con lo ejecutado históricamente del gasto anual (o del ingreso, en su caso). Esto se realiza con base en la experiencia de los últimos cuatro años, en carácter indicativo y no como estimación.

Como revela el Cuadro 4, aunque hay variabilidad en el indicador y se requiere un análisis más detallado, puede esperarse que en el Gobierno Central el gasto corriente, y el de remuneraciones en particular, se sitúen en torno a un 97% del presupuesto inicial, al igual que la amortización de deuda. Se daría una importante subejecución de las compras, mientras los intereses representarían un 95% de lo presupuestado. A nivel general del gasto, se tendría un elevado nivel de ejecución, lo que significa que el presupuesto inicial es una aproximación razonable al resultado.

En general, porcentajes menores del 100% sugieren que se daría una sub ejecución, y los que son superiores al 100% indican que probablemente el presupuesto se amplíe, o ya se

haya ampliado. Así sucede, por ejemplo, con el gasto de capital en el Gobierno Central y otros grupos.

**CUADRO 4**  
**Sector Público**  
**Porcentajes proyectados de ejecución del gasto 2011**

	Gobierno Central	Gobiernos Locales	Órganos Desconcent.	Inst. Descentr. No Empresar.	Empr. Públ. No Financ.	Inst. Públ. Financ.
<b>Gastos corrientes</b>	96,7	98,2	87,8	98,5	99,4	89
Remuneraciones	96,7	94,6	109	95,2	87,4	90,1
Compras bienes y servicios	73,5	99,4	72,9	91,7	102,6	38,7
Intereses	94,6	69,2	125,9	166,4	70,6	185,2
Transferencias corrientes	101,9	111,8	87,2	107,3	115,2	77,4
<b>Gasto de capital</b>	117,6	112,5	125,3	70,5	74,1	38,2
Conces. Prést. y valores	NA	NA	43,8	34	19,9	84,5
<b>Amortización de la deuda</b>	97,1	103,7	454,1	83,9	83,7	83,1
<b>Total</b>	<b>98,9</b>	<b>102,3</b>	<b>94,9</b>	<b>90,6</b>	<b>93,4</b>	<b>82,2</b>
<b>Gasto primario</b>	<b>100,9</b>	<b>102,7</b>	<b>93,8</b>	<b>90,5</b>	<b>93,2</b>	<b>53,8</b>
<b>Gasto sin amortización</b>	<b>99,4</b>	<b>102,2</b>	<b>93,8</b>	<b>90,6</b>	<b>94,2</b>	<b>82,2</b>

**Nota:** Con base en lo ejecutado a junio, y los porcentajes históricos.

Al menos con la ejecución a junio, se diría que no existe una sub ejecución relevante del gasto en el Gobierno Central, órganos desconcentrados, o Gobiernos Locales, antes bien el presupuesto inicial parece una aproximación cercana al que sería el gasto efectivo. Las instituciones descentralizadas no han ejecutado la inversión financiera de mediano plazo, y un tanto menos el gasto de capital. Debido a lo cual se proyecta una ejecución del 90,6% de su presupuesto inicial. Sin embargo, recientemente la CCSS recibió una colocación de títulos valores del Gobierno Central, que equivale a una mayor ejecución del gasto de inversión financiera.

Tampoco las empresas no financieras presentan alta ejecución de gastos de capital e inversión financiera, mientras las instituciones financieras han ejecutado poca cancelación de deuda y gasto de capital. El caso de sus compras en estas instituciones se ve afectado por las fluctuaciones del tipo de cambio, debido al sistema de registro por devengo en el presupuesto de los bancos. Hay que recordar que las fluctuaciones cambiarias se anotaban en compras de bienes y servicios hasta la reforma del clasificador económico, efectuada en el año 2010 (publicado en La Gaceta del 15 de abril de ese año), por lo que el porcentaje anotado es solamente indicativo, más que una proyección. A nivel general, un menor grado de ejecución se espera en estas instituciones, pues la proyección de gasto contemplaba una devaluación, y en forma similar los ingresos.

En el caso de los ingresos, el Cuadro 5 revela que existe un razonable grado de acercamiento a las cifras presupuestadas. El Gobierno parece no recaudaría la totalidad del presupuesto inicial de ingresos sin financiamiento, mientras otros grupos del sector público sí lo conseguirían.

**CUADRO 5  
SECTOR PÚBLICO  
PORCENTAJES PROYECTADOS DE EJECUCIÓN DEL INGRESO 2011**

	<b>Gobierno Central</b>	<b>Gobiernos Locales</b>	<b>Órganos Desconcent.</b>	<b>Inst. Descentr. No Empresar.</b>	<b>Empr. Públ. No Financ.</b>	<b>Inst. Públ. Financ.</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>97,0</b>	<b>100,4</b>	<b>103,2</b>	<b>101,9</b>	<b>96,8</b>	<b>84,6</b>
Ingresos tributarios	97,7	99,3	91,4	140,3	NA	NA
Contrib. Seg. Social	93,6	NA	100,6	92,1	NA	NA
Ingresos No Tributarios	107,8	98,1	101,4	107,3	96,7	85,7
Transferencias corrientes	79,0	172,1	121,5	124,1	110,3	44,9
<b>Ingresos de capital</b>	<b>NA</b>	<b>220,0</b>	<b>116,9</b>	<b>62,8</b>	<b>127,7</b>	<b>251,9</b>
<b>Crédito</b>	<b>68,3</b>	<b>71,1</b>	<b>84,1</b>	<b>0,0</b>	<b>76,1</b>	<b>110,1</b>
Recursos Vig. Anteriores	NA	609,1	762,7	118,0	167,8	110,6
<b>Total</b>	<b>88,8</b>	<b>132,3</b>	<b>141,0</b>	<b>97,7</b>	<b>100,2</b>	<b>98,4</b>
<b>Ingreso sin financiam.</b>	<b>97,1</b>	<b>111,1</b>	<b>106,6</b>	<b>101,6</b>	<b>96,7</b>	<b>93,7</b>

**Nota:** Con base en lo ejecutado a junio, y los porcentajes históricos.

Así, los Gobiernos Locales y Órganos Desconcentrados tienen porcentajes totales que revelan un presupuesto inicial sub estimado, muy particularmente en los Recursos de Vigencias Anteriores, lo que tiende a ser normal en cierto grado, dados los desfases en el proceso de determinación de ese concepto. Lo apuntado sobre la colocación de títulos valores del Gobierno a la CCSS, debería agregarse a la ejecución de ingresos por Contribuciones a la Seguridad Social de las Instituciones Descentralizadas, lo que aumentaría su porcentaje si se registrara como tales ingresos.

La estimación de déficit del presupuesto inicial, para el Gobierno Central, de  $\$1,1$  billones de colones, y equivalente a un 5,3% del PIB, es una proyección que no puede reducirse según se infiere de los Cuadros 4 y 5, en especial los renglones al final de cada cual. Los ingresos parece no llegarían al nivel esperado, mientras los gastos sí estarían en el orden del presupuesto inicial, por lo cual la situación de déficit a junio (Cuadro 3) probablemente sea más seria al cierre del año.

Es así que, en reciente comunicación de la Contraloría General de la República al Ministerio de Hacienda (oficio 7439 del 12 de agosto), se menciona una estimación actualizada de los ingresos corrientes por  $\$2,99$  billones, ligeramente inferior a la incorporada en la ley de presupuesto del 2011.

No obstante, el crédito no se ejecutaría en su totalidad, lo que no es contradictorio en tanto se acepta que una parte del gasto se financia con deuda de tesorería (aumento de caja única). Sin embargo, es algo a los que debe dársele seguimiento.

En cuanto a los otros subsectores, el superávit o déficit financiero es relativamente pequeño y se podría mantener en el orden del Cuadro 3, según se infiere de la proyección de los Cuadros 4 y 5. Es importante reiterar el caso de las Empresas Públicas No Financieras, cuyo déficit financiero sobrepasa el 1% del PIB. Aunque es una magnitud relativamente baja, y



explicada por los fuertes niveles de inversión realizados, es pertinente estar atentos sobre su evolución.

El Cuadro 6 resume la situación con antecedentes y la proyección a diciembre. Las magnitudes son similares a las del 2010, incluso levemente más graves si continúa la tendencia. La deuda del Gobierno, estaría aumentando 3 puntos del PIB, tanto consolidada como deuda de tesorería (se muestra solamente la deuda consolidada).

**CUADRO 6**  
**SECTOR PÚBLICO**  
**DÉFICIT FINANCIERO Y DEUDA**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	A Junio 2011	A Dic. Proy.
<b>Gobierno Central</b>									
Ingresos % PIB	13,6	13,9	14,2	15,5	15,9	14,1	14,6	13,5	14,4
Gastos sin intereses % PIB	12,2	11,9	11,3	11,9	13,6	15,3	17,7	15,7	17,5
Intereses % PIB	4,1	4,1	3,8	3,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3
<b>Superávit primario % PIB</b>	<b>1,4</b>	<b>2,0</b>	<b>2,9</b>	<b>3,6</b>	<b>2,3</b>	<b>-0,8</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,2</b>	<b>-3,1</b>
<b>Déficit financiero % PIB</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>-3,4</b>	<b>-5,2</b>	<b>-4,4</b>	<b>-5,4</b>
<b>Deuda % del PIB</b>	<b>41,3</b>	<b>37,6</b>	<b>33,3</b>	<b>27,6</b>	<b>24,7</b>	<b>27,3</b>	<b>29,6</b>	<b>NA</b>	<b>32,0</b>
<b>Sector Público No Financiero -superávit-</b>	-1,7	-0,7	0,6	2,2	0,3	-4,6	-5,4	-3,6	-5,1
Banco Central (déficit devengado)	-1,3	-1,4	-1,2	-0,7	-0,2	-0,8	-0,5	-0,6	-0,6
<b>Sector Público Combinado (déficit)</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,6</b>	<b>1,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-3,9</b>	<b>-5,9</b>	<b>-4,2</b>	<b>-5,7</b>
<b>Deuda del Sector Público/PIB</b>	<b>60,5</b>	<b>56,3</b>	<b>52,3</b>	<b>46,3</b>	<b>40,4</b>	<b>43,7</b>	<b>45,2</b>	<b>NA</b>	<b>47,8</b>

### 2.1.4 Conclusión

La situación fiscal del Gobierno Central presenta un gasto que se ha expandido a tasas anuales que duplican las de los ingresos. Predomina el gasto corriente en esa tendencia, como son remuneraciones y transferencias, a pesar de cierto impulso que han tenido las transferencias de capital; a diferencia de hace varios años, cuando la presión estaba en el pago de intereses debido al nivel de deuda, en la actualidad el control del gasto primario es el reto mayor de las finanzas públicas.

La participación del gasto primario en el PIB ha aumentado seis puntos desde el 2006 o el 2007, mientras los ingresos se mantienen estables. La presencia de déficit primario desde el año 2009 implica el aumento de la deuda, mismo que no ha sido explosivo a causa de las bajas tasas de interés y devaluación. Pero el riesgo subyacente es alto, conforme pasa el tiempo sin medidas correctivas.

Numerosos proyectos de inversión están en la cartera del Sector Público para los próximos meses y años, mismos que tendrían efectos positivos sobre la economía, pero aumentarían el déficit fiscal. Dado el grado de avance bastante modesto de los mismos, la estabilidad de algunos precios como el tipo de cambio y las tasas de inflación e interés, eso ofrece la

oportunidad de acompasar su ejecución con medidas de ajuste fiscal, que permita la sostenibilidad de la deuda y de la situación macroeconómica.

### **2.2. Sobre una visión estructural de la problemática fiscal**

El pasado 3 y 9 de agosto de 2011, la señora Contralora fue invitada a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, para referirse al Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria. En ese contexto, la Contraloría General realizó una serie de observaciones sobre el fisco y la organización del Estado que se rescatan a continuación a manera de resumen.

Desde la perspectiva de la Contraloría, tal y como se ha señalado en diversos informes, es necesaria una reforma en materia fiscal, dado que la carga tributaria con la que hoy en día cuenta el país no es suficiente o es incompatible con las aspiraciones y derechos que el país ha venido consolidando. La reforma fiscal planteada resulta insuficiente y constituye apenas un ajuste coyuntural para un problema de carácter estructural, que de no tomar acción llevaría al país a enfrentar un crecimiento sostenido de la deuda de tres puntos porcentuales sobre el PIB anualmente, lo que evidentemente constituiría una amenaza a la estabilidad económica del país.

Dado que la reforma es insuficiente, para cerrar la brecha actual será necesario equilibrar la ecuación trabajando tanto por el lado de ingresos como por el de gastos; pero también en una serie de procesos como los de planificación, evaluación de resultados, rendición de cuentas y otra serie de temas que de alguna forma han venido siendo pospuestos en los últimos años.

Estas decisiones no son ni serán sencillas pero es nuestra obligación trabajar en forma seria y sistemática en un conjunto de acciones, algunas de las cuales serán de corto plazo, otras de mediano y de largo plazo, con la esperanza que su impacto a futuro efectivamente coadyuve no solo a una mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, sino a un gasto público y a un manejo de la hacienda pública más eficiente.

Dos temas que no se pueden dejar de lado son el entorno local y el entorno internacional. El primero de ellos tiene que ver con el impacto que en el ámbito fiscal va a tener y está teniendo el cambio demográfico, lo cual nos llama a la reflexión porque según un estudio presentado en la Memoria del 2010, se estima que el bono fiscal, al comparar la tasa de crecimiento de la recaudación con la tasa de las transferencias, va a fenecer en el 2014. Este fenecimiento del primer bono demográfico nos obliga a profundizar sobre las oportunidades del segundo bono demográfico que se manifiesta en un mayor crecimiento de los tenedores de activos que de los trabajadores. Adicionalmente este cambio demográfico repercutirá también en el campo de la salud, las pensiones y de forma positiva en el de la educación.

La segunda realidad que no se puede dejar de lado es el incierto contexto económico internacional, donde las economías avanzadas están presentando también problemas en las cuentas fiscales y en su crecimiento económico, así como la presencia de una fuerte volatilidad de los mercados internacionales, situaciones que podrían incidir en la economía costarricense.

Otra de las áreas de acción donde es necesario efectuar un trabajo decidido, es el tema de empleo público. A partir de una serie de informes de la Contraloría de los últimos años, así como de comentarios en la Memoria Anual, se ha revelado la existencia de una

multiplicidad de regímenes, de ausencia de políticas de Estado en la materia y una expansión de los incrementos salariales, en particular de los años 2008 y 2009. La solución que se requiere es una solución paulatina que va desde definir las rectorías, a nuevos esquemas de remuneración y nuevos esquemas de evaluación. Se dieron crecimientos significativos en la cantidad de plazas en el sector público en los últimos tres años, así como importantes incrementos en la partida de remuneraciones en términos reales, con el agravante que estos incrementos después tienen un efecto de crecimiento automático, por el tema de los incentivos salariales vinculados al salario base.

Otro campo de acción importante es el de las compras públicas, en donde el mismo Banco Mundial a través de diferentes estudios ha recomendado al país en estudios de calidad y eficiencia del gasto público, la necesidad de uniformar u unificar los sistemas, lo cual en las primeras etapas podría generar ahorros importantes respecto al presupuesto, iniciando sobre todo con los productos que son de índole genérico para todo el sector público.

En el tema de la reforma u organización del Estado, se visualiza cómo la legislación de los últimos años, no sólo ha contribuido a la generación de un mayor gasto sin la creación de una contraparte por el lado de los ingresos, sino a una abundante dispersión institucional.

Para frenar de alguna manera el crecimiento desordenado que ha habido del Estado se puede revisar el actual modelo de desconcentración que no sólo, desconcentró las funciones relevantes de esos nuevos órganos, sino una serie de aspectos de carácter administrativo, que hoy día desde el punto de vista de eficiencia y con las nuevas tecnologías, se podría pensar en retomar de manera centralizada.

También se ha dado una "huida" de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, donde hoy día abarca sólo aproximadamente a la mitad de las instituciones y alrededor del 47% del gasto (excluyendo el servicio de la deuda y la factura petrolera).

Otro tema de gran relevancia es el tema tecnológico y la incidencia que puede tener uniformar las plataformas en pro del Gobierno digital. Existen también en este campo una multiplicidad de sistemas que se desarrollan de manera simultánea en instituciones similares, por lo que la uniformidad no sólo mejoraría el gasto sino que mejoraría la calidad de los servicios al ciudadano con mejores sistemas de plataformas informáticas.

El tema de la desvinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto también es un tema que debe ser tratado. La necesidad de ampliar el horizonte de cuatro años de un Plan Nacional de Desarrollo, y la mejora de los sistemas de evaluación e indicadores de resultados son fundamentales para lograr la continuidad que se requiere a las decisiones de Estado. Una posibilidad es estrechar la relación entre el presupuesto y la planificación para que además de unir esas funciones, se logre llegar a tener un plan de más largo plazo.

Por el lado de los ingresos existe la necesidad de profundizar en los temas de la evasión y el tema de las exoneraciones, y el tema el de las reglas fiscales, se podría asociar al concepto de ciclos económicos.

En síntesis, la reforma es necesaria pero no es suficiente, y como país debemos tomar las acciones que se requieran para empezar el largo recorrido que, posiblemente, signifique el poder contemplar y entrar a hacer rectificaciones en los temas antes mencionados.



### **3. Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al Primer semestre de 2011**



### 3. Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011

Seguidamente se presenta un análisis general sobre la ejecución del presupuesto de la República y la situación fiscal al 30 de junio del 2011.

#### 3.1. Ingresos

Los ingresos corrientes del Gobierno Central recaudados al 30 de junio del 2011 ascendieron a ₡1.387.681,4 millones, los cuales representan una ejecución del 45,7% del total de ingresos corrientes estimados (₡3.038.826,0 millones) e incorporados en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República del 2011, N° 8908; tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**CUADRO 7  
GOBIERNO CENTRAL  
LIQUIDACIÓN DE INGRESOS CORRIENTES AL 30 DE JUNIO 2011  
EN MILLONES DE COLONES**

	Ingresos estimados	Ingresos recaudado	Porcentaje de ejecuc
<b>Total ingresos corrientes</b>	<b>3.038.826,0</b>	<b>1.387.681,4</b>	<b>45,7</b>
Ingresos tributarios	2.769.914,2	1.275.443,5	46,0
Principales impuestos	2.651.107,0	1.231.247,8	46,4
Impuestos s/ ingresos y utilidades	800.000,0	372.897,7	46,6
Impuesto gral sobre las ventas	1.045.507,0	489.708,1	46,8
Impuestos selectivos de consumo	162.000,0	83.497,0	51,5
Impuesto a los combustibles	370.600,0	177.222,9	47,8
Impuestos a las importaciones	146.000,0	79.457,2	54,4
Impuesto s/propiedad vehículos	94.000,0	12.645,8	13,5
Impuestos s/bebidas alcohólicas	33.000,0	15.819,1	47,9
Otros impuestos	118.807,2	44.195,7	37,2
Contribuciones sociales	72.700,0	32.694,6	45,0
Ingresos no tributarios	17.099,2	8.355,4	48,9
Transferencias corrientes	179.112,6	71.187,9	39,7

**Fuente:** Ley de Presupuesto 2011 N° 8908, Informe de Liquidación de Ingresos de la Contabilidad Nacional, Junio del 2011.

## **Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

---

El porcentaje de ejecución, 45,7%, resulta levemente superior al porcentaje ejecutado al primer semestre del 2010, cuando se había recaudado el 45,1% del total de ingresos estimados.

No obstante, debe indicarse que de acuerdo con las proyecciones macroeconómicas emitidas por el BCCR en julio pasado, los rendimientos de los impuestos al 30 de junio y otros datos pertinentes, a inicios de agosto de 2011 esta Contraloría efectuó un nuevo cálculo de los ingresos corrientes del período, por la suma de  $\$2.993.764$  millones<sup>3</sup>, o sea se estima que alrededor de  $\$45.062$  millones se dejarán de percibir del monto del presupuesto inicial de  $\$3.038.826$  millones. La carga tributaria estimada, relación de ingresos tributarios a PIB, se situaría en 13,20% en el 2011, muy similar a la observada en el 2010 (13,22%).

La menor recaudación se genera principalmente en los siguientes rubros de ingresos: impuesto sobre las ventas  $\$25.507$  millones, que en su componente interno ha mostrado un comportamiento menor al previsto –aspecto que está siendo profundizado por la Contraloría-; impuesto único de los combustibles  $\$10.600$  millones cuyas estimaciones del tributo fueron revisadas a la baja, con base en datos de RECOPE; e impuesto sobre propiedad de vehículos  $\$8.000$  millones que se vio afectado por un cambio en el método de registro del ingreso.

Debe indicarse que, en el caso de las transferencias corrientes, en el primer semestre de 2011 muestran un devengado de 39,7%, se espera que en el segundo semestre se complete la totalidad los recursos provenientes de las transferencias de FODESAF para los programas sociales como avancemos, pensiones del régimen no contributivo, programas de comedores escolares y los recursos para atender al programa del IMAS de mujeres jefas de hogar, fondos que en conjunto representan aproximadamente el 91,2% del total de transferencias corrientes.

Sobre el Impuesto a la Propiedad de Vehículos, que muestra una ejecución de un 13,5%, es necesario aclarar que la mayor parte de la recaudación se obtiene en el mes de diciembre, con el cobro del marchamo y los derechos de circulación, por lo cual el bajo porcentaje se explica por la estacionalidad de dicho ingreso.

Por su parte, el comportamiento de la recaudación del Impuesto Selectivo de Consumo en el primer semestre, se ha visto favorecida en parte, con una ejecución del 51,5%, por el crecimiento mostrado en la importación de vehículos, que presenta un crecimiento interanual del 14,8%.

Sobre los impuestos en aduanas, debe indicarse que las estadísticas de la recaudación aduanera, por parte del TICA, revelan que a nivel de total de impuestos pagados, presenta las siguientes tasas de variación mensual interanual de enero a junio 2010, de 13,6; 11,9; 10,0; 11,5; 25,8 y 22,5%, respectivamente.

En otro orden de ideas, es pertinente mencionar que, el índice mensual de actividad económica, tendencia ciclo, 1991=100, mostró tasas positivas durante el año 2010, después de tener tasas negativas en el primer semestre de 2009. Durante los meses de enero a junio del 2011 dicho índice presenta las siguientes tasas de variación interanual: 2,9; 2,9; 3,3; 4,0; 4,2; y 4,2, respectivamente. Sin embargo, y como lo ha señalado el BCCR en la

---

<sup>3</sup> Es importante señalar que las estimaciones de ingresos podrían revisarse en la medida en que se modifiquen en forma significativa las proyecciones macroeconómicas del BCCR, o se aprueben o realicen ajustes a la normativa que las afecten.



revisión del Programa Macroeconómico emitido en julio pasado, el desempeño de nuestra economía continuará condicionado por el entorno internacional, y actualmente la economía costarricense enfrenta riesgos muy importantes, derivados de la debilidad de las principales economías del mundo y por la situación fiscal que presentan, así como por la volatilidad de los mercados financieros internacionales. Estos importantes factores de riesgo podrían afectar la demanda externa de los bienes y servicios del país, así como reducir las estimaciones de crecimiento de la producción interna, entre otras variables, lo cual afectaría la recaudación de los ingresos, aspecto que requiere de un seguimiento oportuno, con el fin de determinar la necesidad de eventuales ajustes y toma de decisiones, de ser procedente.

Cabe mencionar que el Ministerio de Hacienda ha dispuesto una serie de acciones para procurar una recaudación extraordinaria para el año 2011 por un monto de ₡50.000 millones. Estas acciones, entre otras se enmarcan principalmente en cinco ejes denominados presencia perceptible; menos es más; impuesto solidario; insolencia fiscal; y tribunal fiscal administrativo.

Sobre la ejecución de dichas acciones, la Dirección General de Tributación (DGT) ha informado sobre el resultado de dichas acciones al 30 de junio de 2011. Respecto al Plan de Presencia Perceptible, se estableció una meta de ₡5,000 millones, mediante actuaciones de control tributario sobre 17.500 contribuyentes (12.500 inexactos -que lo declarado no corresponde con los datos con que cuenta la Administración sobre sus ingresos o gastos- en la declaración de impuestos y 5.000 contribuyentes ocultos, con base en información de terceros acerca de sus operaciones económicas; en este programa, se han realizado cerca de 9.000 actuaciones, regularizándose ₡2.683 millones.

En el Programa Menos es Más; la meta establecida es de ₡10.000 millones, mediante un aumento de un 20% de actuaciones de fiscalización; al respecto, se han realizado 386 actuaciones en el primer semestre de 2011 y se habían regularizado un poco más de ₡5.000 millones.

En el Impuesto Solidario, se estableció una meta de ₡1.000 millones adicionales a inicios de 2012, aumentando 1.000 nuevos contribuyentes en ese entonces. Como resultado del programa, al 17 de junio se habían recaudado ₡215 millones adicionales.

En el Plan de Insolencia fiscal, la meta es recaudar ₡3.000 millones adicionales, mediante 680 actuaciones de control preventivo con especial énfasis en profesionales liberales, sobre este particular, se han regularizado y rectificado impuestos por ₡724 millones.

En cuanto al Tribunal Fiscal Administrativo (TFA), la meta es acelerar la recuperación de al menos ₡35.000 millones en casos fallados a favor de la Hacienda Pública. Al respecto existe un monto de liquidaciones del TFA cercano a los ₡20.000 millones, sobre los cuales la Administración Tributaria está realizando las gestiones correspondientes<sup>4</sup>.

En relación con lo anterior, se observa un importante esfuerzo de la Administración Tributaria por procurar la recaudación extraordinaria prevista; y se están realizando las gestiones correspondientes respecto de las sumas determinadas o rectificadas, no obstante, los recursos líquidos ingresados al fisco al primer semestre aún son relativamente bajos, en relación con la meta establecida de ₡50.000 millones, por lo que es importante

---

<sup>4</sup> Se aclara que estos casos pueden eventualmente ir a la sede jurisdiccional.

continuar las gestiones y finiquitar las acciones cobratorias respectivas en el segundo semestre, y valorar oportunamente los resultados obtenidos, con el fin de adoptar las acciones o ajustes que resulten pertinentes en relación con dichos planes y programas.

Finalmente, en relación con la situación fiscal y la suficiencia de los ingresos del Gobierno, es importante indicar que esta Contraloría, con motivo de la emisión del criterio sobre el Proyecto de Solidaridad Tributaria que se tramita en la Asamblea Legislativa, remitido a la Comisión de Asuntos Hacendarios mediante oficio de este Órgano Contralor No. 7686, ha señalado, además de importantes observaciones a dicho proyecto, que la situación fiscal del país sigue una tendencia insostenible en el mediano plazo, destacándose, entre otros aspectos, además de la seria situación del déficit y la deuda del Gobierno, que los ingresos corrientes si bien han tenido un aumento en comparación con inicios del decenio pasado, situándose en torno al 15% del PIB en el período 2005-2011, esta suma prácticamente se estaría agotando con sólo considerar los rubros de las pensiones (2,6% del PIB), intereses (2,3%), la asignación al Poder Judicial (1,2%), la asignación de un 8% del PIB a la educación, con lo cual apenas quedaría un 0,9% del PIB para atender las demás funciones del Gobierno, tales como, seguridad, infraestructura, salud, servicios generales, entre otras, sin considerar otros destinos específicos respecto de los cuales no se giran todas las sumas que corresponden, y los importantes rezagos que existen en algunas áreas sustanciales del Estado.

### **3.2. Egresos**

El presente apartado, presenta la ejecución de los egresos en el contexto económico expuesto al inicio de este apartado, empezando con las modificaciones realizadas al presupuesto, para luego discutir sobre la estructura del presupuesto y su ejecución global, así como el avance en la ejecución de las prioridades del gasto.

Finalmente, como nota metodológica se aclara que las cifras utilizadas provienen del Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) y cuya apropiación ha sido ajustada al 30 de junio de cada año, además, han sido deflactadas utilizando una estimación del Índice implícito del PIB al primer semestre.

#### **3.2.1. Modificaciones al presupuesto**

El proyecto de ley de presupuesto 2011 fue presentado por el Poder Ejecutivo por un monto de  $\text{Q}5.485.173$  millones, y fue finalmente aprobado por  $\text{Q}5.485.273$  millones, es decir presentó un aumento de  $\text{Q}100$  millones. Sin embargo, su composición cambió con respecto a lo inicialmente propuesto por el ejecutivo, ya que hubo rebajas en las partidas de servicios, bienes duraderos y cuentas especiales y aumentos en las partidas de transferencias, según se ilustra en el cuadro siguiente.

Esto indica que el Congreso rebajó principalmente: una partida por  $\text{Q}1.890$  millones para un eventual referéndum en el Tribunal Supremo de Elecciones,  $\text{Q}654$  millones para la construcción de un auditorio en la Contraloría General, una partida de bienes duraderos de  $\text{Q}536$  millones en el Poder Judicial, una partida alquileres de  $\text{Q}557$  millones en la Asamblea Legislativa,  $\text{Q}335$  millones en la partida de remuneraciones del Ministerio de Salud; y aumentó las partidas de transferencias del Ministerio de Gobernación por  $\text{Q}3.261$  millones principalmente para las municipalidades del país para distribuir por decreto.

**CUADRO 8  
GOBIERNO CENTRAL  
COMPARATIVO DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2011 Y LEY DE PRESUPUESTO 2011 POR PARTIDA  
EN MILLONES DE COLONES**

Partida	Proyecto de Presupuesto 2011	Ley de Presupuesto 2011	Diferencia
<b>Total</b>	<b>5.485.173</b>	<b>5.485.273</b>	<b>100</b>
Remuneraciones	1.631.291	1.631.909	618
Servicios	153.791	152.376	-1.415
Materiales y suministros	62.412	62.697	285
Intereses y comisiones	475.751	475.751	0
Bienes duraderos	66.048	63.629	-2.419
Transferencias corrientes	1.525.244	1.527.646	2.402
Transferencias de capital	196.079	198.598	2.520
Amortización	1.372.322	1.372.322	0
Cuentas especiales	2.235	345	-1.890

**Fuente:** Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 y Ley de Presupuesto 2011.

El presupuesto 2011 ha sido sujeto de 14 modificaciones, donde el único decreto que aumentó el límite presupuestario fue el decreto de revalidación de saldos del crédito externo, de tal forma que el presupuesto inicial pasó de ¢5.485.273 millones a ¢6.058.872 millones, un 10% de incremento con respecto al inicial, superior al incremento del 4,8% por concepto de la revalidación del año anterior. Adicionalmente es importante señalar que el decreto de contención del gasto<sup>5</sup> consiste en un congelamiento de fondos, que no modifica la apropiación en el SIGAF.

Finalmente, el resto de las modificaciones efectuadas al presupuesto 2011 incluyen ajustes para el pago del salario escolar en algunos ministerios, distribución de partidas específicas, ajustes a las partidas que no tenían contenido económico para los compromisos no devengados del 2010, y traslados de partidas en todos los títulos.

### **3.2.2. Composición del presupuesto y ejecución global**

Al 30 de junio de 2011, el Gobierno Central ejecutó la suma de ¢2.675.984 millones<sup>6</sup>, que representa el 47,2% del presupuesto ajustado<sup>7</sup>. En relación con el gasto ejecutado en el

<sup>5</sup> Decreto Ejecutivo N° 36618-H, publicado en el Alcance N° 34 a La Gaceta N° 120 del 22 de junio de 2011. Mediante este decreto se pretende contener el gasto público en los Órganos del Gobierno de la República, conforme lo ordenado en la Directriz Presidencial N° 013-H del 16 de febrero de 2011 Publicada en el Alcance Digital N° 13 a La Gaceta N° 45 del 4 de marzo de 2011 y su reforma.

<sup>6</sup> El 50,5% (¢1.352.155,6 millones) de los gastos ejecutados fueron financiados con ingresos corrientes, el 42,8% (¢1.143.949,4 millones) con títulos valores de deuda interna y el 6,7% (¢179.878,5 millones) restante, con recursos externos.

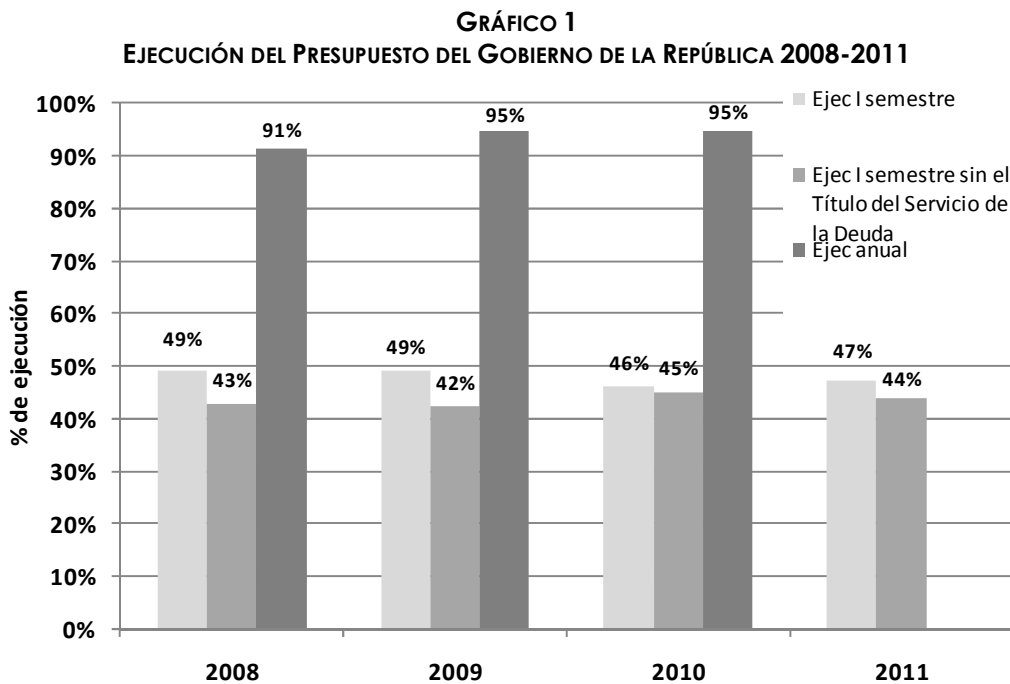
## Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011

primer semestre en el 2010, esta cifra muestra un aumento de  $\text{¢}495.296,5$  millones (22,7% nominal).

Si se tomara en cuenta la rebaja propuesta mediante el citado Decreto Ejecutivo N° 36618-H, al presupuesto del Gobierno Central, por la suma de  $\text{¢}50.000$  millones, la ejecución al 30 de junio de 2011 es de un 47,7% (ver comentario sobre Contención del gasto).

Ese porcentaje de ejecución podría incrementarse a un 48,3%, si se considera el gasto comprometido<sup>8</sup>, en las partidas de "Servicios" ( $\text{¢}42.714,6$  millones), "Materiales y suministros" ( $\text{¢}10.614,5$  millones) y "Bienes duraderos" ( $\text{¢}9.637,9$  millones), el cual obedece a contrataciones que se encuentran en proceso para adquirir bienes o servicios no personales, y que podría decirse que corresponde a compromisos con terceros<sup>9</sup>.

En el siguiente gráfico se muestra la ejecución del presupuesto del Gobierno en los últimos cuatro años para el primer semestre, destacándose un nivel de ejecución del gasto muy similar del año 2011 con respecto al 2010.



Al igual que en años anteriores, el presupuesto ejecutado mantiene la misma distribución de los gastos, concentrándose la mayor parte (97,6%), en las partidas del servicio de la

De los gastos corrientes ejecutados ( $\text{¢}1.720.828,5$  millones),  $\text{¢}1.351.363,8$  millones (78,5%), se financiaron con ingresos ordinarios y  $\text{¢}369.464,7$  millones con ingresos extraordinarios, de los cuales  $\text{¢}367.243,6$  millones corresponden a la colocación de títulos valores deuda interna y  $\text{¢}2.221,1$  millones que corresponden a fuentes externas.

El financiamiento de gastos corrientes con títulos valores deuda interna, suma que representa el 13,7% del total de los gastos ejecutados al 30 de junio de 2011, muestran un incremento de  $\text{¢}98.340$  millones (36,6%) en relación con el presupuesto ejecutado en este mismo período en el año 2010.

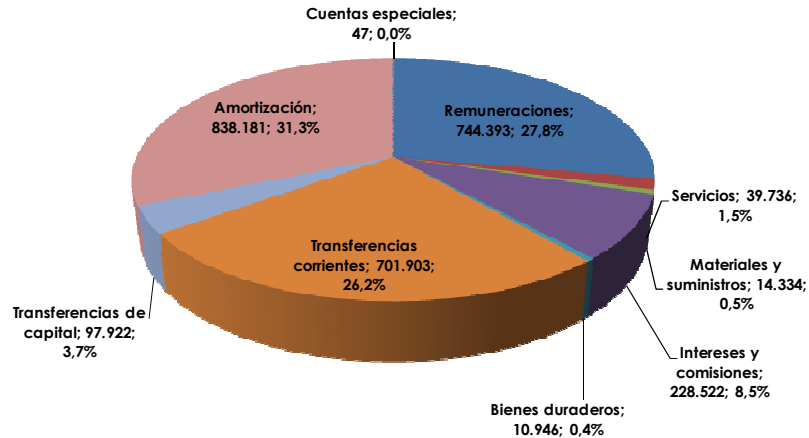
<sup>7</sup> El presupuesto ajustado no incluye las sumas correspondientes a los recursos externos que no han sido ejecutados.

<sup>8</sup> El dato correspondiente al "Comprometido" tiene carácter informativo, ya que el reconocimiento del gasto se da en la etapa de ejecución del "Devengo", conforme lo dispuesto en el numeral 51 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Decreto N° 32988-H).

<sup>9</sup> El compromiso representa una posible salida de recursos, condicionada a la prestación o no de los bienes y servicios contratados.

deuda pública (39,9%), transferencias (29,9%) y remuneraciones (27,8%). como se observa en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO 2**  
**GOBIERNO CENTRAL**  
**COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO EJECUTADO POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**



**Fuente:** Ministerio de Hacienda. Liquidación del Presupuesto de Egresos del Gobierno Central. Al 30 de junio de 2011. SIGAF.

Respecto a las partidas más significativas en cuanto a la asignación de los recursos, se debe indicar lo siguiente:

El 79,5% de los recursos ejecutados por concepto de **Remuneraciones**, se encuentran distribuidos en el Ministerio de Educación Pública (58,7%), Poder Judicial (14,3%), y Ministerio de Seguridad Pública (6,6%).

Se debe mencionar en relación con este tema, lo dispuesto en la Directriz Presidencial 013-H, en cuanto a a que *“no se autoriza la creación de plazas ni la utilización de las plazas que queden vacantes a partir de la vigencia de esta directriz, exceptuando solo aquellos casos que son de interés prioritario para el Estado”*.

Las partidas del servicio de la deuda, **Amortización e Intereses**, registran en conjunto el 39,8% del total del gasto ejecutado, y presentan una ejecución de un 54,6%, y un 48%, respectivamente. Casi la totalidad (₡1.066.657,2 millones) de los gastos ejecutados por este concepto corresponden al título del Servicio de la deuda pública (amortización e intereses).

Las **Transferencias**, representan en conjunto el 29,9% del total devengado, y muestran una ejecución del 45,9%. El 88,7% del total gastado por este concepto, se ubica en el título de los Regímenes de Pensiones (31,3%), el Ministerio de Educación Pública (29,7%), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (16,1%), y Ministerio de Obras Públicas y Transportes (11,5%). Seguidamente se presenta un resumen de la ejecución de las principales transferencias corrientes y de capital.

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

**CUADRO 9  
GOBIERNO CENTRAL  
PRESUPUESTO ASIGNADO Y EJECUTADO POR CONCEPTO DE TRANSFERENCIAS  
AL 30 DE JUNIO DE 2011  
EN MILLONES DE COLONES**

Concepto	Presup. Ajustado	Presup. ejecutado	%	% ejecuc.
<b>Total</b>	<b>1.744.059,4</b>	<b>799.825,1</b>	<b>99,8%</b>	<b>45,9%</b>
<b>Transferencias corrientes</b>	<b>1.528.676,4</b>	<b>701.903,1</b>	<b>87,8%</b>	<b>45,9%</b>
<i>Al sector público</i>	<i>939.065,4</i>	<i>463.821,7</i>	<i>58,0%</i>	<i>49,4%</i>
Instituciones de educación superior	273.719,4	144.612,4	18,1%	52,8%
Caja Costarricense de Seguridad Social	191.680,2	92.920,3	11,6%	48,5%
Fondo Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	173.986,2	86.993,1	10,9%	50,0%
Juntas administrativas y Juntas de educación	86.006,3	40.944,6	5,1%	47,6%
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	60.400,0	35.070,5	4,4%	58,1%
Fondo Nacional de Becas	25.641,9	9.772,9	1,2%	38,1%
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	14.648,3	6.044,6	0,8%	41,3%
Consejo Técnico de Aviación Civil	14.285,7	4.837,5	0,6%	33,9%
Patronato Nacional de la Infancia	8.883,5	4.563,8	0,6%	51,4%
Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	6.682,3	3.341,2	0,4%	50,0%
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	5.436,1	2.718,1	0,3%	50,0%
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	5.673,9	2.562,1	0,3%	45,2%
Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	4.500,0	2.250,0	0,3%	50,0%
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	1.607,0	509,4	0,1%	31,7%
Otras	67.521,6	27.190,6	3,4%	40,3%
<i>Al sector privado</i>	<i>585.457,9</i>	<i>235.468,0</i>	<i>29,4%</i>	<i>40,2%</i>
Pensiones	529.828,7	218.008,9	27,3%	41,1%
Indemnizaciones	18.493,6	5.013,3	0,6%	27,1%
Reintegros o devoluciones	8.027,4	4.258,6	0,5%	53,1%
Fundaciones	4.918,8	1.548,8	0,2%	31,5%
Asociación Cruz Roja Costarricense	1.843,7	921,8	0,1%	50,0%
Asociaciones de desarrollo	7.424,0	80,8	0,0%	1,1%
Otras	14.921,7	5.635,8	0,7%	37,8%
<i>Al sector externo</i>	<i>4.153,1</i>	<i>2.613,4</i>	<i>0,3%</i>	<i>62,9%</i>
<b>Transferencias de capital</b>	<b>215.383,0</b>	<b>97.922,0</b>	<b>12,2%</b>	<b>45,5%</b>
<i>Al sector público</i>	<i>203.419,5</i>	<i>96.014,4</i>	<i>12,0%</i>	<i>47,2%</i>
Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	125.615,4	64.144,9	8,0%	51,1%
Aportes a gobiernos locales	31.529,9	15.347,2	1,9%	48,7%
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	11.779,8	5.899,9	0,7%	50,1%
Universidad de Costa Rica	3.483,6	2.456,8	0,3%	70,5%
PROMECE	2.165,8	2.165,8	0,3%	100,0%
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	2.027,0	2.000,0	0,3%	98,7%
Juntas de educación	4.921,4	1.774,7	0,2%	36,1%
Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	14.675,0	0,0	0,0%	0,0%
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	1.000,0	0,0	0,0%	0,0%
Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes	1.000,0	0,0	0,0%	0,0%
Otras	5.221,6	2.225,1	0,3%	42,6%
<i>Al sector privado</i>	<i>11.963,5</i>	<i>1.907,6</i>	<i>23,9%</i>	<i>15,9%</i>
Fundaciones	8.496,2	1.723,9	0,2%	20,3%
Asociaciones de desarrollo	2.043,8	39,2	0,0%	1,9%
Otras	1.423,5	144,5	0,0%	10,2%

Fuente: Liquidación al 30 de junio tomadas del SIGAF.

Se observa del cuadro anterior, que en el presupuesto del 2011 del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, se le asignan al BANHVI, \$14.675 millones, destinados a "financiar

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente  
al primer semestre de 2011**

programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna, según el siguiente detalle<sup>10</sup>: Ley No. 8683 del 19/11/2008, Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda" (¢2.500 millones); a "la adquisición de terrenos destinados para albergar a familias del Programa de erradicación de precarios, tugurios y extrema necesidad, según artículo 65 de la Constitución Política y la Ley No. 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI, del 13/11/86 y sus reformas" (¢2.175 millones); y "para la asignación de Bono Colectivo en obras de infraestructura en asentamientos en precario, según artículo 65 de la Constitución Política y la Ley No. 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI, del 13/11/86 y sus reformas" (¢10.000 millones). Sin embargo, esas subpartidas no presentan ejecución en la liquidación del Presupuesto de la República, al 30 de junio.

Según información suministrada por la Tesorería Nacional, el BANHVI mantenía en caja única, al 30 de junio de 2011, los siguientes recursos: BANHVI Impuesto Solidario ¢8.212 millones; BANHVI ¢8.082 millones; Recursos de FODESAF ¢ 1.752 millones; Inundaciones Zona Atlántica Ley No.8711 ¢ 2.000 millones; y Préstamo Banco Mundial 7594 por ¢6.000, para un total de ¢26.047 millones. Cabe mencionar que al 31 de diciembre de 2010, el BANVHI tenía recursos en Caja Única por ¢36.355 millones, mostrando en el primer semestre aumentos (créditos) por ¢27.469 millones y disminuciones (débitos) por ¢17.161 millones.

Para una mayor información sobre la relación entre la ejecución presupuestaria y el movimiento de la caja única, se inserta a continuación un cuadro que muestra el movimiento experimentado por las cuentas de caja única en colones en las que se depositaron sumas provenientes de la ejecución de transferencias del presupuesto del Gobierno Central, indicándose en cada caso la suma depositada con dicho origen.

**CUADRO 10**  
**MOVIMIENTO DE LAS CUENTAS DE CAJA ÚNICA EN COLONES EN LAS QUE SE DEPOSITARON SUMAS PROVENIENTES DE**  
**TRANSFERENCIAS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL, AL 30 DE JUNIO DE 2011**  
**(MILLONES DE COLONES)**

	Saldo al 31-Dic- 2010	Débitos (disminu- ciones)	Créditos (aumen- tos)	Saldo al 30-Jun- 2011	Sumas trasladadas del presupuesto del Gobierno Central
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	9.482,7	129.924,3	166.364,5	45.922,9	86.993,1
Consejo Nacional de Vialidad	103.051,1	55.076,9	68.452,0	116.426,2	66.394,9
Instituto Mixto de Ayuda Social	970,1	24.450,0	35.070,5	11.590,6	35.070,5
Aportes a gobiernos locales	15.486,0	10.681,9	16.464,0	21.268,1	16.451,8
Fondo Nacional de Becas	0,0	10.946,1	12.485,0	1.538,9	9.772,9
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	1.540,2	8.799,3	8.340,5	1.081,4	6.044,6
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	705,4	6.493,8	6.366,9	578,4	5.899,9
Patronato Nacional de la Infancia	388,6	8.104,1	12.378,1	4.662,5	4.563,8
Junta Adm. De la Dirección General de Migración y Extranjería	1.639,7	609,8	3.343,6	4.373,6	3.341,2
Instituto Sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	2.343,0	2.383,5	2.733,0	2.692,5	2.718,1
Instituto Nacional de Estadística y Censos	3.308,9	3.815,7	2.568,8	2.061,9	2.562,1
Universidad de Costa Rica	2.276,0	2.690,0	2.456,8	2.042,8	2.456,8
Asociación Cruz Roja Costarricense	443,1	1.103,7	921,8	261,3	921,8
Resto	100.330,3	114.442,3	63.156,8	49.044,8	52.150,7
<b>Total</b>	<b>241.965,1</b>	<b>379.521,3</b>	<b>401.102,2</b>	<b>263.546,0</b>	<b>295.342,3</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del SIGA y del informe de Caja Única al 30 de junio de 2011.

<sup>10</sup> Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2011.

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

Por otra parte, en el siguiente cuadro se muestra una comparación del gasto devengado, según la clasificación por partida del objeto del gasto, para el período 2008-2011.

**CUADRO 11  
GOBIERNO CENTRAL  
GASTO DEVENGADO SEGÚN PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO  
2008-2011**

Partida	% ejecución				estruc % devengado				var real
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2011
<b>Total</b>	<b>49%</b>	<b>49%</b>	<b>46%</b>	<b>47%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>16%</b>
Remuneraciones	45%	45%	47%	46%	23%	26%	30%	28%	7%
Servicios	27%	27%	26%	26%	1%	1%	2%	1%	5%
Materiales y Suministros	13%	20%	22%	24%	0%	1%	1%	1%	18%
Intereses y Comisiones	44%	47%	40%	48%	10%	9%	9%	9%	10%
Activos Financieros	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Bienes Duraderos	15%	23%	20%	16%	1%	1%	1%	0%	-24%
Transferencias corrientes	46%	43%	47%	46%	22%	24%	29%	26%	4%
Transferencias de capital	43%	44%	48%	45%	5%	5%	5%	4%	-19%
Amortización	64%	69%	52%	55%	37%	33%	23%	31%	55%
Cuentas Especiales	7%	6%	22%	19%	0%	0%	0%	0%	-17%

**Fuente:** Liquidaciones al 30 de junio tomadas del SIGAF.

Para el primer semestre del 2011, la ejecución de los gastos de capital se reduce, principalmente por una menor ejecución de los gastos de formación de capital, reflejándose en la disminución de las partidas de bienes duraderos y transferencias de capital.

El incremento en la ejecución de la partida de Amortización, se debe principalmente a un aumento en la amortización de títulos valores del sector externo de largo plazo, la cual incluye la cancelación del principal de los títulos valores colocados en el mercado internacional, cuya emisión fue autorizada mediante la Ley N° 7970 del 22/12/99 (ver comentario sobre el Servicio de la Deuda).

Lo anterior, se observa también en el siguiente cuadro.



**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente  
al primer semestre de 2011**

**CUADRO 12  
GOBIERNO CENTRAL  
GASTO DEVENGADO SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA 2008-2011**

Clasif. Econ.	% ejecución				estruc % devengado				Var real
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2011
<b>Total general</b>	<b>49%</b>	<b>49%</b>	<b>46%</b>	<b>47%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>16%</b>
Gastos corrientes	44%	44%	45%	45%	57%	61%	70%	64%	6%
<i>Gastos de consumo</i>	42%	43%	44%	44%	25%	28%	32%	30%	7%
<i>Intereses</i>	44%	47%	40%	48%	10%	9%	9%	9%	10%
<i>Transferencias corrientes</i>	46%	43%	47%	46%	22%	24%	29%	26%	4%
Gastos de capital	35%	36%	41%	37%	6%	6%	6%	4%	-18%
<i>Formación de capital</i>	25%	22%	29%	22%	1%	1%	1%	0%	-25%
<i>Adquisición de activos</i>	9%	22%	15%	15%	0%	1%	0%	0%	7%
<i>Transferencias de capital</i>	43%	44%	48%	45%	5%	5%	5%	4%	-19%
Transacciones financieras	64%	69%	52%	55%	37%	33%	23%	31%	55%
<i>Amortización</i>	64%	69%	52%	55%	37%	33%	23%	31%	55%

**Fuente:** Liquidaciones al 30 de junio tomadas del SIGAF.

De acuerdo con la clasificación por título, los que en conjunto muestran un mayor gasto devengado (88,5%), son en su orden: Servicio de la Deuda Pública (39,9%), Ministerio de Educación Pública (25,6%), Regímenes de Pensiones (9,4%), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (5%), Poder Judicial (4,4%) y Ministerio de Obras Públicas y Transportes (4,2%).

La composición del presupuesto autorizado y ejecutado según título, puede observarse en el siguiente cuadro, sobre el cual se discute con mayor detalle en el acápite siguiente sobre las prioridades del gasto. Más adelante en este documento, se analiza la ejecución física y presupuestaria de algunos ministerios.

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

**CUADRO 13  
GOBIERNO CENTRAL  
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO SEGÚN TÍTULO 2008-2011**

Título	2009		2010		2011		
	ejec jun	ejec dic	ejec jun	ejec dic	Presup. Ajust.	Devengado	ejec jun
<b>Total general</b>	<b>49%</b>	<b>95%</b>	<b>46%</b>	<b>95%</b>	<b>5.665.151</b>	<b>2.675.984</b>	<b>47%</b>
Servicio de la Deuda Pública	63%	96%	48%	92%	2.016.009	1.068.743	53%
Ministerio de Educación Pública	47%	97%	50%	99%	1.448.699	683.842	47%
Regímenes de Pensiones	43%	96%	43%	97%	610.352	250.497	41%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	33%	92%	50%	99%	271.044	134.307	50%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	42%	92%	43%	96%	254.748	113.114	44%
Poder Judicial	41%	91%	44%	93%	266.574	117.239	44%
Ministerio de Seguridad Pública	40%	89%	39%	87%	157.874	63.718	40%
Ministerio de Salud	40%	91%	46%	95%	139.100	64.536	46%
Ministerio de Hacienda	33%	83%	33%	83%	105.796	36.973	35%
Ministerio de Justicia	40%	89%	40%	94%	80.197	31.827	40%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	39%	88%	44%	98%	36.253	15.005	41%
Ministerio de Ambiente y Energía	31%	76%	46%	94%	40.063	15.915	40%
Tribunal Supremo de Elecciones	13%	88%	31%	79%	26.296	9.466	36%
Ministerio de Gobernación y Policía	21%	93%	38%	94%	33.610	11.514	34%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	34%	99%	38%	97%	30.718	9.020	29%
Asamblea Legislativa	41%	85%	39%	86%	29.071	11.674	40%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	42%	88%	34%	81%	24.421	9.746	40%
Contraloría General de la República	43%	95%	41%	89%	17.539	7.463	43%
Presidencia de la República	36%	88%	37%	88%	14.098	4.605	33%
Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	36%	97%	6%	99%	17.383	931	5%
Ministerio de Planificación Nacional y Pol. Econ.	44%	96%	37%	99%	10.937	4.674	43%
Ministerio de la Presidencia	36%	89%	34%	84%	8.702	3.313	38%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	39%	87%	49%	94%	7.193	2.274	32%
Ministerio Comercio Exterior	31%	69%	27%	70%	5.743	1.393	24%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	38%	92%	38%	93%	5.616	2.378	42%
Partidas Específicas	0%	100%	0%	94%	3.000	0	0%
Defensoría de los Habitantes de la República	39%	87%	39%	93%	4.117	1.813	44%

**Fuente:** Liquidaciones al 30 de junio tomadas del SIGAF.

### 3.2.3. Avance en la ejecución de las Prioridades del Gasto

En la exposición de motivos del proyecto de ley de presupuesto 2011, el ejecutivo expuso como sus prioridades: la inversión social, la seguridad ciudadana y la agricultura, ciencia y tecnología y obras públicas y transportes. A continuación se discutirá sobre la ejecución presupuestaria en las áreas anteriormente expuestas.

La ejecución de las funciones de servicios sociales al primer semestre 2011 fue del 45%, muy similar al de años anteriores, según se muestra en el siguiente cuadro. Sin embargo, se refleja a su vez una fuerte desaceleración en el crecimiento de este tipo de gastos con respecto al año anterior (crecimiento real del 3%). Esto se debe a que en el 2010 se presentaron pagos importantes en la función de Vivienda dirigidos a Asociaciones de Desarrollo Integral, así como giro al proyecto de Limón Ciudad Puerto, los cuales no se han dado en el primer semestre de este año. Como se mencionó anteriormente, el mayor disponible en esta función se presenta debido al no giro al 30 de junio de ¢14.675 millones destinados al Banhvi (BANHVI) para financiar programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna y el programa de erradicación de tugurios. En el 2010 también hubo un incremento importante en la función de protección social debido a la implementación de la nueva ley de Fodesaf, siendo que para este año 2011, esa función presenta un crecimiento mucho más moderado.

**CUADRO 14**  
**GOBIERNO CENTRAL**  
**EJECUCIÓN DE LAS FUNCIONES DE SERVICIOS SOCIALES AL 30 DE JUNIO**

	2010			2011		
	Devengado	% ejec	Var real	Devengado	% ejec	Var real
<b>Total Inversión Social</b>	<b>1.063.278</b>	<b>47%</b>	<b>20%</b>	<b>1.152.750</b>	<b>45%</b>	<b>3%</b>
Vivienda y otros servicios comunitarios	8.944	26%	128%	5.037	14%	-47%
Salud	55.803	47%	30%	57.501	46%	-3%
Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	11.705	36%	7%	10.167	30%	-18%
Educación	630.524	50%	11%	683.826	47%	3%
Protección social	356.302	45%	37%	396.219	44%	5%

**Fuente:** SIGAF.

El Ejecutivo también resaltó en esta sección, la asignación de ¢52 mil millones para el financiamiento de las pensiones de adultos mayores en situación de pobreza, los cuales se han ejecutado en un 48% al 30 de junio, así como la asignación de ¢8,883 millones para el Patronato Nacional de la Infancia que se ha ejecutado en un 51% (aun cuando en caja única cuenta con recursos al 30 de junio por ¢5,694 millones).

En el caso del gasto en educación, la ejecución al 30 de junio alcanzó un 3,30% del PIB, inferior al 3,35% ejecutado al 30 de junio del año anterior. Es necesario destacar, que la Ley N°8954 del 9 de junio de 2011, reformó el artículo 78 de la Constitución Política, de tal forma que "en la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto", sin embargo, el transitorio I establece que "el gasto público en educación podrá ser inferior al ocho por ciento (8%) durante los períodos fiscales anteriores al año 2014. Sin embargo, en ningún caso el porcentaje del

## **Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

---

producto interno bruto destinado a la educación podrá ser más bajo que el del año precedente." De esta forma, suponiendo que se ejecute la totalidad del presupuesto asignado (sin contabilizar los montos revalidados), al final del año la ejecución sería del 7% del PIB (6,93% si se considera el efecto del decreto de contención del gasto).

En este sector, el ejecutivo destacó transferencias al FONABE por ¢25,642 millones, las cuales se han ejecutado en un 38%, sin embargo esta institución cuenta con recursos en caja única, según cifras de la Tesorería Nacional, por ¢4,445 millones; y ¢251,094 millones para el Fondo Especial para la Educación Superior el cual se ha ejecutado en un 53% al 30 de junio de 2011.

Al sector cultura se le asignaron ¢30,718 millones (un 0,8% del presupuesto total ajustado sin deuda), sin embargo, al 30 de junio ha ejecutado tan sólo un 29% (31% si no se consideran los fondos congelados por el decreto de contención del gasto). Principalmente se encuentra pendiente de ejecución montos importantes en las transferencias corrientes y en los bienes duraderos. A manera de ejemplo, no se ha ejecutado una partida para gastos operativos para el Centro Nacional de la Música por ¢4,740 millones, y tan sólo se ha ejecutado el 25% de una partida por ¢2,206 millones para los gastos operativo del Museo Nacional, entre otros. En la partida de bienes duraderos, el mayor disponible se ubica en una partida de ¢1,711 millones para la conservación del patrimonio histórico, aunque la mayoría de esta se encuentra en el solicitado. La exposición de motivos destaca la asignación de ¢750 millones para el Parque Metropolitano la Libertad en Patarrá, la cual se ha ejecutado en un 50% al 30 de junio.

Al sector salud se le asignaron ¢139,100 millones los cuales se ha ejecutado en un 46%. Dentro de las transferencias que se destacan en la exposición de motivos, se encuentran recursos para el ICODER, el cual presenta una ejecución del 31% al 30 de junio de los ¢2,854 millones asignados, donde la mitad de los gastos operativos ya fueron girados, más no se ha ejecutado la partida para los Juegos Deportivos Nacionales 2011-2012 por ¢1.113 millones. Al 30 de junio el ICODER contaba con un saldo en caja única de ¢8,869 millones. Al IAFA se le ha girado el 50% de los ¢5,436 millones asignados y cuenta con un saldo en caja única de ¢3,022 millones; al PANACI también se le ha girado el 50% de los ¢128 millones asignados. Se ha ejecutado el 37% de los ¢1,405 millones asignados al Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS) con el objeto de llevar a cabo las actividades del proyecto para la mitigación de efectos indeseables en el Ambiente y la Salud Pública en el Relleno Sanitario de Río Azul en la etapa de post cierre.

En el tema de seguridad ciudadana, la Asamblea aprobó al Ministerio de Seguridad Pública, un presupuesto de ¢157,874 millones según propuso el ejecutivo, y al 30 de junio tiene una ejecución del 40%. Como tradicionalmente sucede, las partidas de materiales y suministros y bienes duraderos son las que presentan una menor ejecución, de 39% y 24% respectivamente. Particularmente la partida de remuneraciones presenta una ejecución del 42%, donde se observa un ligero incremento de las plazas vacantes (1122 o 7% del total de plazas), ya que para este año se incrementó en 999 plazas la planilla del Ministerio. Sin embargo, fue en la partida de remuneraciones que el decreto de contención del gasto congeló más recursos, a saber ¢2,256 millones. A pesar de esto, el gasto al primer semestre mostró un aumento real del 16% en comparación con el primer semestre del año anterior.

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente  
al primer semestre de 2011**

Del análisis de la ejecución física del programa "Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales"<sup>11</sup>, se puede afirmar que muestra un resultado regular en el cumplimiento de sus objetivos y metas, por cuanto el porcentaje de cumplimiento es alto en este período.

Este programa cuenta con ¢143.481,8 millones, que se constituye en el 90% del presupuesto total del Ministerio de Seguridad Pública (MSP). En el primer semestre tiene un gasto devengado más recursos comprometidos de ¢73.889,3 millones, esto representa el 51% de su presupuesto anual.

El análisis de su ejecución física permite señalar que ha sido regular, por cuanto según se detalla en el siguiente cuadro, las metas presentan resultados extremos, se tiene que nuevamente ya para el primer semestre gran cantidad de metas (61%) alcanzaron porcentajes mayores o cercanos al 100% con respecto a lo programado para todo el año, asimismo el restante 39% de las metas, no reporta avance alguno. Esto evidencia que se podrían estar presentando deficiencias en la etapa de la formulación presupuestaria, tal y como lo ha indicado la Contraloría General de la República en los últimos períodos.

**CUADRO 15  
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA  
EJECUCIÓN FÍSICA  
AL 30 DE JUNIO DE 2011**

Programa	Meta anual		Resultado	Porcentaje
	Descripción <sup>1/</sup>	Cantidad		
<b>Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales</b>	Operativos contra el tráfico de drogas	180	268	149%
	Operativos contra organizaciones locales	50	44	88%
	Operativos erradicación de marihuana	30	71	237%
	Operativos contra organizaciones internacionales	5	10	200%
	Cooperaciones internacionales con otros cuerpos policiales	1.000	859	86%
	Funcionarios activos con curso básico policial	6%	0	0
	Funcionarios policiales con curso de comisarios	50%	0	0
	Funcionarios policiales con curso de comisionados	39%	0	0
	Funcionarios policiales con curso de oficiales ejecutivos	34%	0	0
	Funcionarios policiales con curso de inspectores	95%	85%	90%
	Funcionarios de nuevo ingreso con curso básico policial	2%	0	0
	Aprehensiones en estado de flagrancia	955	955	100%
Embarcaciones abordadas	1.938	1.058	68%	

<sup>1/</sup> No incluye aquellas metas que se refieren a "tasas de variación", cuyas fórmulas de cálculo ocupan datos anuales.

**Fuente:** Informe de seguimiento semestral 2011.

<sup>11</sup> Este programa tiene la Misión en términos generales de prevenir y reprimir la comisión de diversos hechos delictivos, la protección de la soberanía nacional y la integridad de los habitantes y sus bienes.

## **Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

---

Los avances de las trece metas del programa citado, muestran resultados diversos, mientras cuatro metas reportan avances mayores al 100% y otras cuatro reflejan logros cercanos a este porcentaje, además se tiene que cinco metas no señalan progresos. Este resultado permite considerar la existencia de un problema institucional en la fase de la formulación presupuestaria al momento de asignar óptimamente sus recursos en el presupuesto ordinario, o una fijación subestimada de metas; con el fin de atender los requerimientos de los planes de mediano y largo plazo y satisfacer las necesidades que dieron origen a los objetivos y fines para los que fue creada.

Esta debilidad la confirmó el resultado del monitoreo efectuado por la Contraloría General de la República en el 2010, en donde se evaluaron los factores que resultan indicativos de las medidas emprendidas por la administración activa para fortalecer la gestión, en particular en las áreas de control interno, planificación, gestión financiera y presupuestaria, servicio al usuario y contratación administrativa. El resultado conocido como Índice de Gestión Institucional (IGI), determinó una calificación de 75 para el factor "planificación", siendo un 93 el promedio del sector seguridad ciudadana, en el cual el MSP desempeña un papel relevante.

En el informe de seguimiento semestral suministrado a este ente contralor, el MSP señala que para el segundo semestre deben corregir los inconvenientes con los procesos de compras y las contrataciones infructuosas, así como la debida ocupación de plazas; además, deben brindar más asesoramiento y acompañamiento a las áreas en el tema de los contratos marco tramitados por compra red.

Continuando con el tema de seguridad, la ejecución del Ministerio de Justicia alcanzó el 40% (donde el presupuesto ajustado asciende a ¢80.197 millones), donde al igual que años anteriores las partidas con menor ejecución son bienes duraderos (5%) y materiales y suministros (29%). Incluso la partida que tuvo un mayor monto congelado (¢868 millones) fue la partida de bienes duraderos, que incluye recursos para la estructura penitenciaria.

El Poder Judicial por su parte, ejecutó el 44% de los ¢266.574 millones asignados, cuya ejecución al primer semestre presentó un incremento del 8% real, menor al de años anteriores. El Poder Judicial, como se discutirá más adelante, no aplicó congelamiento alguno de recursos a partir de la Directriz Presidencial de Contención del gasto público.

En el tema del desarrollo del sector productivo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, presenta una reducción real de 16% en el gasto devengado en el primer semestre 2011 con respecto al gasto devengado en el 2010. Esto se debe principalmente a que el año anterior se dio una transferencia importante a la Fundación para el Fomento y Promoción de la investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria de Costa Rica (FITTACORI) para administrar los recursos del Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible, situación que no se presenta en el 2011. De los ¢1.000 millones incluidos en el 2011, los cuales se resaltan en la Exposición de Motivos del Proyecto para realizar transferencias de capital a asociaciones en el marco de un proyecto de renovación cafetalera, aún no se ha ejecutado nada.

En el caso del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la ejecución del primer semestre 2011 crece un moderado 3% real con respecto al primer semestre del año anterior, revirtiéndose el decrecimiento del 6% que se presentó en el primer semestre de 2010. No obstante, el decreto de contención del gasto congeló recursos por un monto de ¢4,565 millones, principalmente en las partidas de bienes duraderos, materiales y suministros y

servicios. Las partidas de bienes duraderos y materiales y suministros se ejecutaron en 18% y 12% respectivamente, siendo la ejecución de la partida de transferencias de capital la que crece en ¢12 mil millones y lidera el ligero incremento real global. Al Consejo Nacional de Vialidad se le ha trasladado el 51% del presupuesto ajustado asignado (¢130,115 millones).

#### **3.2.4. Títulos y Programas con menores ejecuciones**

Los títulos con menores ejecuciones en el primer semestre, no cambian mucho de un año a otro. Según se observa en el Cuadro 12. Las partidas específicas no se han ejecutado en el primer semestre en los últimos dos años, y para el 2011 sucede lo mismo. En el caso del Ministerio de Vivienda, ya se ha mencionado que la baja ejecución se da por la inclusión en el 2011 y el no giro en el primer semestre de una transferencia al Banhvi. El caso del Ministerio de Comercio Exterior se presenta debido a que la apropiación incluye recursos para procesos litigiosos contingentes (¢1.344 millones) y otros rubros de la partida de servicios.

Finalmente el siguiente cuadro muestra las menores ejecuciones del primer semestre según programa, algunos de los cuales, según se ha mencionado en informes anteriores, usualmente aparecen en esta lista. En el caso del Ministerio de Cultura ya se mencionó el no giro al 30 de junio de transferencias a instituciones del área. En el caso del Ministerio de Ciencia y Tecnología, la partida con baja ejecución es la de servicios, particularmente recursos para alquiler de oficinas y mantenimiento que no han sido ejecutadas de forma significativa aún.

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

**CUADRO 16**  
**GOBIERNO CENTRAL: PROGRAMAS CON MENORES EJECUCIONES AL 30 DE JUNIO DE 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	Título	Devengado	Presupuesto Ajustado	% ejecuc.
	Partidas Específicas	-	3.000	0
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO MIGRATORIO	Ministerio de Gobernación y Policía	9	441	2%
ACTIVIDADES CENTRALES	Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	533	16.099	3%
CONSERVACIÓN Y USO RACIONAL ENERGIA	Ministerio de Ambiente y Energía	5	95	6%
TRIBUNAL ADM.DE LA SEG.SOCIAL	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	51	499	10%
DESARR.SOSTEN.CUENCA BINACIO.RIO SIXAOLA	Ministerio de Agricultura y Ganadería	24	227	11%
DESARROLLO DE LA COMUNIDAD	Ministerio de Gobernación y Policía	1.134	8.957	13%
PROYECTO BAJOS DE CHILAMATE-VUELTA KOOPE	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	260	1.750	15%
DIR. GRAL. PROTOCOLO Y CEREMONIAL ESTADO	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	10	53	18%
INFRAES. Y EQUIP. DEL SISTEMA EDUCATIVO	Ministerio de Educación Pública	3.164	17.012	19%
DESARROLLO ARTÍSTICO Y EXTENSIÓN MUSICAL	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	1.975	10.399	19%
EDIFICACIONES NACIONALES	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	974	4.908	20%
ADMINISTRACIÓN TECNOLÓGICA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	Ministerio de Hacienda	3.360	16.121	21%
CENTRO DE FORMACIÓN E INVEST HACENDARIA	Presidencia de la República	246	1.136	22%
GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD	Ministerio de Hacienda	224	1.031	22%
HIDRO. TRANSP. Y COMERCIO COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Ministerio de Educación Pública	513	2.323	22%
POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA	Ministerio de Ambiente y Energía	110	497	22%
APLICAC. DE LA TECNOLOGÍA A LA EDUCACIÓN	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	7	33	22%
PROMOCIÓN DE LA PAZ Y CONVIVENCIA CIUDAD	Ministerio Comercio Exterior	1.030	4.469	23%
ACTIVIDAD CENTRAL	Ministerio de Educación Pública	4.978	21.274	23%
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL	Ministerio de Justicia	135	567	24%
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	1.050	4.366	24%
CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL	Ministerio de Educación Pública	904	3.677	25%
TRIBUNAL AMBIENTAL ADMINISTRATIVO	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1.346	4.856	28%
DESARROLLO SOCIAL Y LUCHA CONTRA POBREZA	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	2.482	8.744	28%
ACTIVIDADES CENTRALES	Ministerio de Ambiente y Energía	235	826	28%
PROYECTO MOPT-KFW	Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	123	431	28%
ADMINISTRACIÓN SUPERIOR	Ministerio Comercio Exterior	364	1.274	29%
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	776	2.680	29%
	Presidencia de la República	2.637	8.685	30%

Fuente: SIGAF.

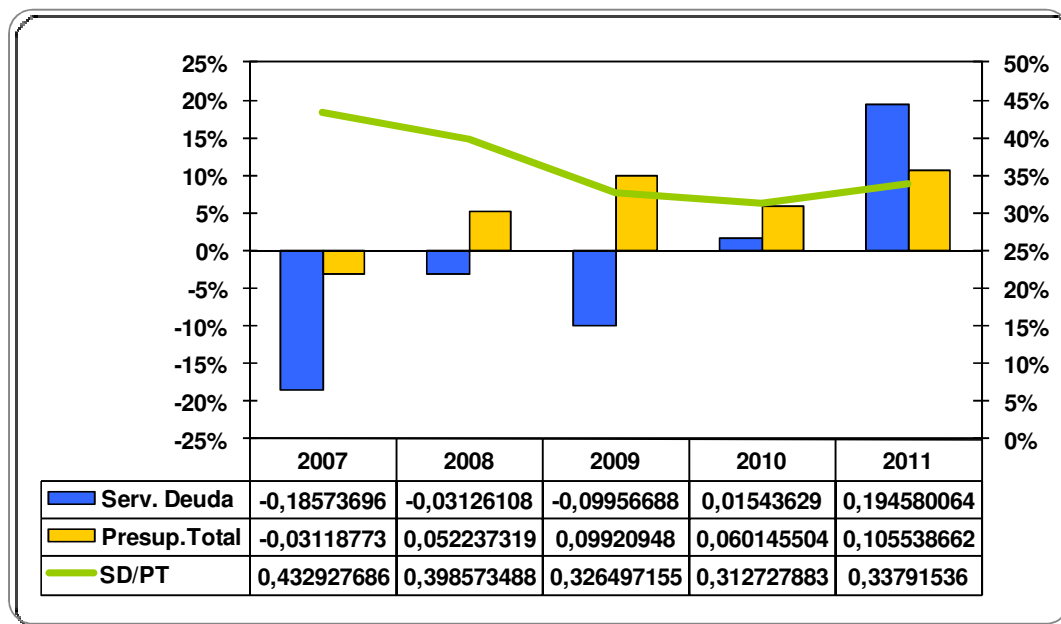


### 3.2.5. Ejecución Presupuestaria del Servicio de la Deuda

El servicio de la deuda ha constituido durante varios años el rubro más importante del Presupuesto Nacional, a pesar de ello, durante los últimos años se aprecia una disminución de su participación relativa dentro del gasto total; lo que responde, en buena medida, no solo al comportamiento de variables macroeconómicas (tasas de interés, tipo de cambio, inflación) sino también a que el Gobierno ha recurrido al financiamiento a través de deuda de Tesorería y a operaciones de canje de deuda<sup>12</sup> que no tienen afectación presupuestaria. En forma paralela, durante algunos años el gasto primario (que excluye precisamente el servicio de la deuda), ha tenido una fuerte expansión, por lo que ha aumentado su participación en el presupuesto.

Actualmente se presenta una situación diferente, las presiones de las mayores necesidades de financiamiento por parte del Gobierno Central producto de la situación fiscal que vive el país, no han favorecido el comportamiento de los niveles de endeudamiento y por consiguiente del servicio de la deuda que generan dichos pasivos, lo que ha implicado un mayor crecimiento del título con respecto al presupuesto total aprobado siendo necesario destinar mayores recursos para la atención de esas obligaciones.

**GRÁFICO 3**  
**TÍTULO 230: SERVICIO DE LA DEUDA**  
**CRECIMIENTO REAL Y PARTICIPACIÓN RELATIVA RESPECTO AL PRESUPUESTO TOTAL**  
**2007-2011**



Fuente: SIGAF, Leyes de Presupuesto.

<sup>12</sup> Mecanismo mediante el cual, el Gobierno retira del mercado títulos que vencen en el período presupuestario y los sustituye por otros valores con vencimiento en otro período, alargando los plazos, y a la vez afectando la ejecución de la amortización de títulos de largo plazo, ya que se presupuesta la amortización pero no se hace efectiva.

## Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011

Para el año 2011, el presupuesto aprobado mediante la Ley 8908 destina para el título servicio de la deuda un monto de  $\text{¢}1.853.6$  miles de millones, equivalente al 33,8% del presupuesto total aprobado. Dichos egresos, según la Ley, se programó inicialmente financiarlos en un 74,0% con recursos generados en la colocación de títulos valores de la deuda interna y un 26,0% con ingresos corrientes del Gobierno Central.

Posteriormente, el decreto 36474-H revalida los recursos externos, y para el título en cuestión, incorpora un total de  $\text{¢}195.931,1$  millones correspondientes a la fuente 537 del préstamo otorgado por el Banco Mundial para apoyo de las finanzas públicas<sup>13</sup>.

Luego de las modificaciones, este título<sup>14</sup> cuenta con un presupuesto de  $\text{¢}2.049.5$  miles de millones, sin embargo, para el análisis de la ejecución presupuestaria se considera el monto de presupuesto ajustado<sup>15</sup> ( $\text{¢}2.016.0$  miles de millones).

En términos generales, el porcentaje de ejecución a junio de este título en los últimos años ha sido fluctuante cerca del 50 en los años en que no se tiene vencimiento de eurobonos, y superior en aquellos años en los que se debe destinar recursos a la amortización de títulos valores del sector externo<sup>16</sup>.

**CUADRO 17**  
**SERVICIO DE LA DEUDA**  
**PORCENTAJE DE EJECUCIÓN A JUNIO DE CADA AÑO<sup>1/</sup>**

	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto con eurobonos	48,9%	58,5%	63,0%	48,1%	53,0%
Gasto sin eurobonos	48,9%	55,9%	57,5%	48,1%	53,7%

<sup>1/</sup> Los pagos de eurobonos se realizaron en los años 2008, 2009 y 2011 .

Fuente: SIGAF.

Durante el primer semestre del año, el pago por concepto de amortización, intereses y comisiones alcanza un monto de  $\text{¢}1.068.7$  miles de millones, lo que corresponde al 40% del gasto total ejecutado por el Gobierno Central y refleja un porcentaje de ejecución del 53,0%.

<sup>13</sup> Crédito BIRF N°7686-CR Apoyo de Políticas de Desarrollo de las Finanzas Públicas y la Competitividad; Ley 8843.

<sup>14</sup> Es importante aclarar que las cifras que se utilizan para el análisis de la ejecución presupuestaria del servicio de la deuda corresponden a la liquidación que muestra el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF).

<sup>15</sup> El presupuesto ajustado incluye como presupuestado la parte ejecutada de los montos revalidados a esa fecha.

<sup>16</sup> Por la fecha de vencimiento de los eurobonos el pago de la amortización generalmente se va a visualizar en la ejecución del primer semestre del año, incluso para los vencimientos de los años 2012, 2013 y 2014. En el caso de los eurobonos que vencen en el 2020 su pago debe realizar en el segundo semestre.

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente  
al primer semestre de 2011**

**CUADRO 18  
PRESUPUESTO NACIONAL  
EJECUCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA (TÍTULO 230)  
2009-2011  
EN MILLONES DE COLONES**

	2009		2010		junio 2011		
	30-jun	31-dic	30-jun	31-dic	Presupuesto Ajustado	Devengado	% Ejecuc.
<b>Amortización Externa</b>	<b>89%</b>	<b>99%</b>	<b>40%</b>	<b>84%</b>	<b>328.708</b>	<b>145.100</b>	<b>44%</b>
Amortización préstamos Sector Externo	45%	94%	40%	84%	70.931	19.843	28%
Fuente 280	45%	94%	40%	84%	51.088	-	0%
Fuente 537	n.a	n.a	n.a	n.a	19.843	19.843	100%
Amortización títulos valores sector externo LP	100%	100%	n.a	n.a	257.778	125.258	49%
Fuente 280	100%	100%	n.a	n.a	132.520	-	0%
Fuente 537	n.a	n.a	n.a	n.a	-	-	100%
<b>Amortización Interna</b>	<b>64%</b>	<b>95%</b>	<b>53%</b>	<b>92%</b>	<b>1.205.592</b>	<b>693.042</b>	<b>57%</b>
Amortización títulos valores internos CP	63%	90%	72%	99%	434.651	291.898	67%
Amortización títulos valores internos LP	65%	99%	32%	87%	770.941	401.144	52%
<b>Comisiones servicios financieros y comerciales</b>	<b>36%</b>	<b>70%</b>	<b>34%</b>	<b>67%</b>	<b>6.000</b>	<b>2.086</b>	<b>35%</b>
<b>Comisiones préstamos sector externo</b>	<b>36%</b>	<b>30%</b>	<b>27%</b>	<b>36%</b>	<b>1.002</b>	<b>554</b>	<b>55%</b>
<b>Intereses Externos</b>	<b>52%</b>	<b>98%</b>	<b>40%</b>	<b>95%</b>	<b>67.616</b>	<b>32.348</b>	<b>48%</b>
Intereses préstamos Sector Externo	35%	91%	27%	74%	18.030	6.100	34%
Intereses títulos valores sector externo LP	56%	99%	44%	99%	49.586	26.247	53%
<b>Intereses Internos</b>	<b>45%</b>	<b>97%</b>	<b>40%</b>	<b>92%</b>	<b>407.091</b>	<b>195.613</b>	<b>48%</b>
Intereses títulos valores internos CP	43%	95%	46%	99%	34.971	10.766	31%
Intereses títulos valores internos LP	45%	97%	39%	92%	372.120	184.847	50%
<b>Total Servicio de la Deuda</b>	<b>63%</b>	<b>96%</b>	<b>48%</b>	<b>92%</b>	<b>2.016.009</b>	<b>1.068.743</b>	<b>53%</b>

Fuente: SIGAF.

La amortización de títulos valores de corto plazo constituye el rubro que muestra mayor ejecución (67%); esta partida tiene origen en las colocaciones que se realizaron en el segundo semestre del año 2010 y el primer semestre 2011, periodos durante los cuales se vendieron títulos de corto plazo a las instituciones públicas, así como títulos cero cupón a través del mecanismo de subasta, que superó lo programado afectando este rubro presupuestario.

Dentro de los pagos importantes del semestre se encuentra la cancelación de los Eurobonos, el 01 de marzo por US\$250 millones, amortización que inicialmente estaba programada a ser financiada con colocación de títulos deuda interna (fuente 280). Sin embargo, la DCP mediante el oficio DCP-83-2011 solicita a Presupuesto Nacional trasladar recursos de la fuente 537 de la amortización de préstamos del sector externo hacia la amortización de títulos valores deuda externa con el objetivo de cancelar los eurobonos con recursos menos onerosos que el endeudamiento interno. Es importante aclarar que dicho pago ya se realizó y para este año no queda pendiente ninguna cancelación por este concepto. Es importante este hecho, pues la ejecución de este rubro se ubica en el

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

49%, situación que responde a que la liquidación indica que dicho pago se realizó con los recursos del citado préstamo y a pesar de ello, la autorización inicial para cancelar los eurobonos con títulos valores internos, según la liquidación al 30 de junio, presenta dichos recursos como parte del comprometido indicando una evidente sobreestimación en la amortización de títulos valores externos de largo plazo por el monto de ¢132.520,0 millones (ver cuadro).

Al respecto la DCP informa que efectivamente esos recursos están como reserva debido a que la solicitud ante Presupuesto Nacional de las reservas se realizó a principios de año mediante oficio DCP-022-2011 del 12 de enero, momento en el cual no había entrado en vigencia el decreto de revalidación que les incorpora los recursos de la fuente 537 y autoriza el pago de esta partida con dicho fondo.

Los recursos del préstamo para mejora de las finanzas públicas también han afectado la ejecución de los pagos de la amortización de préstamos externos, ya que este rubro muestra un porcentaje de ejecución del 28%, siendo lo usual una ejecución cercana al 40%. Consultada la DCP informa que la fuente 537 ha servido para financiar parte de la amortización de los préstamos contraídos con organismos internacionales, recurriendo menos a la fuente 280 por lo que, al 30 de junio se visualiza una menor ejecución de la observada en años anteriores. Es importante mencionar que para el segundo semestre esta subpartida ya no cuenta con recursos de la fuente 537 para la realización de los pagos, pues en el mes de julio mediante el decreto 36645-H se realiza una modificación, destinando un monto de ¢32.885,7 millones hacia la amortización de títulos valores internos de largo plazo.

A pesar de esta modificación el presupuesto en este rubro muestra una sobreestimación, ya que para el 2011 cuenta con una autorización cercana a los ¢71.000 millones y observando los años previos la autorización de la amortización de los préstamos externos no ha superado los ¢57.000,0 millones y ha mostrado porcentajes de ejecución a diciembre inferiores al 90%, siendo la excepción el año 2009, tal como se muestra en el siguiente cuadro. Adicionalmente, para el resto del año el gasto proyectado por la DCP en la amortización de los créditos externos no requiere la utilización total de los recursos que tiene aprobados.

**CUADRO 19  
SERVICIO DE LA DEUDA  
AMORTIZACIÓN DE PRÉSTAMOS EXTERNOS  
EN MILLONES DE COLONES**

	2007	2008	2009	2010	2011
Presupuesto Inicial	43.249,4	44.139,2	45.909,3	51.868,1	51.088,1
Presupuesto Ajustado	43.271,1	44.139,2	45.909,3	56.186,1	70.930,7
Devengado junio	19.734,6	18.714,9	20.831,7	20.524,4	19.842,6
Devengado diciembre	38.289,4	38.689,9	43.172,6	47.046,2	n.a.
Ejecución junio	45,6%	42,4%	45,4%	39,6%	28,0%
Ejecución diciembre	88,5%	87,7%	94,0%	83,7%	n.a.

Fuente: SIGAF.

A criterio de esta Contraloría, si bien es cierto la programación inicial del servicio la deuda se realizó sin considerar la incorporación de los recursos del préstamo con el Banco Mundial y, la utilización de los mismos para el pago de la amortización ha originado un financiamiento menos oneroso que el que estaba inicialmente aprobado mediante ley 8908, la incorporación y utilización de los recursos de la fuente 537, sin las modificaciones correspondientes en la partida de amortización externa, generó a nivel presupuestario las sobreestimaciones antes mencionadas, lo cual implica que en esos rubros, de no realizar los ajustes necesarios, se presenten holguras, adicionales a las que se originan en supuestos sobre devaluación del colón que no se han presentado.

Por el lado de los intereses, para valorar el porcentaje de ejecución se vuelve relevante retomar los supuestos de las variables macroeconómicas que se utilizaron para la estimación. Según la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto, las estimaciones presupuestarias del 2011 se realizaron con un supuesto de tasa básica pasiva de 9,1% a diciembre 2010 y de 11,7% a diciembre 2011. Sin embargo, el comportamiento de esta variable durante el período julio 2010 a julio 2011 no ha alcanzado los niveles utilizados por el Ministerio de Hacienda en la estimación del título 230, sino que ha mostrado valores entre 7,0% y 8,3%. Igualmente los valores de tasa Libor a 6 meses utilizados en las proyecciones superan las cifras reales que se han presentado durante el período de julio 2010 a agosto 2011, incluso esta variable durante el 2011 no ha alcanzado el 0,5% mientras que las proyecciones del presupuesto fueron realizadas bajo el supuesto de un 1,4% a diciembre 2011. El comportamiento de estas variables favorece el servicio de la deuda y explica en alguna medida los porcentajes de ejecución en el pago de intereses.

### **3.2.6. Contención del Gasto**

El Gobierno de la República emitió la Política Nacional de Sostenibilidad Fiscal (Responsabilidad en el gasto; solidaridad y justicia en la recaudación), para enfrentar la situación fiscal.

Dentro de esta política, se dispuso medidas para la contención del gasto corriente, tales como no creación de nuevas plazas ni utilización de las vacantes, y la reducción de un 20% de los gastos autorizados en el Presupuesto de la República del 2011 (excluidas las partidas de remuneraciones, pensiones y servicio de la deuda pública y transferencias), así como la contención y reducción en gastos de transporte y viáticos fuera del país, alimentos y bebidas, adquisición de transporte para uso discrecional, gastos de representación, publicidad no justificada ante objetivos de información y formación, entre otros.

En este contexto, el Poder Ejecutivo mediante la Directriz N° 013-H del 16 de febrero de 2011<sup>17</sup>, la cual está dirigida a todo el sector público, estableció medidas de contención del gasto.

Con dicha directriz, se pretende que las entidades públicas en conjunto, colaboren con la reducción del gasto en un 20%, en las siguientes partidas y subpartidas, (excepto en remuneraciones, transferencias, y el servicio de la deuda pública), y que no incidan en la prestación del servicio público, ni afecten la ejecución de programas sociales:

---

<sup>17</sup> Publicada en el Alcance Digital N° 13 a La Gaceta N° 45 del 4 de marzo de 2011 y su reforma.

## **Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

---

- Transporte en el exterior
- Viáticos en el exterior
- Transporte dentro del país (excepto en el Ministerio de Salud y en el MEP para efectos de transporte de estudiantes)
- Viáticos dentro del país
- Equipo de Transporte
- Servicios de Gestión y Apoyo
- Alimentos y Bebidas (excepto en el caso de los cuerpos policiales)
- Gastos de publicidad y propaganda e información
- Textiles y Vestuarios (excepto en el caso de los cuerpos policiales)

Además, en la directriz se señala que no se podrán utilizar las plazas que queden vacantes<sup>18</sup> y no se llenarán las vacantes de naturaleza administrativa de los órganos desconcentrados, entre otros aspectos.

Se exceptúa la aplicación de lo dispuesto a las siguientes entidades públicas: Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Correos de Costa Rica Sociedad Anónima, Editorial Costa Rica, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Costarricense de Electricidad, Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica, Junta de Protección Social de San José, Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima, Refinadora Costarricense de Petróleo Sociedad Anónima, el Instituto Costarricense de Ferrocarriles, el Instituto Costarricense de Turismo, el Instituto Nacional de Seguros, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Sistema de Banca para el Desarrollo, y los bancos comerciales del Estado.

En mayo de 2011 la Autoridad Presupuestaria como encargada de conocer los montos propuestos a rebajar para dar cumplimiento a lo dispuesto en la mencionada Directriz N° 13, comunicó a las instituciones los acuerdos tomados por la Autoridad Presupuestaria en la Sesión Ordinaria N° 06-2011 celebrada el 11 de mayo de 2011, y da a conocer a las instituciones incluidas de la citada directriz, las disposiciones establecidas.

En el caso del Gobierno Central, se emitió el Decreto Ejecutivo N° 36618-H<sup>19</sup>, con el que se pretende contener el gasto público en los Órganos del Gobierno de la República, en el orden de ¢50 mil millones, conforme lo ordenado en la Directriz N° 013-H, según el siguiente detalle:

---

<sup>18</sup> Se exceptúan las plazas de carácter policial cubiertas por el Estatuto Policial; las docentes del Ministerio de Educación Pública, los Colegios Universitarios, y el Instituto Nacional de Aprendizaje; las administrativas asignadas a centros docentes del Ministerio de Educación Pública, siempre que sean de imprescindible necesidad para el funcionamiento normal del respectivo centro educativo; los puestos de dirección y jefatura formales que se muestren como tales en la estructura aprobada por el Ministerio de Planificación y Política Nacional y los funcionarios de confianza de las entidades públicas.

<sup>19</sup> Publicado en el Alcance N° 34 a La Gaceta N° 120 del 22 de junio de 2011. Decreta que los Órganos del Gobierno de la República incluidos en este decreto no realizarán gastos con cargo a la Ley de Presupuesto ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2011 (Ley N° 8908).

**CUADRO 20  
GOBIERNO CENTRAL  
CONTENCIÓN DE GASTOS ESTABLECIDO EN DE-36618-H  
MILLONES DE COLONES**

Subpartida	Total	Estructura %
<b>Total</b>	<b>50.000,0</b>	<b>100,0%</b>
Otros Gastos <sup>1/</sup>	30.777,9	61,6%
Servicios de Gestión y Apoyo	7.098,9	14,2%
Intereses Deuda Interna	4.059,2	8,1%
Intereses Deuda Externa	2.923,7	5,8%
Intereses sobre Títulos Valores Sector	2.535,4	5,1%
Viáticos dentro del país	860,4	1,7%
Equipo de Transporte	741,5	1,5%
Gastos de Información	278,5	0,6%
Gastos de Publicidad y propaganda	249,7	0,5%
Transporte en el Exterior	146,8	0,3%
Viáticos en el Exterior	138,3	0,3%
Textiles y Vestuario	73,3	0,1%
Transporte dentro del país	70,9	0,1%
Alimentos y bebidas	32,7	0,1%
Gastos de Representación Institucional	12,7	0,0%

<sup>1/</sup> Incluye otros bienes, servicios y remuneraciones.

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Decreto Ejecutivo N° 36618-H. Alcance N° 34 a La Gaceta N° 120 del 22/06/2011.

Esta rebaja de ¢50.000 millones equivale a 17,9% del monto del presupuesto ordinario menos las partidas de remuneraciones, transferencias y el servicio de la deuda.

A continuación se presenta una comparación del gasto que no se ejecutará en las partidas y subpartidas establecidas el precitado Decreto, y el monto asignado a cada una de ellas en el Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2011.

**CUADRO 21**  
**GOBIERNO CENTRAL**  
**RELACIÓN PORCENTUAL ENTRE LAS REBAJAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO EJECUTIVO N° 36618-H Y EL PRESUPUESTO ORDINARIO DE LA REPÚBLICA DEL 2011**  
**MILLONES DE COLONES**

Código	Objeto del Gasto	Pto. Ordinario	Rebaja realizada	Estructura % Rebaja	% del Pto. Ordinario
10301	Gastos de Información	2.479,9	278,5	1,4%	11,2%
10302	Gastos de publicidad y propaganda	1.035,9	249,7	1,3%	24,1%
104	Servicios de Gestión y Apoyo	30.041,8	7.098,9	36,9%	23,6%
10501	Transporte dentro del país	5.866,4	70,9	0,4%	1,2%
10502	Viáticos dentro del país	6.955,8	860,5	4,5%	12,4%
10503	Transporte en el exterior	1.406,4	146,8	0,8%	10,4%
10504	Viáticos en el exterior	1.255,5	138,3	0,7%	11,0%
10703	Gastos de representación institucional	43,9	12,7	0,1%	28,9%
20203	Alimentos y bebidas	14.372,1	32,7	0,2%	0,2%
29904	Textiles y vestuario	2.208,1	73,3	0,4%	3,3%
30101	Intereses sobre títulos valores internos de corto plazo	34.970,6	4.059,2	21,1%	11,6%
30104	Intereses sobre títulos valores del sector externo de largo plazo	49.586,1	2.535,4	13,2%	5,1%
30208	Intereses sobre préstamos del Sector Externo	18.029,6	2.923,7	15,2%	16,2%
50102	Equipo de transporte	9.166,4	741,5	3,9%	8,1%
<b>Total general</b>		<b>177.418</b>	<b>19.222</b>	<b>100,0%</b>	<b>10,8%</b>

**Fuente:**

- Elaboración propia con base en el Decreto Ejecutivo N° 36618-H. Alcance N° 34 a La Gaceta N° 120 del 22/06/2011.

-Ministerio de Hacienda. Liquidación del Presupuesto de Egresos del Gobierno Central. SIGAF.

Cabe resaltar, que el decreto también plantea disminuciones en algunas otras partidas y subpartidas diferentes a las señaladas en la Directriz, las cuales se reflejan en "otros gastos". Dichos recortes representan el 61,6% (¢30.777,9 millones) del total de la rebaja establecida.

En el siguiente cuadro, se muestra la distribución de los gastos contenidos en dicho decreto, por partida del objeto del gasto, donde se observa una alta concentración (90,7%), en las partidas de: Servicios (33%), Remuneraciones (25,9%), Intereses y comisiones (19%) y Bienes duraderos (12,8%). El restante 9,3% (¢4.668,2 millones) se aplica a las partidas de materiales y suministros, transferencias y cuentas especiales.



**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente  
al primer semestre de 2011**

**CUADRO 22**  
**GOBIERNO CENTRAL**  
**APLICACIÓN DEL DECRETO EJECUTIVO N° 36618-H**  
**CONTENCIÓN DEL GASTO**  
**SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**MILLONES DE COLONES**

<b>Código</b>	<b>Partida</b>	<b>Presupuesto ordinario</b>	<b>Rebaja</b>	<b>Estructura % Rebaja</b>	<b>% del Pto. Ordinario</b>
0	Remuneraciones	1.631.908,7	12.926,2	25,9%	0,8%
1	Servicios	152.376,2	16.504,7	33,0%	10,8%
2	Materiales y Suministros	62.696,9	3.672,3	7,3%	5,9%
3	Intereses y Comisiones	475.751,5	9.518,3	19,0%	2,0%
5	Bienes Duraderos	63.628,9	6.382,6	12,8%	10,0%
6	Transferencias Corrientes	1.527.645,8	973,3	1,9%	0,1%
7	Transferencias de Capital	198.598,5	0,5	0,0%	0,0%
8	Amortización	1.372.322,0	0,0	0,0%	0,0%
9	Cuentas Especiales	344,7	22,1	0,0%	6,4%
<b>Total</b>		<b>5.485.273,0</b>	<b>50.000,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,9%</b>

**Fuente:**

-Elaboración propia con base en el Decreto Ejecutivo N° 36618-H. Alcance N° 34 a La Gaceta N° 120 del 22/06/2011.

-Ministerio de Hacienda. Liquidación del Presupuesto de Egresos del Gobierno Central. SIGAF.

La rebaja en la partida de Remuneraciones, se muestra en el siguiente cuadro.

**CUADRO 23**  
**GOBIERNO CENTRAL**  
**APLICACIÓN DEL DECRETO EJECUTIVO N° 36618-H A LA PARTIDA DE REMUNERACIONES**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR TÍTULO PRESUPUESTARIO**  
**MILLONES DE COLONES**

<b>Título</b>	<b>REBAJA</b>	<b>% REBAJA</b>
Ministerio de Educación Pública	7.371,4	57,0%
Ministerio de Seguridad Pública	2.256,1	17,5%
Tribunal Supremo de Elecciones	1.104,2	8,5%
Ministerio de Justicia	442,7	3,4%
Ministerio de Salud	432,2	3,3%
Ministerio de Hacienda	395,6	3,1%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	258,8	2,0%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	121,3	0,9%
Ministerio de Gobernación y Policía	85,3	0,7%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	84,7	0,7%
Ministerio de Ambiente y Energía	68,9	0,5%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	56,4	0,4%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	56,0	0,4%
Presidencia de la República	49,6	0,4%
Ministerio de la Presidencia	36,5	0,3%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	34,3	0,3%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	29,8	0,2%
Ministerio Comercio Exterior	15,7	0,1%
Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	15,5	0,1%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	11,2	0,1%
<b>Total</b>	<b>12.926,2</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Decreto Ejecutivo N° 36618-H. Alcance N° 34 a La Gaceta N° 120 del 22/06/2011.

En el Ministerio de Educación Pública, la mayor disminución en esta partida se presenta en el Programa 573-Implementación de la Política Educativa por la suma de \$6.970,3 millones que representa el 55,5% de la suma rebajada en ese ministerio, y en el Ministerio de Seguridad Pública en el programa Gestión Administración de los Cuerpos Policiales y en el Subprograma 090-03 Seguridad Ciudadana.

La distribución de los \$50 mil millones según la clasificación por título presupuestario se puede observar en el siguiente cuadro.

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente  
al primer semestre de 2011**

**CUADRO 24  
GOBIERNO CENTRAL  
APLICACIÓN DEL DECRETO EJECUTIVO N° 36618-H  
SEGÚN CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL  
MILLONES DE COLONES**

<b>Título</b>	<b>Presupuesto ordinario</b>	<b>Rebaja total</b>	<b>Estruc-tura %</b>	<b>% del Pto. Ordinario</b>
<b>Total</b>	<b>5.485.273</b>	<b>50.000</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,9%</b>
<b>Ministerio de Educación Pública</b>	1.446.533	12.559,6	25,1%	0,9%
<b>Servicio de Deuda Pública <sup>1/</sup></b>	1.853.558	9.518,3	19,0%	0,5%
<b>Ministerio de Hacienda</b>	103.575	9.039,0	18,1%	8,7%
<b>Ministerio de Obras Públicas y Transportes</b>	243.922	4.564,7	9,1%	1,9%
<b>Ministerio de Seguridad Pública</b>	157.874	2.461,8	4,9%	1,6%
<b>Ministerio de Justicia y Paz</b>	80.197	2.090,5	4,2%	2,6%
<b>Ministerio de Salud</b>	137.657	1.269,5	2,5%	0,9%
<b>Ministerio de Cultura y Juventud</b>	30.718	1.259,7	2,5%	4,1%
<b>Ministerio de Agricultura y Ganadería</b>	35.786	1.166,2	2,3%	3,3%
<b>Ministerio de Comercio Exterior</b>	5.743	1.164,5	2,3%	20,3%
<b>Tribunal Supremo de Elecciones</b>	26.296	1.109,7	2,2%	4,2%
<b>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</b>	271.044	766,0	1,5%	0,3%
<b>Ministerio de Ambiente y Energía</b>	40.063	599,6	1,2%	1,5%
<b>Ministerio de Ciencia y Tecnología</b>	7.193	574,1	1,1%	8,0%
<b>Presidencia de la República</b>	14.098	389,1	0,8%	2,8%
<b>Ministerio de Gobernación y Policía</b>	33.610	295,4	0,6%	0,9%
<b>Contraloría General de la República</b>	17.539	250,0	0,5%	1,4%
<b>Ministerio de Planificación Nacional y Política Ec.</b>	10.883	248,9	0,5%	2,3%
<b>Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto</b>	24.421	215,9	0,4%	0,9%
<b>Ministerio de la Presidencia</b>	8.702	194,9	0,4%	2,2%
<b>Ministerio de Economía Industria y Comercio</b>	5.616	172,8	0,3%	3,1%
<b>Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos</b>	17.383	89,8	0,2%	0,5%
<b>Asamblea Legislativa</b>	29.071	0,0	0,0%	0,0%
<b>Regímenes especiales de pensiones <sup>1/</sup></b>	610.352	0,0	0,0%	0,0%
<b>Poder Judicial</b>	266.322	0,0	0,0%	0,0%
<b>Defensoría de los Habitantes de la República</b>	4.117	0,0	0,0%	0,0%
<b>Partidas Específicas <sup>1/</sup></b>	3.000	0,0	0,0%	0,0%

<sup>1/</sup> A los Regímenes Especiales de Pensiones, al Servicio de la Deuda Pública y a las Partidas Específicas la Ley de Presupuesto de la República les confiere categoría de Título.

**Fuente:**

-Ministerio de Hacienda. Decreto Ejecutivo N° 36618-H. Alcance N° 34 a La Gaceta N° 120 del 22/06/2011.

-Ministerio de Hacienda. Liquidación del Presupuesto de Egresos del Gobierno Central. SIGAF.

En relación con el caso específico del Ministerio de Educación Pública, que es el que presenta la mayor disminución en su presupuesto (¿12.559,6 millones que representan el 25,1% de la rebaja total), se determinó que las mayores disminuciones se hicieron principalmente en el Programa 573-Implementación de la Política Educativa por la suma

## **Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

---

de ¢7.006,4 millones (55,8%) y en el Programa 554-Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo por la suma de ¢2.280,0 millones (18,2%), que en conjunto representa el 73,9% de la suma rebajada en ese ministerio.

Respecto al Servicio de la Deuda Pública, se debe indicar, que se aplican rebajas por la suma de ¢9.518,3 millones, que representan el 0,5% del total presupuestado en ese título al 30 de junio de 2011. Estas rebajas se dan en las subpartidas 3.01.01 Intereses sobre títulos valores internos de corto plazo (42,6%), 3.01.04 Intereses sobre títulos valores del sector externo de largo plazo (26,6%), y 3.02.08 Intereses sobre préstamos del Sector Externo (30,7%).

Otro ministerio al que se le hace una rebaja considerable en su presupuesto de un 8,5% (¢9.039 millones) es el de Hacienda, debido principalmente a las rebajas que se producen en los Subprogramas 134-02 Gestión de Ingresos Internos y 138-01 Administración Tecnológica, de ¢5.200 millones y ¢2.435,2 millones respectivamente, las cuales representan el 57,5% y 26,9% del total rebajado al presupuesto de ese Ministerio.

El presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) se vio disminuido en la suma de ¢4.564,7 millones (1,8%). Las rebajas más importantes (81,9%), se realizan en el Subprograma 327-01 Mejoramiento y Conservación de la Red Vial por la suma de ¢1.915,4 millones, en el Programa 329-Edificaciones Nacionales por ¢699,6 millones, en el Programa 333-Conservación Vial Participativa de la Red Rural por ¢570,4 millones y en el Programa 326-Administración Superior por ¢554,4 millones, que representan el 42%, el 15,3%, el 12,5% y el 12,1%, respectivamente, de la rebaja realizada al presupuesto del MOPT.

En el Ministerio de Seguridad Pública, se realiza una disminución de un 1,6% del presupuesto asignado (¢2.461,8 millones). El 86,6% (¢2.130,7 millones) de la rebaja se concentra en el Programa 089-Gestión Adm.de los Cuerpos Policiales (47%) y en el Subprograma 090-03 Seguridad Ciudadana (39,6%), mostrándose dicha rebaja principalmente en la partida de Remuneraciones.

En cuanto al Ministerio de Justicia, éste presenta una rebaja en su presupuesto de un 2,6% (¢2.090,5 millones), misma que representa el 4,2% de la rebaja total. Ésta se da principalmente en el Programa 783 Administración Penitenciaria por la suma de ¢1.732,9 millones, la cual representa el 82,9% de la rebaja a este ministerio.

Finalmente, en el caso de las entidades del sector descentralizado, de acuerdo con la información suministrada por la Autoridad Presupuestaria a esta Contraloría, la mencionada Directriz se aplica a 78 instituciones, y el monto total a rebajar, luego de aplicar la reducción del 20% al presupuesto de las mismas, menos remuneraciones, transferencias y servicio de la deuda pública, es de ¢106.127,6 millones.

Dada la situación de algunas de las instituciones, no se aplicó la totalidad de esta reducción establecida en la Directriz, por lo que la Autoridad Presupuestaria solicitó a las entidades que mostraban problemas, presentar una propuesta para atender la reducción del gasto, quedando la rebaja acordada en ¢56.344,5 millones (53,1% de la rebaja establecida).

Según la información suministrada por la Autoridad Presupuestaria, la Comisión Nacional de Emergencias y el Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural no habían presentado una nueva propuesta de la rebaja del 20% en su presupuesto.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento y el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), se ajustaron en forma parcial a la rebaja del 20% del presupuesto definitivo.

Algunas entidades, como la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, el Museo Nacional de Costa Rica y la Dirección Ejecutora de Proyectos de MIDEPLAN (DEP), dispusieron un porcentaje que supera el 20% establecido, 50%, 27% y 21%, respectivamente.

Las instituciones del sector descentralizado que realizaron el mayor recorte en su presupuesto, son entre otras, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Consejo Técnico de Aviación Civil, Junta Administrativa del Registro Nacional, Consejo de Seguridad Vial, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Unidad Coordinadora Limón Ciudad-Puerto, Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería, Instituto Mixto de Ayuda Social, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, Servicio Fitosanitario del Estado, y el Instituto Nacional de las Mujeres.

En el Anexo 1 se muestra la información suministrada por la Autoridad Presupuestaria, sobre los montos que se reducir en las entidades respectivas del Sector Descentralizado.

### **3.3. Resultados de la ejecución física y presupuestaria de algunos ministerios**

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

La educación es por excelencia el medio de movilidad social más reconocido por la sociedad y uno de los mecanismos que permite a un país alcanzar el desarrollo; en la actualidad se requiere aprovechar los cambios tecnológicos y la revolución de las comunicaciones y del conocimiento para que el país actualice sus estrategias a futuro, preparando tanto a docentes como estudiantes con el nuevo perfil que requieren las nuevas demandas del entorno. En este contexto, en la misión del Ministerio de Educación Pública (MEP) se establece el *"promover el desarrollo y consolidación de un sistema educativo de excelencia que permita el acceso de toda la población a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social"*<sup>20</sup>.

En el caso de Costa Rica, el Ministerio de Educación Pública (MEP) ha dispuesto una serie de reformas que pretenden eliminar las rigideces estructurales que debilitaban la capacidad de gestión de la Institución y el rendimiento del sistema educativo<sup>21</sup>, entre estas destaca la *"reestructuración del MEP en los ámbitos centrales y regionales, con el fin de dotarlo de una organización más articulada y flexible que permitiera enfrentar el excesivo centralismo, la duplicidad de funciones y la ausencia de procedimientos para orientar la prestación de servicios y rendición de cuentas"*<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Ministerio de Educación Pública. Extracto de la misión, tomado de [www.mep.go.cr](http://www.mep.go.cr).

<sup>21</sup> Según el tercer Estado de la Educación, se deben fortalecer las políticas que tiendan a universalizar la educación secundaria, ya que la tasa neta del ciclo diversificado tradicional alcanzó un 46,3%, en el año 2010. Asimismo, como problema estructural, en dicho documento se cita la deserción de secundaria, en los años 1990, solo el 50% de los jóvenes entre 15 y 19 años asistía a la secundaria, en la del 2000, ese porcentaje se incrementó a un 75%.

<sup>22</sup> Memoria Institucional del MEP 2006-2010 "Educando en tiempos de cambio" Página 17

## **Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

---

Asimismo, el país decidió aumentar la cantidad de recursos que se dedican a educación, como porcentaje del PIB<sup>23</sup>, de un 6% a un 8%, decisión que se concretó en reforma al artículo 78 de la Constitución Política aprobada mediante Ley N° 8954 de reciente publicación. Seguidamente se presenta un análisis de la ejecución del presupuesto 2011 del MEP.

### **a. Sobre la ejecución a nivel de programa presupuestario al 30 de junio de 2011**

El presupuesto del MEP para el 2011 es de  $\text{¢}1.446.533,0$  millones, de los cuales, al 30 de junio de 2011, se ha ejecutado un 47,3%, porcentaje menor al 49,8% ejecutado en el mismo período del 2010. Para ejecutar su presupuesto, el MEP cuenta con una estructura programática compuesta por once programas, tal como se observa en el siguiente cuadro.

El "Programa Implementación de la Política Educativa", absorbe el 61,3% del total de recursos y representa el 61% del total ejecutado en el primer semestre. En este programa se incluye el pago de salarios para atender los servicios educativos materno infantil, primer y segundo ciclo de la educación general básica y educación diversificada y las transferencias corrientes, que en su mayoría son giradas a las Juntas de Educación. También incorpora al Programa Nacional de Informática Educativa (PRONIE, MEP-FOD), liderado por la Fundación Omar Dengo, el cual busca lograr equidad en el acceso a las tecnologías digitales, priorizando la incorporación de los centros educativos públicos de las zonas socialmente vulnerables y de las áreas rurales.

El PRONIE tiene asignados recursos por la suma de  $\text{¢}10.758,8$  millones de los cuales ha ejecutado el 40,2%. No obstante, pese a la existencia de este programa, tal como se menciona en el Tercer Estado de la Educación, aún "se mantienen grandes brechas entre niveles educativos y cantones de dotación de computadoras para estudiantes"<sup>24</sup>.

Por su parte, el "programa definición y planificación de la política educativa", que por materialidad es el segundo en importancia relativa, absorbe el 22,0% del presupuesto ejecutado e incluye los recursos a transferir al Fondo Especial de Educación Superior (FEES) a la educación parauniversitaria. El 97% de los egresos de este programa se destinan a transferencias corrientes.

---

<sup>23</sup> En el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2011, emitido por la Contraloría General, se señala para el caso del MEP que "El proyecto de presupuesto 2011 cumple con el mandato constitucional de que el gasto público en educación estatal, incluida la superior, no debe ser inferior al 6% anual del Producto Interno Bruto (PIB), puesto que se determinó que el gasto ex ante asignado a educación asciende a un 7,1% del PIB, manteniéndose la tendencia creciente de los últimos años".

<sup>24</sup> Consejo Nacional de Rectores. Estado de la Educación, Tercer Informe. Abril 2011. Página 41.

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente  
al primer semestre de 2011**

**CUADRO 25  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO  
SEGÚN PROGRAMA PRESUPUESTARIO  
EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2009		2010		2011		
	Presu- puesto	Ejecu- tado	Presu- puesto	Ejecu- tado	Presu- puesto	% relativo	Ejecu- tado
550 Def y planificación de la política educativa	229.203	52,3%	245.090	53,4%	287.410	19,9%	52,2%
551 Servicios de apoyo a la gestión	47.163	33,7%	44.752	46,9%	57.508	4,0%	43,2%
552 Capacitación y desarrollo profesional	2.198	31,6%	3.794	27,4%	3.677	0,3%	24,6%
553 Desarrollo curricular y vinculo al trabajo	3.657	39,5%	5.638	31,7%	6.244	0,4%	33,6%
554 Infraestructura y equipo del sistema ed	45.262	28,9%	42.974	43,2%	17.012	1,2%	18,6%
555 Aplicación de la Tecnología a la Educación	22.595	70,8%	20.762	57,2%	21.274	1,5%	23,4%
556 Gestión y evaluación de la calidad	1.727	20,1%	2.145	23,8%	2.323	0,2%	22,1%
557 Desarrollo y coordinación regional	14.966	40,6%	22.460	35,4%	25.361	1,8%	36,1%
558 Programa de equidad	117.688	43,9%	138.193	45,2%	139.048	9,6%	49,6%
573 Implementación de la política educativa	631.581	47,9%	740.268	50,5%	886.676	61,3%	47,0%
580 Dirección y Adm Crédito BIRF-7284-CR	15.321	3,8%	0	0,0%	0	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>1.131.363</b>	<b>46,7%</b>	<b>1.266.077</b>	<b>49,8%</b>	<b>1.446.533</b>	<b>100,0%</b>	<b>47,3%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Sistema Integrado de la Gestión de la Administración Financiera SIGAF, Ministerio de Hacienda

Para el primer semestre del 2011 resalta el comportamiento en la ejecución de los programas 552-Capacitación y desarrollo profesional, 554-Infraestructura y equipamiento del sistema educativo, 555-Aplicación de la tecnología a la educación y 556- Gestión y evaluación de la calidad, pues en estos casos los niveles de ejecución disminuyeron, respecto a los años 2009 y 2010.

El programa 552-Capacitación y Desarrollo Profesional, muestra una ejecución del 24,6%, ya que se han presentado atrasos en los trámites de contratación, adjudicación y entrega de bienes y servicios; y según el MEP ya se implementaron las medidas correctivas para solventar estos problemas, igualmente se debe destacar que los movimientos en tránsito<sup>25</sup> de este programa ascienden a ₡937,1 millones lo cual daría como resultado una ejecución de 50,1%.

Por su parte, el programa Infraestructura y equipamiento del sistema educativo ha ejecutado un 18,6% (₡3.164,4 millones) del total de presupuesto asignado para el 2011 (₡17.011,8 millones). Durante el 2010 a este programa se le asignaron ₡23.500,0 millones, que fueron girados en un 90% a las Juntas de Educación y Administrativas, por lo que desde esos entes se está financiando la construcción de infraestructura educativa. Sobre el tema de la infraestructura, la Contraloría General ha indicado en documentos como: "Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público-Primer Semestre 2009 y 2010" y en el "Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2010 y 2011", su preocupación por la forma de gestión de este programa al trabajar con transferencias a las Juntas de Educación y Administrativas, señalándose que en "...la práctica estas

<sup>25</sup> La figura de valores o movimientos en tránsito es utilizada por el MEP para señalar procesos de compras o adjudicaciones que ya están prontos a finiquitar.

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

organizaciones carecen de la estructura de gestión mínima para cumplir satisfactoriamente con esa función"<sup>26</sup>, claro ejemplo de esta situación es que en la Caja Única del Estado se encuentran disponibles ¢63.039,0 millones<sup>27</sup> pertenecientes a las Juntas y que aún no se han utilizado para ejecutar obras de infraestructura.

En relación con el programa 555- Aplicación de la Tecnología a la Educación, se ha ejecutado un 23,4% (¢4.978,07 millones); sin embargo, si se les suman los valores o movimientos en tránsito, su ejecución aumenta a ¢12.207,7 millones, con una ejecución del 80,8%.

Por su parte, el programa 556-Gestión y Evaluación de la Calidad muestra una ejecución del 22,1%, y el MEP señala en el oficio DM-0956-07-11 del 29 de julio del 2011 que al 30 de junio del 2011 hay movimientos en tránsito por ¢794,3 millones, lo que elevaría el nivel de ejecución a un 56,3%. En este caso también se argumenta la existencia de problemas en las licitaciones abreviadas, contrataciones infructuosas y dificultadas para ocupar plazas vacantes.

**b. Sobre la ejecución presupuestaria por objeto del gasto**

La importancia relativa de las partidas del presupuesto por objeto del gasto ha presentado un cambio importante en los últimos cinco años, debido a un incremento promedio de un 21,5%, de la partida remuneraciones, por lo que esta partida pasa de representar el 59,2% del presupuesto total del año 2009 al 64,5% para el año 2011. Lo anterior se origina en la política salarial implementada por la administración 2006-2010, ya que a partir del 2007 los salarios del personal docente y administrativo pasaron del percentil 25 hasta alcanzar, en el 2010, el percentil 50. La partida remuneraciones constituye el 46,8% de lo ejecutado por el MEP en el primer semestre 2011, tal como se observa en el siguiente cuadro.

**CUADRO 26**  
**MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**SEGÚN PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2009			2010			2011		
	Presu- puestado	% relativo	Ejecu- tado	Presu- puestado	% relativo	Ejecu- tado	Presu- puestado	% relativo	Ejecu- tado
Remuneraciones	660.444	59,2%	47,5%	779.024	61,5%	50,0%	933.652	64,5%	46,8%
Transferencias corrientes	366.596	32,8%	49,8%	402.054	31,8%	51,1%	457.514	31,6%	50,8%
Servicios	23.268	2,1%	20,1%	29.139	2,3%	19,3%	24.007	1,7%	27,1%
Bienes duraderos	21.536	1,9%	20,1%	15.230	1,2%	19,7%	15.797	1,1%	13,3%
Transferencias de capital	40.251	3,6%	56,5%	37.022	2,9%	68,0%	13.330	0,9%	40,6%
Materiales y suministros	3.947	0,4%	9,0%	3.608	0,3%	45,6%	2.233	0,2%	18,9%
<b>Total</b>	<b>1.116.042</b>	<b>100,0%</b>	<b>47,3%</b>	<b>1.266.077</b>	<b>100,0%</b>	<b>49,8%</b>	<b>1.446.533</b>	<b>100,0%</b>	<b>47,3%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Sistema Integrado de la Gestión de la Administración Financiera SIGAF, Ministerio de Hacienda

<sup>26</sup> Contraloría General de la República. "Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2010". Setiembre 2009, página 102.

<sup>27</sup> Información suministrada por Tesorería Nacional con corte al 16 de junio del 2011.



Por otra parte, la partida de transferencias corrientes constituye el 31,6% del presupuesto total del MEP, en ella se encuentra la transferencia para el FEES, para la Fundación Omar Dengo, PROMECE, FONABE, Juntas de Educación y Administrativas y Educación parauniversitaria, entre otros, y presenta una ejecución del 50,8%. Se debe resaltar que 53,5% (¢251.094,2 millones) de las transferencias corrientes corresponden al FEES, y de ella se ha ejecutado el 52,9%.

Asimismo, el subsector de educación superior, incluye a la Universidad Técnica Nacional (UTN)<sup>28</sup>, que tiene asignado un presupuesto de ¢14.000,0 millones, que como se señaló en el "Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2011", representa el 62,2% de la propuesta que esta institución había presentado al MEP<sup>29</sup>. Para esta Universidad se ha girado el 53,8%, resaltando la importancia que tiene la educación técnica superior para la estrategia de desarrollo del país.

Con respecto a las transferencias realizadas al IMAS para la implementación del Programa Avancemos, se presupuestó un total de ¢54.000,0 millones, de los cuales se ha ejecutado 59,1%, de esta manera se ofrecen mayores oportunidades a niños y jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad, para disminuir la brecha social en el sistema educativo costarricense y los niveles de deserción escolar. En forma paralela a este programa se encuentra la transferencia que se realiza al Fondo Nacional de Becas (FONABE) que del total de ¢25.641,9 millones que tiene asignado para el 2011 ha ejecutado el 38,1%.

### **c. Sobre la ejecución física**

EL grado de cumplimiento de metas de cada programa del MEP se evalúa por medio de indicadores de gestión. Para el 2011 se presentan 35 indicadores distribuidos en 10 programas. Estos indicadores han presentado debilidades en su formulación<sup>30</sup>, ya que no permiten una adecuada evaluación, tal es el caso del programa 553-Desarrollo profesional y vínculo al trabajo que cuenta con 6 indicadores, todos con un cumplimiento del 100% en el primer semestre del 2011; no obstante, se ha ejecutado únicamente un 36,1% de su presupuesto anual. Por ejemplo, los seis indicadores presentan la siguiente redacción: "elaboración de diagnóstico y consulta" o "elaboración de propuestas"; este planteamiento no permite una medición clara del indicador, puesto que el indicador se refiere a un insumo y no un producto final, y deja de lado que un indicador debe permitir entregar información cuantitativa del grado de cumplimiento de un objetivo de gestión.

Un caso similar ocurre con el programa 558-Equidad e implementación de la política educativa, en el cual los indicadores hacen referencia al número de estudiantes o número de becas, dejando de lado las dimensiones cuantitativas o cualitativas de las variables que permitan demostrar el resultado obtenido.

---

28 Creada mediante la Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional, N° 8638 del 4 de junio de 2008.

29 Esta propuesta estaba justificada en tres obligaciones, primero por el hecho de impartir el nivel académico bachiller universitario, lo cual implica más tiempos docentes, segundo la necesidad de incorporar al presupuesto las plazas correspondientes a la administración superior básica de la Universidad y tercero la equiparación de salarios administrativos y docentes basados en los promedios de las demás universidades. Este último aspecto se establece en el artículo transitorio VIII de la Ley Orgánica de la Universidad Técnica.

30 Contraloría General de la República. Evolución fiscal y presupuestaria del sector público. I Semestre 2010. Páginas 106 y 107.

## Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011

Al respecto, esta Contraloría General ha señalado en informes anteriores, problemas importantes en el diseño y redacción de los indicadores del MEP, lo que limita la evaluación y toma de decisiones.<sup>31</sup>.

**CUADRO 27**  
**MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**INDICADORES DE GESTIÓN SEGÚN PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO**

% de cumplimiento	Nº de indicadores
0%	10
Menos de 50%	4
De 50% a 75%	3
De 75% a 99%	6
100% o más	12
<b>Total</b>	<b>35</b>

Otro punto a resaltar es el caso del programa 552- Capacitación y desarrollo profesional, en donde tres de los cuatro indicadores tiene un porcentaje de avance de cero; acerca de este tema el MEP indica "que están estipulados para el segundo semestre del 2011, ya que se está trabajando en un plan de acción y preparando las cargas de trabajo con el fin de definir el personal que participara en los proyectos"<sup>32</sup>.

Por su parte, el programa Infraestructura y equipamiento del sistema educativo mejoró la redacción de sus indicadores en relación al 2010, año en el que se encontraban redactados con frases como "cantidad de obras financiadas", en el 2011 los indicadores evalúan la inversión efectiva ya sea en mobiliario, terrenos o en obras financiadas.

### 3.3.2. Ministerio de Salud

La labor del Ministerio es garantizar la protección y el mejoramiento del estado de la salud de la población costarricense, mediante el ejercicio efectivo de la rectoría y del liderazgo institucional, con enfoque de promoción de la salud y participación social inteligente, bajo los principios de transparencia, equidad, solidaridad y universalidad.

#### a. Sobre la ejecución presupuestaria

Para llevar a cabo su gestión al Ministerio de Salud se le asignó el 2,45% de los recursos propuestos en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2011, por un monto de ₡139.099,7 millones. De ahí que la gestión de esta cartera continúe apoyándose además con recursos que se consignan en órganos adscritos a ese Ministerio como la Organización de Cooperación Internacional de la Salud

31 *Ibidem*, página 107.

32 Ministerio de Educación Pública. Informe de seguimiento presupuestario del primer semestre del 2011. Página 28.

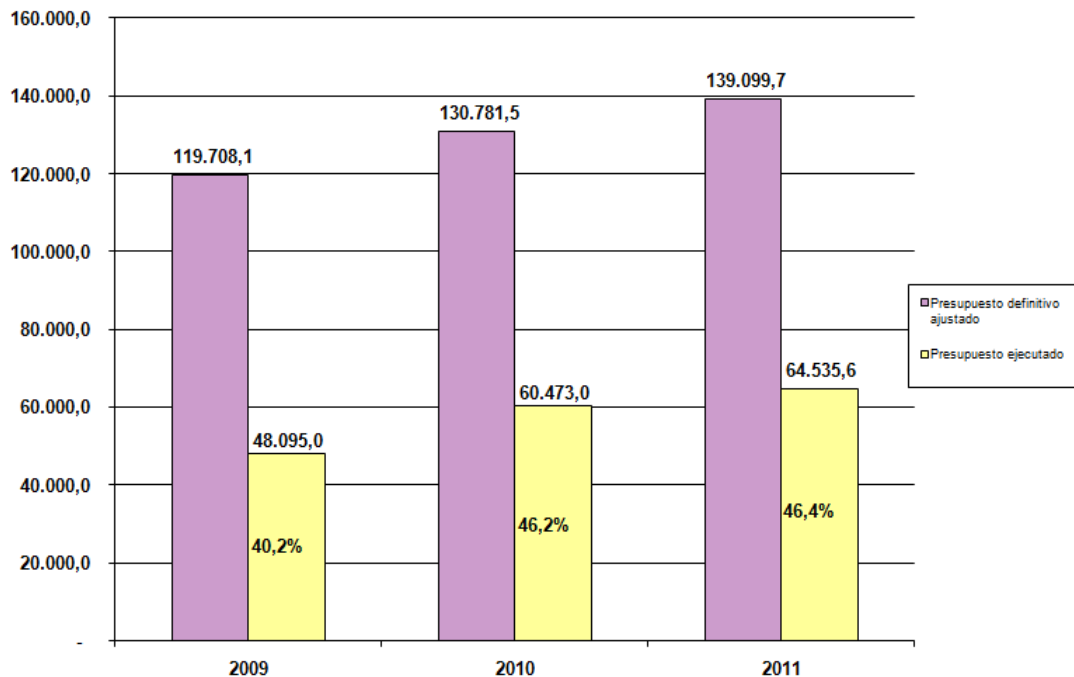
## Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011

(OCIS), el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS) y el Fideicomiso CTAMS, mediante transferencias.

El comportamiento de los recursos asignados muestra para los últimos tres años incrementos absolutos en su asignación, no obstante, en términos relativos han sido decrecientes, ya que el presupuesto aprobado para el 2010 (¢130.781,5 millones), mostró un aumento del 9,2% respecto del ejercicio 2009 (¢119.708,0 millones); y el presupuesto para el 2011 (¢139.099,7 millones), presentó un incremento del 6,3% respecto al aprobado para el 2010.

Al 30 de junio de 2011, el MINSA presenta un porcentaje de ejecución semejante al mostrado en el primer semestre del 2010, 46,0%, tal como se muestra en el siguiente gráfico. De los gastos ejecutados durante el primer semestre 2011 por ¢64.535,6 millones, el 65,8% corresponden al programa 630 de Gestión Intrainstitucional; el 22,1% al programa 631 relativo a la Rectoría de la Producción Social de la Salud y el 12,1% al programa 632 sobre la Provisión de Servicios de Salud.

**GRÁFICO 4**  
**MINISTERIO DE SALUD**  
**PRESUPUESTO AJUSTADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Sistema Integrado de la Gestión de la Administración Financiera SIGAF, Ministerio de Hacienda.

En relación con los egresos, en el siguiente cuadro se reflejan las cifras por programas de egresos aprobados y ejecutados, al 30 de junio de los últimos tres años<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Los comentarios se realizan bajo el supuesto de que el presupuesto aprobado incluye todos los ajustes hechos al presupuesto del Ministerio vía modificación y de que excluye los eventuales recursos de crédito externo que no han sido ejecutados, porque no son atribuibles en su totalidad al período en análisis.

**CUADRO 28**  
**MINISTERIO DE SALUD**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO 2009-2011**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2009			2010			2011		
	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.
<b>Total</b>	<b>119.708,0</b>	<b>48.095,0</b>	<b>40,2%</b>	<b>130.781,5</b>	<b>60.492,9</b>	<b>46,3%</b>	<b>139.099,7</b>	<b>64.535,6</b>	<b>46,4%</b>
<b>623 :Transferencias a Instituciones del Sector Salud</b>	1.258,9	1.258,9	100,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%
<b>627: Desarrollo del Sector Salud BID</b>	0,0	0,0	0,0%	0,5	0,5	100,0%	0,0	0,0	0,0%
<b>630: Gestión Intrainstitucional</b>	79.051,5	31.489,1	39,8%	85.143,4	40.572,8	47,7%	87.211,5	42.454,0	48,7%
<b>631: Rectoría Produccion Social Salud</b>	25.222,6	9.355,1	37,1%	28.950,9	12.621,8	43,6%	33.418,9	14.247,1	42,6%
<b>632: Provisión Servicio de Salud</b>	14.175,0	5.991,9	42,3%	16.257,3	7.163,9	44,1%	18.469,3	7.834,5	42,4%
<b>633: Desarrollo Social, Lucha contra Pobreza</b>	0,0	0,0	0,0%	429,4	133,9	31,2%	0,0	0,0	0,0%

**Fuente:**

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.  
 -Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

El presupuesto y su ejecución se han concentrado durante los tres últimos períodos en tres programas, conforme se muestra en el cuadro anterior. Para el ejercicio económico 2011, los programas que consumen los recursos son el de "Gestión Intrainstitucional" que representa el 62,7% de los ¢139.099,7 millones asignados al Ministerio (programa que incluye las acciones relativas al liderazgo, administración y control de la gestión y las transferencias corrientes a entes u órganos del sector), el programa "Rectoría de la Producción Social de la Salud" (24,0%) cuyo objetivo es dirigir y conducir a los actores sociales que intervienen en el proceso de la producción social de la salud. y el de "Provisión de Servicios de Salud" (13,3%), que en general dirige sus acciones hacia los servicios de salud a la atención y protección diaria, nutrición preventiva y promoción del crecimiento y desarrollo infantil.

A nivel de partida presupuestaria, en el siguiente cuadro se reflejan las cifras de egresos aprobados y ejecutados al 30 de junio de los últimos tres años.

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente  
al primer semestre de 2011**

**CUADRO 29  
MINISTERIO DE SALUD  
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO 2009-2011  
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO  
EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2009			2010			2011		
	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.
<b>Total</b>	<b>119.707,9</b>	<b>48.094,9</b>	<b>40,2%</b>	<b>130.783,3</b>	<b>60.473,0</b>	<b>46,2%</b>	<b>139.099,7</b>	<b>64.535,7</b>	<b>46,4%</b>
Remuneraciones	39.921,3	16.041,9	40,2%	47.913,4	21.041,9	43,9%	54.396,5	23.611,5	43,4%
Servicios	3.033,9	1.104,4	36,4%	3.306,5	1.344,5	40,7%	3.616,1	1.224,8	33,9%
Materiales y suministros	958,8	242,2	25,3%	950,7	202,2	21,3%	979,6	193,9	19,8%
Bienes duraderos	345,4	0,0	0,0%	2,5	0,5	20,0%	0,0	0,0	0,0%
Transferencias corrientes	69.427,9	29.413,3	42,4%	70.252,5	35.038,7	49,9%	78.290,9	38.062,3	48,6%
Transferencias de capital	6.020,6	1.293,1	21,5%	8.357,7	2.845,2	34,0%	1.816,6	1.443,2	79,4%

**Fuente:**

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

Desde el punto de vista del objeto del gasto, la partida de mayor relevancia por materialidad es "Transferencias Corrientes". Esta partida, además de representar el 56,3% del presupuesto aprobado para el MINSa, muestra la mayor ejecución absoluta (¢38.062,3 millones) y porcentual (49%), durante el primer semestre 2011; su aplicación implica nutrir a distintas unidades ejecutoras (entes u órganos, descentralizados o desconcentrados), de recursos, con la intención de realizar actividades en lugar del Ministerio o por parte de este. De ahí que con cargo a esta partida se transfieren montos a entes como la CCSS, o a órganos como el CTMAS, la OCIS, la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología, y al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, entre otros.

Durante el primer semestre y a la fecha de elaboración de este informe, los sistemas de información utilizados muestran transferencias ejecutadas a la CCSS por un monto de ¢29.661,8 millones para hacer efectivo el pago de cuotas complementarias de los trabajadores, las cuotas estatales y del Sistema Penitenciario entre otros gastos; al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia ¢2.718,0 millones para gastos operativos; al Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud ¢1.174,7 millones, como montos representativos, entre otros. De otras erogaciones resalta el gasto por remuneraciones, propio de la estructura organizacional vigente, que absorbió el 36,6% del presupuesto ejecutado.

La gestión del MINSa, como antes se mencionó, se refuerza con los recursos que reciben sus órganos adscritos, CTAMS, OCIS y el Fideicomiso N° 872-Ministerio de Salud-BNCR/CTAMS, los cuales tienen como fuentes de ingresos al propio Gobierno Central, a la Junta de Protección Social, y al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, según el caso. Seguidamente se muestran las asignaciones presupuestarias de estos y algunas observaciones sobre su manejo.

**CUADRO 30  
OTRAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL MINISTERIO DE SALUD  
AL 30 DE JUNIO DE 2011  
EN MILLONES DE COLONES**

<b>Órgano/Fideicomiso</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Ejecutado</b>	<b>% de Ejecución</b>
CTAMS	7.786,7	2.080,0	26,7%
Fideicomiso 872-CTAMS-BNCR	11.206,5	1.658,8	14,8%
OCIS	16.832,1	5.430,8	32,3%
<b>Total</b>	<b>35.825,3</b>	<b>9.169,6</b>	<b>25,6%</b>

**Fuente:** Informes de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2011, del Fideicomiso 872-CTAMS-BNCR y del SIPP.

En el caso del CTAMS debe indicarse que a partir del presente ejercicio y como resultado de un análisis jurídico<sup>34</sup> de la normativa que lo rige, la Contraloría General determinó que es un recaudador y distribuidor de dineros, por lo que no ejecuta directamente los recursos, sino que su obligación es trasladar los fondos que reciba de acuerdo al plan de distribución que elabore, por lo que ni para el Programa de Provisión de Servicios de Salud, ni para ningún otro, puede convertirse en un ejecutor directo. En este sentido la ejecución mostrada en el cuadro anterior se refiere a recursos por concepto de transferencias corrientes y muestra la necesidad de direccionar el gasto a cuentas del fideicomiso o de otros órganos con el propósito de reforzar los programas presupuestarios del Ministerio.

Por su parte, el Fideicomiso de CTAMS, dirige los recursos a los programas 631: Gestión Intrainstitucional (¢10.986,5 millones) y 630: Rectoría de la Producción Social de la Salud (¢220,0 millones). En el programa 630 se han aplicado recursos del Fideicomiso por ¢1.529,9 millones y al 631 ¢128,9 millones, lo que demuestra problemas en la atención de los ámbitos de acción del sector, esto por cuanto bajo el principio presupuestario de programación, el total de recursos presupuestados supone una asociación a las metas previstas para el ejercicio, que a la fecha podrían mostrar problemas para ser alcanzadas. Dado lo anterior, se llama la atención acerca de proyectos de inversión en infraestructura que son financiados con recursos de este fideicomiso y sobre los cuales debe mejorar la gestión institucional con el fin de incrementar los niveles de ejecución a fin del período. Sobre el particular esta Contraloría General ha realizado observaciones, tomando en cuenta la proporción de los recursos que se trasladan a la partida de Cuentas Especiales<sup>35</sup>, sin que se produzca ningún efecto en la programación del gasto, que contribuya al cumplimiento de los fines del Fideicomiso, y que ha motivado la revisión de lo actuado dada la amplitud de las necesidades a satisfacer en el área de la salud.

El otro órgano adscrito es la OCIS, cuya fuente de financiamiento es el FODESAF, y debe orientar los recursos para atender el Programa 632: Provisión de Servicios de Salud en Nutrición y Desarrollo en Nutrición, que presta la Dirección Nacional de CEN-CINAI; de ahí que los gastos ejecutados por ¢5.430,8 millones son explicados por transferencias a

<sup>34</sup> Contraloría General de la República. Oficio N° 12797 (DFOE-SOC-1398) del 22 de diciembre de 2010.

<sup>35</sup> Contraloría General de la República. Oficio N° 03839 (DFOE-SOC-0320) del 3 de mayo de 2011.

Asociaciones relacionadas al servicio, así como por la compra directa de alimentos y bebidas. Al respecto, el MINSA informa que las metas relativas a los servicios de atención y protección infantil, como de nutrición preventiva muestran los avances programados, sin embargo, el monto ejecutado representa el 32,2% de los ¢16.832,1 millones previstos para este fin.

Considerando los niveles de ejecución del gasto que muestran los órganos adscritos, -el que más ha reforzado la gestión del MINSA no supera el 33,0%- sería importante dirigir acciones tendientes a revisar la estructura actual y paralela que mantiene el sector, en tanto plantea dificultades no sólo en la asignación de recursos, sino también en la ejecución y evaluación de la gestión del Ministerio de Salud y la relación con los resultados alcanzados en las materias de su competencia. El nivel de dispersión podría producir una ruptura entre la gestión y los resultados alcanzados por los órganos de apoyo respecto de la gestión ministerial.

Además, aunque el marco jurídico vigente permite la fiscalización de los recursos públicos que se han administrado a través de distintas estructuras paralelas, como son los recursos mantenidos en fideicomiso y los asignados a los órganos que nos ocupan, es necesario analizar si su desconcentración implica un mayor gasto público producto del encarecimiento en el desarrollo de las actividades institucionales frente a los logros alcanzados.

En relación con el tema, se le ha comunicado<sup>36</sup> a la Administración la necesidad de ordenar la presentación de los planes-presupuesto, tanto de los órganos como del fideicomiso y presentarlos en forma separada a la información del Ministerio, aspecto que es relevante tomando en cuenta la reciente creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles y su efecto en las cuentas del OCIS<sup>37</sup>.

#### **b. Sobre la ejecución física**

El informe de Seguimiento Semestral 2011, elaborado por el MINSA<sup>38</sup>, muestra el avance de las metas haciendo referencia a los indicadores, procedimiento sobre el que no se emite criterio en esta oportunidad, sino sobre los porcentajes de avances que se muestran. En este sentido se llama la atención respecto del único desfase sobre el que se informa, referido al Indicador denominado "*Porcentaje de establecimientos públicos de salud, que deberían estar implementando el modelo de servicios, según nivel de atención y complejidad*", que no muestra avance en su ejecución, tema sobre el que el MINSA no emite justificación alguna.

Sobre los logros alcanzados, en el informe de seguimiento semestral, el MINSA hace referencia a avances conforme a lo programado, de los denominados indicadores, tales como el Plan de Mercadeo anual para el posicionamiento de valores en salud en la población; el porcentaje de alertas epidemiológicas nacionales e internacionales detectadas, socializadas y monitoreadas; el porcentaje de avance de la estrategia de implementación de proveedores de servicios de salud de atención directa a las personas, públicos y privados en los temas prioritarios de cáncer, salud mental y salud oral; entre otros, todos resultados previstos en el programa 631 Rectoría de la Producción Social de la

---

<sup>36</sup> Contraloría General de la República. Oficio Nro. 06502 (DFOE-SOC-0586) de fecha 15 de julio de 2011.

<sup>37</sup> Mediante Ley N° 8809, publicada en La Gaceta 105 del 1 de junio de 2010, se crea la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral, como órgano adscrito al MINSA.

<sup>38</sup> Ministerio de Salud. Informe de seguimiento semestral, ejercicio económico 2011.

Salud.

Sobre los resultados que muestra el programa 632 Provisión de Servicios de Salud, el MINSA informa sobre logros en relación con el número de niños y niñas atendidas en los servicios de nutrición preventiva (a nivel de provincia y nacional), además de la atención y protección infantil; los demás indicadores señalan como límite de cumplimiento el segundo semestre del 2011<sup>39</sup>. No obstante, no se muestra una asociación de los resultados con los gastos ejecutados, relación costo-beneficio que, entre otras variables, contribuya a calificar la gestión de dicho ministerio.

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

#### **a. Evaluación de la ejecución física**

De la revisión del "Informe de seguimiento de la evaluación de la gestión presupuestaria del I semestre 2011" del MOPT se determinó un porcentaje de avance satisfactorio en el cumplimiento de varias de las metas institucionales, aunque en algunas de ellas, como se señalará más adelante, no se obtuvo un desempeño adecuado.

En relación con las metas institucionales importantes consignadas en el Plan Operativo Institucional (POI), de ese Ministerio que muestra un nivel bajo de ejecución, se puede citar el programa 326 "Administración Superior", proyecto "Levantamiento de inventario de daños de la Red Vial Nacional Asfaltada" cuya meta es de 1.716 kms. en el 2011, que muestra un avance de apenas el 39%, pese a que en el año 2010 se adquirió, a través de un convenio con CONAVI, el equipo denominado "Viziroad", el cual ayudaría a ejecutar esta meta con mayor oportunidad.

Otra meta importante sin cumplir es la relacionada con la "Cantidad de contratos de préstamos gestionados y aprobados" donde se fijó una meta anual de 2 y para el primer semestre no muestra ningún avance. Estos dos contratos están referidos al Programa de Infraestructura Red Vial Cantonal (PRVC I) por US\$60 millones, según Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (CR-X1007) entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, para financiar el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT)<sup>40</sup>, que se encuentra en trámite de la Asamblea Legislativa y el segundo, está referido al contrato Línea de Crédito con el BCIE por US\$340 millones que no requiere procedimientos legislativos y está en análisis de la Administración.

Referente al programa 327 "Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal", que resulta ser un programa importante dentro de la dinámica ministerial, muestra un nivel de ejecución aceptable, por cuanto se tiene previsto una meta anual de conservar y mejorar dicha red en 2.047 km, en tanto al primer semestre del presente año se ha logrado mejorar 1.158 km, o sea, un 57%, de porcentaje de avance. Ahora bien, aunque resulta relevante destacar que dicha meta es de impacto para el país puesto que le da mayor transitabilidad a la Red Vial Cantonal, lo cierto es que los datos se ven influenciados por la participación de las municipalidades en la ejecución de los proyectos y en la adquisición de mezcla asfáltica, factores que riñen con los principios de evaluación y rendición de cuentas, ya que la gestión señalada no responde a la aplicación de los recursos del Ministerio.

---

<sup>39</sup> MINSA, Op.Cit. Cuadro 11.

<sup>40</sup> Ley marco N° 8757.



Respecto de la construcción y reconstrucción de puentes, se proyectó realizar 901 metros durante el año 2011, en tanto se ejecutaron 229 metros, lo que representa un cumplimiento de un 25%. Este bajo porcentaje se debe a que las regiones carecen de personal y equipo especializado en construcción de puentes, por lo que en el MOPT se deben tomar acciones para enfrentar esta debilidad. Sobre este aspecto, resulta relevante señalar que este órgano contralor elaboró recientemente un informe (Nro. DFOE-OP-IF-12-2010), dentro del cual se señala, entre otras cosas, la importancia de que el país cuente en el corto plazo con una verdadera planificación mediante un Sistema Integral de Administración de Puentes, sistema que permitiría que los escasos recursos disponibles se utilicen de manera más eficiente y eficaz.

Para el año 2011 el MOPT está utilizando el subprograma 327-02 para incluir el proyecto "Bajos de Chilamate - Vuelta Kooper" obra que está considerada en el PND 2011-2014 y cuya meta en ese período se estableció en la construcción del 100% de ese proyecto. Al primer semestre 2011, este proyecto muestra un avance del 20% que incluye sólo el 10% de la etapa de preinversión (estudios, diseños) y un 10% del proceso licitatorio (elaboración y publicación de cartel). Empero, el avance se muestra crítico debido a que se han presentado dos procesos recursivos de objeciones al cartel, lo que ha retrasado la recepción de ofertas prevista para el 8 de agosto 2011.

Otro de los objetivos estratégicos importantes del MOPT es el relacionado con el de "dotar a las carreteras del país del señalamiento vial y los dispositivos de regulación y control apropiados, para una mayor fluidez y seguridad vial", objetivo que está en función de las metas de: "cantidad de kilómetros demarcados", "cantidad de señales colocadas", "cantidad de señales reparadas", "cantidad de semáforos reparados", "cantidad de sistemas de semáforos instalados" y "cantidad de operativos realizados" donde se fijaron metas anuales, en ese orden, de 650, 6400, 1640, 5000, 20 y 17203 y se cumplieron 169, 2960, 1875, 1383, 14 y 7825.

De lo anterior se observa que en tres de esas metas se presentan avances muy por debajo del 50% esperado al 30 de junio de 2011, para lo cual el MOPT señala que esto se debió principalmente a la falta de mayores recursos didácticos de cómputo y de recurso humano insuficiente. Asimismo, una de la metas muestra un avance aceptable mientras que las otras dos superaron lo esperado.

Otro programa presupuestario se refiere al Nro. 333 "conservación vial participativa en la red rural en lastre", financiado con recursos MOPT-KfW que tiene como objetivo estratégico el de "Coordinar con las municipalidades y comunidades la ejecución de la rehabilitación de los caminos mediante el programa MOPT-KfW para contribuir a mejorar los servicios de transporte, turismo, entre otros.". Se estimó una meta anual de rehabilitar 100 km de caminos en lastre y se alcanzó 57 km, lo que representa un 57% de avance.

Por último, en cuanto al Programa 334: "Complejo Vial Costanera Sur", el MOPT se fijó como objetivos estratégicos de ese programa el de "Construir y rehabilitar las carreteras de la Ruta Nacional N° 34 (Costanera Sur-tramo Esterillos-Lomas) para contribuir al desarrollo de la infraestructura vial del país, así como el de la zona de influencia". Para lograr lo anterior el MOPT estimó, como meta anual, la de "construir y rehabilitar 6 km de carretera", logrando un avance de 0% al 30 de junio. Lo anterior obedece a que la Unidad Ejecutora de ese proyecto se encuentra a la espera de la resolución del Ministerio de Hacienda para realizar el cierre de ese programa, dado que el Consejo de Administración de CONAVI acordó que

## Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011

el tramo Esterillos-Lomas sea atendido por el programa de Conservación Vial de ese Consejo.

### b. Análisis de la gestión presupuestaria

Para el primer semestre del año 2011 el presupuesto aprobado al MOPT de ₡71.799,1 millones, refleja un crecimiento en relación con el primer semestre del año 2010 del 8,7%. Sin embargo, según los resultados obtenidos en la evaluación presupuestaria del MOPT para el período en estudio, se refleja una ejecución total que a criterio de este órgano contralor resulta baja; dado que solo alcanzó un 29% de lo programado. Ahora bien, dicho porcentaje se sitúa en el 51% si se consideran los recursos comprometidos a esa misma fecha.

En este período los programas sustantivos del MOPT, como lo son el “Mejoramiento y Conservación de la Red Vial”, “Administración Vial y Transporte Terrestre” y “Conservación Vial Participativa en la Red Vial en Lastre” absorben el 64,1% del presupuesto total con un 39,9%, 20,8% y 3,3% respectivamente de la suma antes señalada. Ahora bien, pese a que se dota de mayores recursos al MOPT, lo cierto es que la ejecución de los anteriores programas se puede considerar baja, pues son del 23%, 37% y 21%, respectivamente, tal y como se aprecia en el Cuadro 31, donde también el comportamiento durante el período 2009 a 2011, es muy similar y en ocasiones con una tendencia decreciente.

**CUADRO 31**  
**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO, COMPROMETIDO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO**  
**2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2009			2010			2011								
	Presup. Aprob.	Presup. Comprometido	% comp.	Presup. Ejecut.	% ejec.	Presup. Aprob.	Presup. Comprometido	% comp.	Presup. Ejecut.	% ejec.	Presup. Aprob.	Presup. Comprometido	% comp.	Presup. Ejecut.	% ejec.
<b>326-Administración Superior</b>	15.003,7	2.155,8	14,4%	4.462,2	29,7%	15.144,1	3.172,6	20,9%	6.185,2	40,8%	15.313,8	2.888,2	18,9%	5.626,5	36,7%
<b>327-1: Mejoramiento y Conservación de la Red Vial</b>	38.905,6	7.080,5	18,2%	7.947,2	20,4%	22.373,1	6.793,7	30,4%	6.233,5	27,9%	28.636,0	6.408,1	22,4%	6.560,5	22,9%
<b>327-2: Bajos de Chilamate - Vuelta Kooper</b>	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	1.750,0	816,1	46,6%	259,7	14,8%
<b>328-Puertos y Regulación Marítima</b>	1.164,9	107,0	9,2%	384,7	33,0%	1.390,7	157,9	11,4%	489,5	35,2%	1.794,9	267,6	14,9%	631,7	35,2%
<b>329-Edificaciones Nacionales</b>	5.496,5	595,4	10,8%	928,0	16,9%	4.751,8	1.492,1	31,4%	895,1	18,8%	4.908,0	1.196,0	24,4%	973,8	19,8%
<b>330-Instituto Geográfico Nacional</b>	1.007,1	97,7	9,7%	366,3	36,4%	1.004,7	98,4	9,8%	424,9	42,3%	1.262,9	107,7	8,5%	464,1	36,8%
<b>331-1: Administración Vial y Transporte Terrestre</b>	12.583,8	1.843,6	14,7%	4.259,7	33,9%	15.433,9	2.344,3	15,2%	4.385,5	28,4%	14.957,6	3.223,4	21,6%	5.497,2	36,8%
<b>331-2: Tribunal Administrativo de Transporte</b>	473,9	69,5	14,7%	158,5	33,4%	581,2	102,7	17,7%	205,4	35,3%	603,3	123,3	20,4%	223,2	37,0%
<b>333- Conservación Vial Participativa en la Red Rural en Lastre</b>	8.465,7	5.755,5	68,0%	770,9	9,1%	5.229,8	1.595,6	30,5%	679,5	13,0%	2.404,9	780,9	32,5%	500,7	20,8%
<b>334- Proyecto Costanera Sur</b>	198,2	35,7	18,0%	55,7	28,1%	148,7	23,7	15,9%	49,8	33,5%	167,8	32,9	19,6%	34,7	20,7%
<b>Totales</b>	<b>83.299,4</b>	<b>17.740,7</b>	<b>21,3%</b>	<b>19.333,1</b>	<b>23,2%</b>	<b>66.058,0</b>	<b>15.781,0</b>	<b>23,9%</b>	<b>19.548,4</b>	<b>29,6%</b>	<b>71.799,1</b>	<b>15.844,3</b>	<b>22,1%</b>	<b>20.772,1</b>	<b>28,9%</b>

#### Fuente:

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011  
-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

En relación con el programa más relevante de “Mejoramiento y Conservación de la Red Vial”, se tiene entonces una ejecución de solo el 23%, pero si se toma en cuenta el rubro de

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente  
al primer semestre de 2011**

compromisos a esa misma fecha, ese porcentaje alcanza un 45,0%, sin embargo, al compararlo con el dato del año 2010 refleja una disminución del 13%.

En este punto es importante recordar que para los años 2009 y 2010, el porcentaje de ejecución del presupuesto final de este programa alcanzó el 32% y 25,8% respectivamente, porcentajes que aumentan con los compromisos que se registran al final de cada uno de esos dos años. En relación con estos bajos niveles de ejecución ya esta Contraloría General ha llamado la atención de las autoridades del MOPT, especialmente porque en ese programa se incluye lo relacionado con la red vial cantonal, la cual, es de vital importancia para el desarrollo económico, social y turístico del país, en paralelo con la red vial nacional cuyo responsable es el CONAVI. En la misma línea se le debe prestar atención, si consideramos que recientemente la Asamblea Legislativa aprobó el primer préstamo para la atención de la red vial cantonal, proveniente de los recursos del convenio marco con el BID.

Partiendo de un análisis de la ejecución total de gastos por partida obtenida por el MOPT durante el primer semestre del 2011, ésta refleja un monto de ₡20.772,0 millones, lo que relativamente significa un 29%, si a este porcentaje se le adiciona el 22% de compromisos pendientes al 30 de junio del 2011, se obtendría una ejecución de aproximadamente el 51% del monto total presupuestado. Sobre el particular, la administración del MOPT debe prestar principal atención a la partida de "remuneraciones", la cual tiene un efecto relevante en el monto ejecutado del 70,5%. Además de que se muestra una tendencia creciente en el gasto por este concepto, pues en el 2009 fue del 59,1% y en el 2010 del 66,7%, lo que repercute en la asignación de recursos para las partidas sustantivas. En el cuadro siguiente se refleja el comportamiento señalado para el período en estudio.

**CUADRO 32**  
**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO, COMPROMETIDO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2009			2010			2011								
	Presup. Aprob.	Presup. Comprometido	% comp.	Presup. Ejecut.	% ejec.	Presup. Aprob.	Presup. Comprometido	% comp.	Presup. Ejecut.	% ejec.	Presup. Aprob.	Presup. Comprometido	% comp.	Presup. Ejecut.	% ejec.
Remuneraciones	29.501,8	2.198,5	7,5%	11.424,8	38,7%	30.317,9	2.577,5	8,5%	13.056,5	43,1%	33.797,5	2.691,1	8,0%	14.657,2	43,4%
Servicios	11.433,7	3.430,9	30,0%	2.112,8	18,5%	11.997,0	4.115,0	34,3%	3.081,0	25,7%	14.028,2	4.687,8	33,4%	2.888,8	20,6%
Materiales y suministros	20.601,2	3.666,0	17,8%	1.922,2	9,3%	9.865,6	3.690,2	37,4%	1.292,9	13,1%	13.513,4	4.817,9	35,7%	1.624,7	12,0%
Intereses	18,9	6,4	33,9%	6,0	31,9%	33,8	0,0	0,1%	4,0	11,9%	43,0	16,2	37,8%	7,0	16,3%
Activos financieros	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Bienes duraderos	20.000,6	8.422,2	42,1%	3.687,0	18,4%	11.421,4	4.188,4	36,7%	1.314,8	11,5%	8.597,0	2.713,1	31,6%	1.051,5	12,2%
Transferencias corrientes	1.674,5	253,6	15,1%	147,7	8,8%	2.333,4	1.163,7	49,9%	767,3	32,9%	1.724,8	866,2	50,2%	500,6	29,0%
Transferencias de capital	46,2	22,8	49,4%	23,4	50,6%	66,5	43,8	65,9%	22,7	34,1%	72,7	38,6	53,1%	33,1	45,5%
Amortización	22,5	2,1	9,4%	9,1	40,6%	22,5	2,2	9,6%	9,1	40,4%	22,5	13,4	59,6%	9,1	40,4%
Cuentas especiales	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
<b>Total</b>	<b>83.299,4</b>	<b>18.002,6</b>	<b>21,6%</b>	<b>19.333,1</b>	<b>23,2%</b>	<b>66.058,0</b>	<b>15.780,8</b>	<b>23,9%</b>	<b>19.548,4</b>	<b>29,6%</b>	<b>71.799,1</b>	<b>15.844,3</b>	<b>22,1%</b>	<b>20.722,1</b>	<b>28,9%</b>

Fuente:

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

## **Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

---

Un aspecto que requiere ser resaltado es la evolución de la partida "Bienes duraderos", que en los dos años anteriores muestra una ejecución muy baja y que según se refleja al 30 de junio del 2011, lo gastado alcanza un 12,0% del monto propuesto para el período en estudio. Si al monto anterior, se le suma los compromisos a esa misma fecha se lograría una gestión presupuestaria de un 44,0%. Ahora bien, contrario a la tendencia de las remuneraciones, en el caso de los Bienes Duraderos los datos muestran una tendencia decreciente en el gasto por este concepto, pues en el 2009 fue del 70% y en el 2010 del 51%.

Por otra parte, para tener un panorámica completa de los recursos que de una u otra forma afectan el presupuesto del MOPT, se debe indicar que por concepto de recursos externos se consigna la suma de ₡30.637,8 millones, de los cuales ₡27.066,8 millones están asignados al subprograma Proyecto Bajos de Chilamate – Vuelta Kooper; ₡1.310,0 millones corresponden al programa de "Conservación Vial Participativa en la Red Vial Rural" y ₡2.261,0 millones al programa "Complejo Vial Costanera Sur", los cuales muestran una ejecución del 0%; 23% y 17%, respectivamente, porcentajes que también se pueden calificar de muy bajos. Según lo comentado por la Administración las causas para este comportamiento están asociadas a atrasos en los procesos de contratación administrativa y a procesos de apelación.

Finalmente, no se omite señalar que, teniendo en consideración el rol fundamental que juega el MOPT dentro del Sector Transporte en el país, y los grandes rezagos que se tienen en materia de infraestructura del transporte, resulta de vital importancia que dicho Ministerio, de cara a los indicadores aquí señalados que muestran bajas ejecuciones presupuestarias, tome las acciones que resulten pertinentes y oportunas, y así pueda lograr al cierre del año 2011 resultados mejores a los aquí esbozados o proyectados.

### **3.3.4. Ministerio de Hacienda**

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

- **Aspectos generales del presupuesto**

Al 30 de junio de 2011, el presupuesto ajustado del Ministerio de Hacienda fue de ₡105.796,1 millones, monto que representa el 1,9% del presupuesto total para el Gobierno Central. Está financiado en un 94,9% con ingresos corrientes, en un 3% con deuda interna y en un 2,1% con recursos externos.

En ese primer semestre, el presupuesto inicial del Ministerio de Hacienda fue modificado en cinco ocasiones mediante Decreto Ejecutivo. De esas modificaciones destaca la incorporación de ₡53.497,3 millones mediante el decreto de revalidación de saldos, N° 36474-H (₡13.110,0 millones en el Programa "Administración Central" para la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro, y ₡40.387,3 millones en el "Programa Administración Superior" para la Unidad de Coordinación del Proyecto Limón Ciudad-Puerto (UCP), que corresponden a recursos "para atender el desarrollo de los componentes del contrato de Préstamo N° 7498-CR y sus anexos, entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), según Ley N° 8725 del 11 de junio del 2009"). Los otros decretos no modificaron el monto presupuestado, ya que se compensaron las rebajas y los aumentos en los mismos programas.

Se debe mencionar, que mediante el Decreto Ejecutivo N° 36618-H, publicado en el Alcance N° 34 a La Gaceta N° 120 del 22 de junio de 2011, se rebaja el presupuesto del Ministerio de Hacienda en ¢9.039 millones, quedando la asignación presupuestaria ajustada en ¢96.757 millones. Con este decreto se pretende contener el gasto público en los Órganos del Gobierno de la República, conforme lo ordenado en la Directriz N° 013-H del 16 de febrero de 2011.

- **Sobre la ejecución del gasto al 30 de junio de 2011**

El Ministerio de Hacienda presentó al 30 de junio del 2011, una ejecución en el gasto de un 34,9%, medido por el gasto devengado<sup>41</sup>. Entre las justificaciones que se exponen en el "Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria del I Semestre 2011"<sup>42</sup> correspondiente al Ministerio de Hacienda, sobre los porcentajes de ejecución presentados, se mencionan entre otras, inconvenientes en el proceso de compras, contrataciones que resultaron infructuosas, problemas para ocupar plazas vacantes, bienes requeridos contratados en el exterior, tardanza de las empresas proveedoras de servicios públicos para remitir las facturas de cobro, y complejidad de los contratos marco tramitados por compra red.

Sobre el particular, en el citado informe se señala que los problemas que se presentaron en este período, debido en parte a la utilización del Sistema Compra Red 2, *"impacta en forma negativa los procesos de compra y por ende la ejecución presupuestaria, situación que se espera corregir para el II Semestre, partiendo de que ya los inconvenientes con Compra Red se hayan corregido"*.

Además se señala, como otra de las razones que incidieron en los porcentajes de ejecución presentados en los subprogramas, *"el recorte presupuestario que tuvo que aplicarse dada la situación fiscal del país, lo que generó cambios en algunos proyectos, ya que no se cuenta con el presupuesto real aprobado y sobre el cual se planificó"*. No obstante lo anterior, el porcentaje de ejecución del primer semestre 2011, con respecto a este mismo período en los años 2009 y 2010, presenta un leve incremento, de 32,7% a 34,9%.

Se debe mencionar que al 30 de junio la liquidación del presupuesto muestra un gasto comprometido<sup>43</sup> por la suma de ¢13.484,2 millones, que se muestra en las partidas de "Servicios" (¢12.675,4 millones), "Materiales y suministros" (¢289,5 millones) y "Bienes duraderos" (¢519,4 millones), el cual se relaciona con contrataciones que se encuentran en proceso para adquirir bienes o servicios no personales. Se podría indicar que este monto de recursos corresponde a compromisos con terceros<sup>44</sup>, el cual representa un 12,7% del total presupuestado para el Ministerio de Hacienda (9,7% del total presupuestado en el 2010).

---

<sup>41</sup> Si se tomara en consideración la rebaja propuesta en el Decreto Ejecutivo N° 36618-H, la ejecución del presupuesto del Ministerio de Hacienda al 30 de junio de 2011, es de un 38,2%.

<sup>42</sup> Informe remitido por el Ministro de Hacienda a la Dirección General de Presupuesto Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y el artículo 74 de su Reglamento, mediante el oficio DM-1019-2011 de 27 de julio de 2011.

<sup>43</sup> El dato correspondiente al "Comprometido" tiene carácter informativo, ya que el reconocimiento del gasto se da en la etapa de ejecución del "Devengo", conforme lo dispuesto en el numeral 51 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Decreto N° 32988-H).

<sup>44</sup> El compromiso representa una posible salida de recursos, condicionada a la prestación o no de los bienes y servicios contratados.

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

Esas contrataciones en proceso se ubican principalmente (78,4%), en las subpartidas de Alquiler de edificios, locales y terrenos (25,1%), Alquiler de equipo de cómputo (25%), Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo (15,2%), Otros servicios de gestión y apoyo (7,5%), y Servicios generales (5,4%).

En términos de programas, el programa de Servicios Hacendarios es el que presenta la ejecución más baja (20,8%). En el mencionado Informe se señala, entre las principales razones que han incidido sobre los porcentajes de ejecución presentados en ese Programa, inconvenientes en el proceso de compras, contrataciones que resultaron infructuosas, tardanza de las empresas proveedoras de servicios públicos para remitir las facturas de cobro, y complejidad de los contratos marco tramitados por compra red.

Por otra parte, desde el punto de vista de las partidas por objeto del gasto, se determinó que las que presentaron una menor ejecución en el semestre fueron en su orden: Cuentas especiales (2,3%), Bienes duraderos (12%), Materiales y suministros (12,7%) y Servicios (18,5%), lo cual se observa en el siguiente cuadro.

**CUADRO 33**  
**MINISTERIO DE HACIENDA**  
**PRESUPUESTO DEFINITIVO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO 2009-2011**  
**SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2009			2010			2011		
	Presup. Ajustado	Presup. Ejecutado	% ejec.	Presup. Ajustado	Presup. Ejecutado	% ejec.	Presup. Ajustado	Presup. Ejecutado	% ejec.
Remuneraciones	39.355,1	14.783,1	37,6%	49.489,1	18.806,6	38,0%	51.595,1	21.823,1	42,3%
Servicios	22.984,2	4.564,6	19,9%	34.794,8	4.654,0	13,4%	35.077,1	6.490,1	18,5%
Materiales y suministros	1.230,3	202,8	16,5%	1.526,8	183,4	12,0%	1.548,6	197,3	12,7%
Bienes duraderos	5.017,0	369,5	7,4%	6.458,5	1.254,1	19,4%	3.846,5	461,9	12,0%
Transferencias corrientes	10.645,5	6.259,3	58,8%	12.477,5	8.408,0	67,4%	13.717,0	8.000,7	58,3%
Transferencias de capital	0,0	0,0	0,0%	1.348,8	1.348,8	0,0%	0,0	0,0	0,0%
Cuentas especiales	10,0	1,7	17,2%	12,0	1,7	13,9%	12,0	0,3	2,3%
<b>Total</b>	<b>79.242,1</b>	<b>26.180,8</b>	<b>33,0%</b>	<b>106.107,5</b>	<b>34.656,6</b>	<b>32,7%</b>	<b>105.796,1</b>	<b>36.973,3</b>	<b>34,9%</b>

**Fuente:** Contabilidad Nacional, Liquidación del Presupuesto de Egresos al 30 de junio de 2011.

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 2011 se ejecutó el 42,3%. Los programas que muestran una menor ejecución en esta partida son los de Servicios Hacendarios (34,6%), y de Administración Financiera (40,4%).

Una explicación que se da en el citado informe y que podría justificar el porcentaje de ejecución en esta partida, se refiere a los problemas para ocupar plazas vacantes. En éste se indica, entre otras, que la razón principal "que se presenta para ocupar plazas asignadas a este Ministerio, es por lo establecido en la Directriz No. 13-H, emitida por la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda, las cuales como medida de

*reducción del gasto, han decidido no ocupar las plazas que a partir de la entrada en vigencia de la directriz se encontraban vacantes...".*

- La partida de **Servicios**, a la cual se le asigna el 33,2% de los recursos presupuestados en el Ministerio de Hacienda para el año 2011, presenta al 30 de junio una ejecución de un 18,5%. Entre las subpartidas más significativas que la conforman y que en conjunto representan el 69,1% del total presupuestado por este concepto, se encuentran las de Servicios de desarrollo de sistemas informáticos (19,8%); Alquiler de edificios, locales y terrenos (16,8%); Alquiler de equipo de cómputo (16,7%); Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas de información (15,8%). Estas subpartidas presentan una ejecución muy baja.

Respecto a la subpartida "**Alquiler de edificios, locales y terrenos**", se ejecutó un 31,4% (¢1.850,1 millones) de los ¢5.883,4 millones presupuestados. Si se tomara en cuenta el gasto comprometido (¢3.391,2 millones que representan el 57,6% del total presupuestado por este concepto), el gasto ejecutado en esta subpartida es de un 89,1%.

En el caso de la subpartida "**Alquiler de equipo de cómputo**", sólo se ejecutó un 26,4% (¢1.551,6 millones). Esta subpartida tiene la mayor parte de los recursos ubicados en los subprogramas de "Administración Tecnológica" (¢3.160 millones), y "Gestión de Ingresos Internos" (¢2.307,7 millones), los cuales presentan una ejecución de un 21,5% y un 14%, respectivamente y un porcentaje del compromiso respecto al presupuesto asignado de un 84,7% y un 85,3%, respectivamente.

La subpartida de "**Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas informáticos**", muestra una ejecución de un 12,6% (¢700 millones de los ¢5.553,1 millones presupuestados) Esta baja ejecución se presenta principalmente en los subprogramas de Gestión de Ingresos Internos (de los ¢1.100 millones presupuestados, únicamente se ejecutó el 3,3% (¢36,6 millones), y de Administración Tecnológica, (de los ¢4.325,9 millones presupuestados, sólo se ejecutó 15,8% (¢649,2 millones). En el caso del subprograma de Gestión de Ingresos Internos, aunque se tomara en consideración el gasto comprometido, se tendría un porcentaje de ejecución de un 27,1%.

- Se debe señalar que las **Transferencias corrientes** cuyo presupuesto asciende a ¢13,717 millones, están destinadas principalmente a: la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (¢2.321,1 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" (¢8.000,0 millones), de la cual ¢6.500,0 millones se destina 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 56%.
- La partida de **Bienes duraderos**, en relación con el presupuesto del 2010 presenta una menor asignación de recursos (¢2.612 millones), y muestra una ejecución de un 12%, siendo menor a la presentada en ese mismo período en el 2010 (19,4%), pero mayor a la que se presenta en el 2009 (7,4%). La subpartida de Equipo y programas de cómputo, que es la que presenta una mayor asignación de recursos en esta partida (42,8%), muestra una ejecución de un 18,1% y un comprometido de un 25,5%.

**b. Análisis de la gestión física**

Respecto a los principales avances o logros institucionales, el mencionado "Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria del I Semestre 2011" señala que "el Gobierno anunció medidas para el control de evasión y reducción del gasto, dado el creciente déficit fiscal que se viene enfrentando, por lo que se presentó una Política Nacional de Sostenibilidad Fiscal", "...cuyo objetivo es contribuir al crecimiento sostenible y equitativo...", y que "todos los subprogramas del Ministerio de Hacienda, tanto en el Área de Ingresos como de Egresos y los de apoyo, han volcado su accionar en la consecución de la misión institucional, las prioridades institucionales y por ende del objetivo de la Política Nacional de Sostenibilidad Fiscal".

Se indica además que se dictaron directrices para la no creación de plazas ni utilización de las vacantes; para la reducción de un 20% de los gastos autorizados en el Presupuesto de la República para el 2011, excluidas las partidas de remuneraciones, pensiones y servicio de la deuda pública; para que los sistemas de compras del Estado deberán garantizar el acceso a los proveedores y a las entidades públicas y el compartir sus bases de datos y clasificadores; para la racionalización de la adquisición de tecnologías de información en el sector público y mejora de la eficiencia en su aplicación; para que a partir del 2012 el Presupuesto de la República haga explícito el gasto tributario; y otras medidas.

En el análisis institucional se hace un recuento de logros lo cual es positivo, no obstante éstos no se vinculan expresamente con los resultados en concreto plasmados en la Ley de Presupuesto con lo cual cuesta determinar un balance de la gestión institucional para el período y conocer el avance respecto del cumplimiento de la misión y visión institucional. Además de la información no se determina claramente si quedaron algunas prioridades institucionales pendientes por atender, por lo que se presume que todo fue atendido. Con lo cual se esperaría para el período entrante nuevas prioridades o propuestas de mejora respecto del año actual.

Lo externado en el párrafo anterior se profundiza cuando se observa un porcentaje de ejecución del 36%<sup>45</sup>. Quedando la duda si los recursos no ejecutados no estaban vinculados con ninguna prioridad o por otra parte si se hubieran ejecutados más recursos qué nuevos logros se hubieran obtenido.

Se presentan algunas metas incumplidas pero no se hace mención a si el Ministerio efectuó algún proceso de análisis o investigación para determinar las medidas requeridas para lograr el desempeño programado al final del período. Tampoco se refleja de forma clara el impacto por el "no cumplimiento" de las mismas en la gestión del programa.

Según la metodología vigente para la formulación presupuestaria normada por ese mismo Ministerio los indicadores de desempeño, sean éstos de gestión o resultado deben vincularse con código con los productos o con los objetivos estratégicos programáticos. Al respecto llama la atención que en la valoración de desempeño programático presentado no se concluya respecto del avance en el cumplimiento de la producción ni en el cumplimiento de los objetivos a los cuales deberían estar vinculados los indicadores.

---

<sup>45</sup> El presupuesto del Ministerio de Hacienda al 30 de junio de 2011, presenta una ejecución en el gasto de un 34,9%, tomando la información de la Liquidación del Presupuesto de Egresos del Gobierno Central al 30 de junio de 2011; sin embargo, el cuadro "Situación Financiera por Programa al 30/06/2011", contenido en el "Informe de Seguimiento de la Gestión Presupuestaria del I Semestre 2011", muestra una ejecución del 36%, ya que se toma en cuenta el 20% de la rebaja de la Directriz del Despacho del Ministro.



### 3.3.5. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

#### Ejecución presupuestaria

Al 30 de junio de 2011, al Ministerio de Agricultura y Ganadería se le ha asignado la suma de ₡35.786,0 millones para cumplir con los objetivos por el cual fue creado. Este monto está distribuido en cuatro programas presupuestarios<sup>46</sup>, donde el 50,8% (₡18.189,0 millones) de los recursos propuestos, se encuentran concentrados en el programa de Actividades Centrales, seguido por el 34,6% (₡12.387,7 millones) del programa Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria, con un 11,5% (₡4.113,6 millones).

En cuanto a la ejecución total de los gastos, ésta alcanza el 40,6% (₡14.542 millones) de lo presupuestado (₡35.786,0 millones) al 30 de junio de 2011, con el detalle que se aprecia en el siguiente cuadro:

**CUADRO 34**  
**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA**  
**PRESUPUESTO POR PROGRAMAS APROBADOS Y EJECUTADOS AL 30 DE JUNIO DE 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución
<b>Total</b>	<b>35.786,0</b>	<b>14.541,9</b>	<b>40,6%</b>
<b>Actividades Centrales</b>	18.189,1	7.806,7	42,9%
<b>Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria</b>	887,5	368,0	41,4%
<b>Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria</b>	4.113,5	1.955,4	47,5%
<b>Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria</b>	12.387,8	4.406,3	35,5%
<b>Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional Río Sixaola</b>	208,2	5,5	2,6%

**Fuente:**

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2011.  
-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2011.

Dicha ejecución disminuyó en términos reales en un 18% con respecto a la ejecución a ese mismo mes en el año 2010.

El comportamiento del presupuesto de egresos del MAG para los años 2010 y 2011, al 30 de junio, se observa en el cuadro siguiente:

<sup>46</sup> Los programas son: Actividades Centrales, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria, Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria y Desarrollo sostenible de la Cuenca Binacional Río Sixaola.

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

**CUADRO 35**  
**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADOS Y EJECUTADOS AL 30 DE JUNIO DE 2010 Y 2011**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2010			2011		
	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejecución	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejecución
<b>Total</b>	<b>38.043,1</b>	<b>16.868,6</b>	<b>44,0%</b>	<b>35.786,0</b>	<b>14.542,0</b>	<b>40,1%</b>
Remuneraciones	13.869,6	6.672,5	48,1%	15.705,7	7.386,6	47,0%
Servicios	2.181,4	402,1	18,4%	2.742,1	513,6	19,0%
Materiales y suministros	1.066,1	140,3	13,2%	1.314,9	141,1	11,0%
Bienes duraderos	931,2	68,9	7,4%	1.074,1	41,1	4,0%
Transferencias corrientes	14.630,3	7.355,6	50,3%	13.326,1	6.429,6	48,0%
Transferencias de capital	5.285,5	2.229,2	42,2%	1.401,0	30,0	2,0%
Amortización	0,0	0,0	0,0%	200,0	0,0	0,0%
Cuentas especiales	79,0	0,0	0,0%	22,1	0,0	0,0%

**Fuente:**

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2010 y 2011.  
 -Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2010 y 2011.

Como se aprecia en el cuadro anterior, la partida a la cual se le asignó más contenido presupuestario al 30 de junio del año 2010 en el MAG, fue la de Transferencias corrientes por la suma de ¢14.630,3 millones, mostrando una ejecución del 50,3% (¢7.355,6 millones), mientras que para el año 2011 le corresponde la mayor asignación de recursos a la partida de "Remuneraciones" por ¢15.705,7 millones y una ejecución del 47,0%, seguida por la de Transferencias citada, donde se ha ejecutado el 48,2% (¢6.429,6 millones) de lo presupuestado (¢13.326,1 millones). Si bien no se trata de una variación de magnitud relevante, las razones que originan la mayor importancia relativa de las remuneraciones para el período evaluado, no es abordada por la Administración del MAG.

Además, de acuerdo con la ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2011, la partida de remuneraciones y la de transferencias corrientes presentan una ejecución satisfactoria (47% y 48% respectivamente), no así las correspondientes a servicios (18,7%), materiales y suministros (10,7%), Bienes duraderos 4% y las transferencias de capital con un 2% de ejecución, sobre lo cual la administración señala en su primer informe semestral de evaluación del año 2011, que ese porcentaje de ejecución es producto especialmente de tres situaciones, a saber: inconvenientes en los procesos de compra, contrataciones que resultaron infructuosas y el problema para ocupar plazas vacantes. La situación anterior es un aspecto a considerar de cara al cumplimiento de los objetivos y metas de la institución.

**Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente  
al primer semestre de 2011**

**CUADRO 36  
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA  
TRANSFERENCIAS CORRIENTES MÁS RELEVANTES  
AL 30 DE JUNIO DE 2011  
EN MILLONES DE COLONES**

Programa	Objeto del Gasto	Descripción	Presup. Ajustado	Presup. Ejecutado	% ejecución	Pagado
Actividades Centrales	Transferencias corrientes a Órganos Desconcentrados	Servicio Nacional de Salud Animal (Para cubrir los salarios del personal del Servicio Nacional de Salud Animal)	4.450,0	2.225,0	50,0%	2.225,0
Actividades Centrales	Transferencias corrientes a Instituciones Descentralizadas no Empresariales	Instituto Costarricense de Pesca Y Acuicultura (INCOPESCA). (Para cubrir gastos de operación y continuar con el Plan de reactivación de la producción nacional de alimentos básicos)	2.300,0	1.150,0	50,0%	1.150,0
Actividades Centrales	Transferencias corrientes a Instituciones Descentralizadas no Empresariales	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA). (Para cubrir gastos de operación y continuar con el plan de reactivación de la producción nacional de alimentos básicos, incluye contrapartida PROGIRH y recursos para la implementación del proyecto Limón Ciudad Puerto)	3.014,5	1.507,2	50,0%	1.507,0
<b>Total</b>			<b>9.765,0</b>	<b>4.882,0</b>	<b>50,0%</b>	<b>4.882,0</b>

Fuente: Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera.

**Resultado de la gestión primer semestre 2011**

Al respecto, se identifican en la Ley General de Presupuesto Nacional para el Ejercicio Económico del 2011, que la gestión del MAG en el primer semestre del año 2011, debió estar dirigida en función del cumplimiento de cinco prioridades institucionales básicas, orientadas a:

- 1- Mejoramiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas de las cadenas productivas.
- 2- Fortalecimiento del Plan Nacional de Alimentos.
- 3- Impulso al proceso de desarrollo rural y gestión de territorios con acciones articuladas entre el sector público y privado.
- 4- Fortalecimiento de procesos productivos amigables con el ambiente, así como la ejecución de medidas de mitigación y adaptación del cambio climático.
- 5- Desarrollo de proyectos viables agroalimentarios con los productores organizados, mediante la utilización del pronto y efectivo apoyo financiero.

En relación con lo anterior, en el "Informe de Cumplimiento" correspondiente a la evaluación semestral 2011, la Administración del MAG incorpora la sección denominada "Análisis Institucional", con algunos comentarios sobre cada una de las prioridades enunciadas. Dicho análisis contiene, básicamente, una descripción de las acciones que se han llevado a cabo para cumplir con las prioridades institucionales, pero no se refieren a

## **Ejecución del Presupuesto de la República correspondiente al primer semestre de 2011**

---

logros concretos en el período en referencia. Si bien sobre la prioridad 3 señalan un avance del 30% en la meta de incrementar la inversión pública y privada, y sobre la prioridad 5 se indica que están desarrollando treinta proyectos productivos con una participación de dos mil quinientos productores y se informa sobre la implementación de un plan estratégico del cultivo del plátano con asistencia técnica para quince productores, no se presenta una evaluación sobre esos resultados y su impacto en los logros esperados en forma amplia.

Por otra parte, se observó que en la Ley General de Presupuesto Nacional para el Ejercicio Económico del 2011, los programas: Actividades Centrales, Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria (INTA) y Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional Río Sixaola, no tienen definidos indicadores para evaluar los logros alcanzados; mientras que los programas Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) cuenta con seis indicadores de gestión y el de Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria, contiene tres indicadores de gestión y siete de resultados.

A mayor abundamiento, el informe preparado por la administración del MAG, no hace ninguna referencia al programa Actividades Centrales, bajo el argumento de que el Ministerio de Hacienda ha señalado que la evaluación se practica solamente sobre los programas sustantivos, siendo que éste corresponde a los costos de apoyo a la gestión. Sobre el programa relacionado con el INTA, tampoco aparece ninguna referencia en el informe de evaluación del primer semestre del año 2011, ya que la administración considera que este programa solo muestra el pago de remuneraciones y transferencias que se realiza para el INTA como órgano adscrito del MAG. Las justificaciones anteriores deben ser objeto de revisión, ya que se trata de la asignación significativa de recursos públicos, sobre cuya utilización debe rendirse cuentas.

Es criterio de esta Contraloría General que la información contenida en el documento utilizado para presentar los resultados de la evaluación en términos financieros y físicos, sobre el cumplimiento de las prioridades institucionales, de los indicadores y metas, para el primer semestre del año 2011 por parte del MAG, carece de una estructura adecuada, ordenada, clara y uniforme para cada instancia evaluada, por lo que no contribuye al proceso de rendición de cuentas al que está sujeta la Administración, que busca conocer el grado de efectividad de la gestión del Ministerio. Lo anterior se evidencia en que, de la información aportada, no es posible relacionar la ejecución presupuestaria con la ejecución física y cumplimiento de metas; tampoco se puede colegir la atención de las prioridades, a partir del alcance de metas específicas asociadas.

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



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

### **4.1 Sector descentralizado**

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

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

La Contraloría General de la República le autorizó a ICE para el año 2011, un presupuesto ordinario por ₡1.856.243,0 millones, el cual fue incrementado durante el primer semestre, mediante un presupuesto extraordinario que incorporó ingresos corrientes correspondientes a servicios de recaudación y venta de otros servicios por un monto de ₡905,9 millones y recursos de financiamiento por la suma de ₡21.060,1 millones, resultado de ajustes en el rubro de financiamiento interno y la incorporación del superávit específico. Los cuales fueron aplicados en gastos de operación e inversión.

##### **a. Evolución de la recaudación de los ingresos durante el período 2008-2011**

De acuerdo con el informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2011, los ingresos reales representan el 44,7% de los presupuestados para el ejercicio económico de 2011, recaudación que supera a las presentadas para este primer semestre en los años 2008-2010. Situación justificada básicamente en el rubro de Financiamiento: Superávit específico por la suma de ₡164.741,6 millones, el cual ha sido presupuestado en su totalidad para atender los gastos específicos para lo cual se establecieron.

En cuanto a los ingresos corrientes, con respecto a los años anteriores (2008-2010), presentan una recaudación similar, con lo cual se destaca que las diferencias observadas no son significativas. Siendo los Servicios de Telecomunicaciones el ingreso más relevante del presupuesto del ICE con un monto de ₡593.596,5 millones, de los cuales se han hecho efectivos el 45%. Dentro de este rubro se destacan los ingresos percibidos por concepto de Telefonía Móvil que corresponden al 49% de los ingresos presupuestados por servicios de telecomunicaciones en el II trimestre, de acuerdo con lo indicado por el ICE, en el informe de ejecución presupuestaria.

Por su parte, los recursos generados por Venta de Energía Eléctrica que tienen asignado un presupuesto de ₡561.119,9 millones, muestran un ingreso real de ₡284.793,2 millones, es decir un 51%, dentro de éste rubro el más relevante es el percibido por Venta de Energía Local.

Por concepto de recursos de Financiamiento el presupuesto al 30 de junio de 2011, es por un monto de ₡569.128,1 millones, que corresponden a Financiamiento interno ₡260.088,6 millones, Financiamiento externo ₡144.297,9 millones y Recursos de vigencias anteriores ₡164.741,6 millones. Los ingresos efectivos en este grupo son por la suma de ₡253.233,6 millones, lo que implica un 44,5%. Como se señaló anteriormente, mediante un presupuesto extraordinario se ajustaron las fuentes de financiamiento de este grupo, con el propósito de asignar los recursos según los resultados de las revisiones efectuadas de la ejecución de los proyectos de inversión, que se vio afectada por problemas con los procesos licitatorios, variaciones en el tipo de cambio, y en la programación de los pagos, entre otros aspectos.

Lo indicado anteriormente, se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación:

**CUADRO 37**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**  
**COMPARATIVO DE INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO, 2008-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2008			2009			2010			2011		
	Presup. definitivo	Ingresos percib.	Recaudación	Presup. definitivo	Ingresos percib.	Recaudación	Presup. definitivo	Ingresos percib.	Recaudación	Presup. definitivo	Ingresos percib.	Recaudación
	1.345.324,2	506.388,5	37,6%	1.566.464,1	587.159,2	37,5%	1.778.543,7	739.196,1	41,6%	1.878.209,0	840.284,3	44,7%
Ingresos corrientes	888.693,8	422.009,0	47,5%	1.166.347,7	470.224,8	40,3%	1.214.833,3	534.433,9	44,0%	1.295.918,2	587.013,6	45,3%
Ingresos de Capital	506,7	72,1	14,2%	1.692,9	90,2	5,3%	9.174,9	1.561,3	17,0%	13.162,7	37,2	0,3%
Financiamiento <sup>1/</sup>	456.123,7	84.307,4	18,5%	398.423,5	116.844,2	29,3%	554.535,5	203.200,9	36,6%	569.128,1	253.233,5	44,5%

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

**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por el ICE

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2008, 2009, 2010 y 2011.

-Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2008, 2009, 2010 y 2011 (preliminar)

**b. Evolución del presupuesto de egresos y su ejecución por objeto del gasto durante el período 2008-2011**

En relación con los egresos, de conformidad con lo indicado anteriormente, el presupuesto definitivo al 30 de junio del 2011, es por la suma de ₡1.878.209,0 millones. De éste se ha ejecutado el 37,2% (₡698.618,0 millones), en tanto para este mismo período en el año 2010, el gasto efectivo fue menor, a saber un 35,9% (₡638.157,8 millones), diferencia poco significativa y en general los porcentajes de ejecución por partida se mantienen semejantes en el período comprendido entre los años 2008-2011.

Tal situación, se aprecia con mayor detalle en el siguiente cuadro:

**CUADRO 38**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**  
**COMPARATIVO DE EGRESOS EJECUTADOS AL 30 DE JUNIO, 2008-2011**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2008			2009			2010			2011		
	Presup. definitivo	Presup. Ejecut.	% Ejec.	Presup. definitivo	Presup. Ejecut.	% Ejec.	Presup. definitivo	Presup. Ejecut.	% Ejec.	Presup. definitivo	Presup. Ejecut.	% Ejec.
<b>Total</b>	<b>1.345.324,2</b>	<b>473.296,4</b>	<b>35,2%</b>	<b>1.566.464,1</b>	<b>541.075,3</b>	<b>34,5%</b>	<b>1.778.543,8</b>	<b>638.157,8</b>	<b>35,9%</b>	<b>1.878.209,0</b>	<b>698.618,0</b>	<b>37,2%</b>
Remuneraciones	240.180,9	104.815,7	43,6%	292.419,3	135.825,8	46,4%	362.372,1	157.873,3	43,6%	374.629,0	180.410,0	48,2%
Servicios	244.664,1	86.156,1	35,2%	326.716,4	110.602,7	33,9%	378.740,4	140.072,2	37,0%	399.116,0	169.744,0	42,5%
Materiales y suministros	276.903,1	139.973,4	50,5%	324.943,3	108.154,2	33,3%	340.318,8	173.690,2	51,0%	359.914,0	155.437,0	43,2%
Intereses y comisiones	56.046,4	13.287,8	23,7%	66.363,3	22.761,1	34,3%	83.787,0	27.804,9	33,2%	118.176,0	36.982,0	31,3%
Activos financieros	1.529,0	1.529,0	100,0%	0,0	0,0	0,0%	6.500,0	4.556,0	70,1%	16.823,0	11.702,0	69,6%
Bienes duraderos	242.544,4	43.941,9	18,1%	352.673,9	78.878,0	22,4%	365.997,4	68.370,6	18,7%	393.117,0	62.730,0	16,0%
Transferencias corrientes	85.745,0	37.837,9	44,1%	112.934,5	42.826,7	37,9%	120.369,3	50.358,9	41,8%	129.485,0	58.104,0	44,9%
Transferencias de capital	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%
Amortización	176.679,3	45.754,6	25,9%	64.381,5	42.026,8	65,3%	37.646,0	15.431,7	41,0%	58.905,0	23.509,0	39,9%
Cuentas especiales	21.032,0	0,0	0,0%	26.031,9	0,0	0,0%	82.812,8	0,0	0,0%	28.044,0	0,0	0,0%

**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por el ICE

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2008, 2009, 2010 y 2011.

-Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2008, 2009, 2010 y 2011 (preliminar).



De acuerdo con lo mostrado en el cuadro anterior, específicamente para el año 2011, la partida a la que se le asignó mayor contenido económico es la de "Servicios" que representa el 21% del total de egresos estimados para el año 2011, su ejecución es de un 42,5%, ya que comprende una serie de gastos fundamentales para la operación del Instituto como lo son los alquileres de maquinaria, equipo y mobiliario; y otros gastos fundamentales para la ejecución de los proyectos de inversión del Sector Electricidad. Así como los relacionados con el Sector de Telecomunicaciones que comprenden los alquileres operativos y de terrenos para las instalaciones de las radio bases, alquileres y derechos de telecomunicaciones básicos para los pagos de la participación telefónica a otros operadores para la terminación de las llamadas internacionales en sus redes y los costos propios derivados de la prestación bidireccional de los servicios de telecomunicaciones, entre otros egresos.

En lo referente a la partida de "Materiales y Suministros", muestra una ejecución de un 43,2%, siendo el egreso más importante el concerniente a "Bienes para la producción y comercialización", por un monto de ₡114.986,9 millones que comprende las erogaciones fundamentales para brindar los servicios de energía eléctrica, como lo son la compra de combustibles para la generación térmica de las plantas de Moín, Guápiles, Orotina, Colima y Barranca; adicionalmente se incorporan en esta cuenta los gastos por la compra de energía eléctrica a los cogeneradores y por importación, y la adquisición de los materiales fundamentales para el desarrollo de los proyectos de inversión del Sector Electricidad.

A la partida "Bienes Duraderos", se le estimó un presupuesto de ₡393.117,0 millones y su ejecución es la más baja de todas partidas ₡62.730,0 millones, de un 16,0%, inclusive es la menor en términos relativos que se presenta desde el año 2008, como se muestra en el cuadro anterior. Sobre el particular la Contraloría General de la República, en el oficio No. 12665<sup>47</sup>, nota de aprobación del presupuesto inicial del ICE del año 2011, le indicó al ICE sobre la necesidad de que implementara medidas tendentes a mejorar los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de los recursos asignados a las inversiones de manera que se logre desarrollar los proyectos según lo programado, y pese que la situación puede mejorar para el segundo semestre 2011, lo cierto es que en un rubro tan relevante se siguen presentando niveles de ejecución bajos.

### **c. Sobre la ejecución a nivel de programa y el desarrollo de proyectos de inversión**

Para cumplir con las funciones establecidas legalmente el ICE tiene estructurado su presupuesto en tres programas: Alta Dirección y Gestión Administrativa, Electricidad y Telecomunicaciones; dicha estructura no ha sufrido variaciones en los últimos años.

Para atender las funciones sustantivas de ese Instituto, se asignó según el informe de ejecución al 30 de junio de 2011 el 93,9% (₡1.764.263,0 millones) de los recursos presupuestados, a los programas de Electricidad y Telecomunicaciones; de los cuales se ejecutó al cierre del primer semestre el 37,3% (₡657.777,3 millones), lo que implica a su vez el 94,2% del total de egresos ejecutados en este período; tal y como se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación:

---

<sup>47</sup> Del 20 de diciembre de 2010.

**CUADRO 39**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**  
**COMPARATIVO EGRESOS EJECUTADOS AL 30 DE JUNIO, 2008-2011**  
**SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2008			2009			2010			2011		
	Presup. definitivo	Presup. Ejecut. Ejec.	%	Presup. definitivo	Presup. Ejecut. Ejec.	%	Presup. definitivo	Presup. Ejecut. Ejec.	%	Presup. definitivo	Presup. Ejecut. Ejec.	%
<b>Total</b>	<b>1.345.324,2</b>	<b>473.296,9</b>	<b>35,2%</b>	<b>1.566.464,1</b>	<b>541.075,3</b>	<b>34,5%</b>	<b>1.778.543,7</b>	<b>638.442,6</b>	<b>35,9%</b>	<b>1.878.209,0</b>	<b>698.618,0</b>	<b>37,2%</b>
Alta Dirección y Gestión Administrativa	75.293,8	26.557,0	35,3%	90.914,2	37.495,6	41,2%	103.972,4	35.811,8	34,4%	113.946,0	40.840,7	35,8%
Electricidad	792.902,3	292.283,7	36,9%	900.265,4	318.594,9	35,4%	933.898,5	385.354,1	41,3%	981.810,3	418.822,3	42,7%
Telecomunicaciones	477.128,1	154.456,2	32,4%	575.284,5	184.984,8	32,2%	740.672,8	217.276,7	29,3%	782.452,7	238.955,0	30,5%

**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por el ICE

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2008, 2009, 2010 y 2011 (preliminar).

-Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2008, 2009, 2010 y 2011 (preliminar).

Finalmente se indica que los datos anteriores correspondientes al año 2011, se fundamentan en el Informe Preliminar de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio de 2011, el cual a la fecha no ha sido conocido por el Consejo Directivo del Instituto Costarricense de Electricidad.

#### 4.1.2 Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)

- **Evolución de la recaudación de los ingresos durante el período 2009-2011**

Durante el período 2009-2011, RACSA ha experimentado una reducción importante de sus ingresos, siendo que para el 30 de junio de 2011 se registró, en términos reales la menor recaudación de ingresos en los últimos tres años (¢ 22.070,9 millones) cifra que representa un 41% del total estimado para todo el período 2011.

Esta situación es aún más preocupante, considerando que los ingresos reflejados incluyen recursos de capital que no se tenían presupuestados, a saber: un aporte de capital adicional realizado por el ICE por un monto de US\$1,5 millones, además de los US\$4,1 millones producto de la renegociación realizada por RACSA respecto a la deuda que mantiene para uno de sus proyectos estratégicos.

Lo apuntado anteriormente, se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**CUADRO 40**  
**RACSA S.A**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y EJECUTADO**  
**2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2009						2010						2011		
	Al 30 de junio			Al 31 de diciembre			Al 30 de junio			Al 31 de diciembre			Al 30 de junio		
	Presup. aprobado	Presup. Ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. Ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. Ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. Ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. Ejecutado	% ejec.
	<b>49.715,0</b>	<b>24.752,8</b>	<b>49,8%</b>	<b>49.715,0</b>	<b>43.116,7</b>	<b>86,7%</b>	<b>74.088,4</b>	<b>30.918,9</b>	<b>41,7%</b>	<b>57.266,0</b>	<b>49.939,0</b>	<b>87,2%</b>	<b>53.999,0</b>	<b>22.070,9</b>	<b>40,9%</b>
Ingresos Corrientes	44.982,6	19.165,6	42,6%	44.982,6	37.529,5	83,4%	61.073,2	17.239,2	28,2%	38.926,3	31.887,5	81,9%	46.159,0	13.045,6	28,3%
Ingresos de Capital	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	2.240,0	4.768,7	212,9%
Financiamiento	4.732,4	5.587,2	118,1%	4.732,4	5.587,2	118,1%	13.015,2	13.679,7	105,1%	18.339,7	18.051,5	98,4%	5.600,0	4.256,6	76,0%

**Fuente:**

- Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011 y al 31 de diciembre de 2009 y 2010.
- Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.
- Liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2009 y 2010.

En lo que respecta al financiamiento acumulado al primer semestre 2011, debe indicarse que el mismo corresponde al registro de un crédito, cuya finalidad responde a capital de trabajo, además de los Recursos de Vigencias Anteriores por un monto de ₡3.265,3 millones.

• **Evolución del presupuesto de egresos y su ejecución durante el período 2009-2011**

En relación con los egresos de RACSA (Ver cuadro 44), para este primer semestre alcanzaron la suma ₡16.749,9 millones, siendo la partida de servicios la más representativa (₡9.103,5 millones) no obstante, esta partida, apenas se ha ejecutado en un 32% con respecto a lo programado. Las causas de esta baja ejecución se relacionan con la apreciación del colón con respecto al dólar según el tipo de cambio presupuestado, así como la no generación de ingresos brutos, tendencia similar muestra la partida de bienes duraderos, cuya ejecución es de apenas un 15%, debido a que los pagos programados en este primer semestre relacionados con los proyectos estratégicos de la empresa no se han ejecutado efectivamente.

**CUADRO 41**  
**RACSA S.A**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2009						2010						2011		
	Al 30 de junio			Al 31 de diciembre			Al 30 de junio			Al 31 de diciembre			Al 30 de junio		
	Presup. aprobado	Presup. Ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. Ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. Ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. Ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. Ejecutado	% ejec.
	49.715,0	17.913,3	36,0%	49.715,0	36.382,4	73,2%	74.088,4	24.687,8	33,3%	57.266,0	46.673,7	81,5% #	53.999,0	16.749,9	31,0%
Remuneraciones	7.084,6	3.036,7	42,9%	7.084,6	6.159,6	86,9%	9.416,4	3.369,1	35,8%	8.203,9	6.995,8	85,3%	8.472,6	4.124,9	48,7%
Servicios	29.160,7	12.142,7	41,6%	29.510,1	23.747,5	80,5%	34.676,9	11.485,6	33,1%	26.193,8	22.080,2	84,3%	28.327,3	9.103,5	32,1%
Materiales y suministros	360,4	98,2	27,2%	376,3	244,7	65,0%	349,6	160,2	45,8%	367,9	260,3	70,8%	355,2	117,2	33,0%
Intereses y comisiones	535,6	262,8	49,1%	539,8	527,6	97,7%	1.506,7	247,6	16,4%	823,9	758,7	92,1%	1.515,1	556,9	36,8%
Bienes duraderos	10.471,1	2.030,8	19,4%	10.478,7	4.916,5	46,9%	24.841,5	9.108,3	36,7%	19.845,4	14.994,9	75,6%	8.877,7	1.303,1	14,7%
Transferencias corrientes	1.636,4	113,8	7,0%	1.249,1	315,1	25,2%	874,4	122,1	14,0%	556,3	316,3	56,9%	695,9	62,2	8,9%
Amortización	466,3	228,3	49,0%	476,3	471,4	99,0%	2.422,9	194,9	8,0%	1.275,0	1.267,6	99,4%	5.755,2	1.482,0	25,8%

**Fuente:**

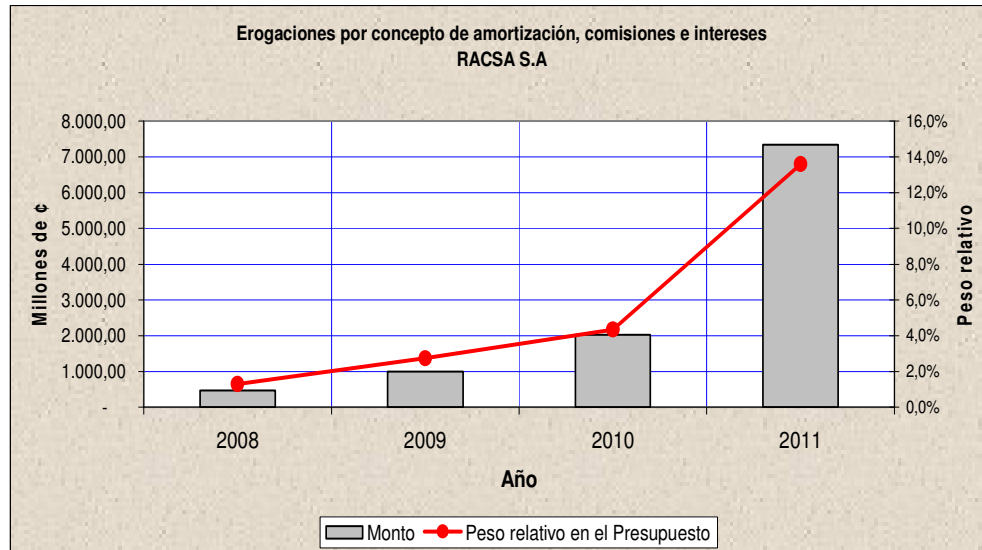
- Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011 y al 31 de diciembre de 2009 y 2010.
- Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.
- Liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2009 y 2010.

Asimismo, de acuerdo con el cuadro anterior, existe un aumento considerable en los últimos años, de las partidas por concepto de intereses y comisiones, así como de amortizaciones, lo cual se encuentra asociado a las deudas contraídas por la empresa para el desarrollo de proyectos de inversión con el fin de mantenerse en una posición competitiva en el mercado de las telecomunicaciones. Sobre este tema, RACSA ha realizado en los últimos años importantes inversiones, con el propósito de enfrentar la apertura del mercado.

Al respecto, cabe señalar que si bien la inversión en proyectos es necesaria para la efectiva prestación y la continuidad de los servicios de RACSA en el mercado de las telecomunicaciones, se deben tomar las previsiones necesarias, de forma tal que el endeudamiento asumido para tales inversiones, contemple la adecuada y suficiente generación de ingresos para sufragar los gastos correspondientes, pues tal y como se mencionó anteriormente, los ingresos corrientes de esa entidad han mermado considerablemente en los últimos años.

Cabe indicar que las deudas contraídas por RACSA, han repercutido en los montos por concepto de amortizaciones e intereses y comisiones, pues estos rubros han presentado un aumento considerable en los últimos tres años, pasando de representar tan solo un 1,3% en el 2008 con respecto al presupuesto ejecutado en ese año a un 13,6% correspondiente al presupuesto inicial 2011, lo cual se ejemplifica en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO 5**  
**TÍTULO 230: SERVICIO DE LA DEUDA**  
**CRECIMIENTO REAL Y PARTICIPACIÓN RELATIVA RESPECTO AL PRESUPUESTO TOTAL**  
**2007-2011**



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).  
 2011: Corresponde al presupuesto inicial

• **Sobre la ejecución a nivel de programa**

Con el fin de lograr el cumplimiento de sus fines, RACSA tiene definidos en su presupuesto dos programas, denominados Actividades Centrales y Mercadeo, Desarrollo y Operación, al respecto, para el 30 de junio de 2011, estos programas muestran una ejecución presupuestaria de un 35% (₡5.183,1 millones) y 30% (₡11.566,8 millones) respectivamente. Cabe señalar que esta baja ejecución por programas está relacionada con la disminución en la generación de ingresos.

Lo indicado anteriormente, se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**CUADRO 42**  
**RACSA S.A**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO**  
**2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2009			2010			2011		
	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.
	49.715,0	36.382,4	73,2%	57.266,0	46.673,7	81,5%	53.999,0	16.749,9	31,0%
Actividades Centrales	8.368,4	6.017,9	71,9%	10.912,7	8.375,7	76,8%	14.998,5	5.183,1	34,6%
Mercadeo, Desarrollo y Operación	41.346,6	30.364,6	73,4%	46.353,4	38.298,0	82,6%	39.000,4	11.566,8	29,7%

**Fuente:**

- Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.
- Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

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

Como se puede observar en el cuadro resumen del presupuesto institucional, para el año 2011 los ingresos percibidos en el primer semestre de 2011, incluyendo el superávit presupuestario, ascendieron a la suma de ₡826.291,61 millones, si se excluye el citado superávit ascienden a la suma de ₡761.777,86 millones, mientras que los egresos efectivos alcanzaron la suma de ₡736.136,21 millones, generando un excedente presupuestario para el período de ₡90.155,40 millones el cual está destinado para atender las obligaciones de pago de la Empresa, básicamente para cubrir compromisos a los suplidores de petróleo y gasolina, pues en este período quedó un pendiente de pago de ₡93.131,02 millones, no obstante, esta dinámica es propia del giro normal de la empresa.

Su composición se detalla seguidamente:

**CUADRO 43**  
**REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO S.A**  
**RESUMEN DEL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL**  
**DE INGRESOS Y EGRESOS AL II TRIMESTRE DEL 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Concepto	Presup. Inicial	Variac.	Presup. Modif.	Ejecutado	Disponible 50,0%	
					Absoluto	Relativo
<b>Ingresos</b>	<b><u>1.462.910,2</u></b>	<b><u>0,0</u></b>	<b><u>1.462.910,2</u></b>	<b><u>826.291,6</u></b>	<b><u>-636.618,6</u></b>	<b><u>-43,5%</u></b>
Ventas de hidrocarburos	1.421.129,3	0,0	1.421.129,3	761.169,6	-659.959,7	-46,4%
Otros ingresos	3.621,7	0,0	3.621,7	608,2	-3.013,5	-83,2%
Superávit presupuestario	38.159,3	0,0	38.159,3	64.513,8	26.354,5	69,1%
<b>Egresos</b>	<b><u>1.462.910,2</u></b>	<b><u>0,0</u></b>	<b><u>1.462.910,2</u></b>	<b><u>736.136,2</u></b>	<b><u>726.774,0</u></b>	<b><u>49,7%</u></b>
Operación	1.396.332,1	4.558,4	1.400.890,5	722.912,1	677.978,4	48,4%
Inversión	58.370,5	-4.558,4	53.812,1	10.067,8	43.744,3	81,3%
Servicio de la deuda	8.207,7	0,0	8.207,7	3.156,4	5.051,3	61,5%

Los ingresos corrientes representan el 92,19% del total de los ingresos para el período, siendo el rubro más importante la venta de productos derivados del petróleo, por el cual se percibió la suma de ₡761.169,64 millones y representa un 92,12% del total de los ingresos. Los ingresos del período se han recaudado en razón de un 53,5% de lo presupuestado (excluyendo el superávit) lo cual se encuentra dentro de lo esperado según el comportamiento de la demanda en el período. Es conveniente señalar que este concepto considera el impuesto único a los combustibles acorde con lo que establece la Ley N° 8114. Este impuesto es pagado por RECOPE al momento de la importación de los productos, y lo recupera con la venta de éstos al consumidor, dado que forma parte del precio de venta; sin embargo, existe un desfase entre el pago y la recuperación, que podría provocar algún grado de desequilibrio financiero en un momento dado, pues es hasta que la ARESEP fije los precios que se puede recuperar el monto del impuesto.

**CUADRO 44**  
**REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO S.A.**  
**COMPARATIVO DE INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO, 2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2009			2010			2011		
	Pto. Definitivo	Recaudación		Pto. Definitivo	Recaudación		Pto. Definitivo	Recaudación	
		Absoluta	%		Absoluta	%		Absoluta	%
	<b>2.117.980,9</b>	<b>530.186,6</b>	<b>25,0%</b>	<b>1.458.887,3</b>	<b>739.751,9</b>	<b>50,7%</b>	<b>1.462.910,2</b>	<b>826.291,6</b>	<b>56,5%</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	2.087.823,0	483.095,9	23,1%	1.456.887,3	689.821,6	47,3%	1.424.751,0	761.777,9	53,5%
<b>Ingresos de Capital</b>	0,0	15,1	0,0%	0,0	3,4	0,0%	0,0	0,0	0,0%
<b>Financiamiento<sup>1/</sup></b>	30.157,9	47.075,6	156,1%	2.000,0	49.926,9	2496,3%	38.159,3	64.513,8	169,1%

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

**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por RECOPE sobre presupuesto aprobado y ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2011.

Al comparar las ventas en el primer semestre de 2011 respecto del mismo período del 2010, se observa un crecimiento en las ventas de hidrocarburos, producto básicamente del crecimiento experimentado en las ventas de diesel, el Jet fuel y los IFOS. Este crecimiento se presenta a pesar de que disminuyeron las compras de estos productos por parte del ICE al entrar en operación la planta de Garabito, por ello tal incremento se explica principalmente por el efecto del precio de los combustibles, originando en los años 2009 y 2010 la recaudación de ingresos mantenga un crecimiento con respecto a la cifra presupuestada, pasando de un 25% en el año 2009 a un 56,5% en el 2011.

Con respecto a los volúmenes de venta de hidrocarburos en el período ascendieron a 9.618,67 miles de barriles, lo cual comparado con los volúmenes de ventas ejecutados al 30 de junio de 2010, muestra un leve decrecimiento de 208,13 miles de barriles. El diesel y las gasolinas son los productos más representativos, con un 36,02% y un 31,93%, respectivamente, en el primer semestre del presente período.

Para este semestre los egresos totales alcanzaron la suma de ₡736.136,21 millones de colones, los cuales se financiaron fundamentalmente con el producto de las ventas de hidrocarburos, cuyos precios están regulados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Al nivel de programa se puede apreciar, que el 96% de los egresos se concentran en el programa de operación y el 4% en el de inversión. El programa de operación al 30 de junio de 2011 presenta una ejecución del 51,5% mientras que el de inversión de un 18,7%.

La ejecución semestral ha tendido a incrementarse y ajustarse más a las asignaciones presupuestarias previstas. Es así como la ejecución del presupuesto de egresos pasó de un 20,8% en el primer semestre de 2009 a un 50,3% en el mismo período de 2011; como lo muestra el siguiente cuadro referido al período del año 2009 al 2011.

**CUADRO 45**  
**REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO**  
**COMPARATIVO EGRESOS SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO**  
**AL 30 DE JUNIO, 2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2009			2010			2011		
	Presup. Definitivo	Ejecución		Presup. Definitivo	Ejecución		Presup. Definitivo	Ejecución	
		Absoluta	%		Absoluta	%		Absoluta	%
<b>Total</b>	<b>2.117.980,9</b>	<b>440.710,0</b>	<b>20,8%</b>	<b>1.458.887,3</b>	<b>632.016,3</b>	<b>43,3%</b>	<b>1.462.910,2</b>	<b>736.136,2</b>	<b>50,3%</b>
<b>Operaciones</b>	2.081.788,6	436.695,0	21,0%	1.400.126,8	623.498,8	44,5%	1.409.098,2	726.068,4	51,5%
<b>Inversiones</b>	36.192,3	4.015,0	11,1%	58.760,5	8.517,5	14,5%	53.812,1	10.067,8	18,7%

**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por RECOPE sobre presupuesto aprobado y ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2011.

Las compras de hidrocarburos (incluye fletes, seguros e impuestos), mayor componente del programa de operación, representa la mayor proporción de los gastos ejecutados en el semestre, es decir un 93,8%, lo que equivale a ¢690.212,1 millones. El restante 6,2% de las erogaciones corresponden a las remuneraciones, adquisición de bienes y servicios, transferencias, servicio de deuda e inversiones.

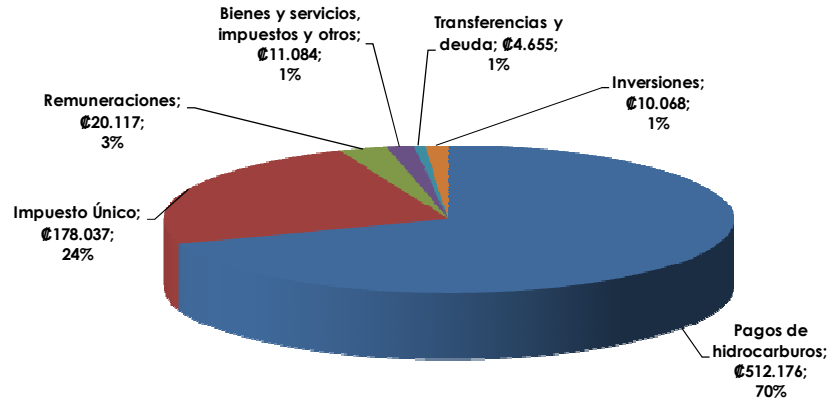
Por su parte, los pagos por compras de hidrocarburos del 2011 comparados con los del 2010 crecieron en ¢99.453,4 millones, lo cual se explica básicamente por el efecto de los precios de los hidrocarburos reflejo de las condiciones del mercado, como por ejemplo la problemática en Libia que ha generado un alza importante en los precios de los combustibles.

Por otra parte, se presentó un decrecimiento en el volumen de compras de 338,32 miles de barriles pues pasó de 9.277,62 miles de barriles en el II trimestre de 2010 a 8.939,30 miles de barriles en el 2011. Lo anterior debido a la disminución que se presenta en el volumen de importación, producto de una reducción de las ventas totales (2,2%), no así por los precios de los productos, ya que estos últimos como se nota en el cuadro anterior han incrementado con respecto al primer semestre de 2010.

La estructura de los egresos, es la siguiente:

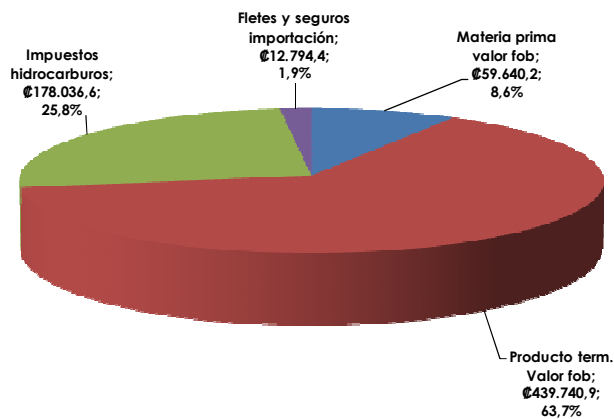


**GRÁFICO 6**  
**RECOPE**  
**DESEMBOLSOS EFECTIVOS SEGÚN REPORTE**  
**DEL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL AL 30 DE JUNIO DEL 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**



La composición de la factura petrolera del período en referencia es la siguiente:

**GRÁFICO 7**  
**RECOPE**  
**COMPOSICIÓN DE LA FACTURA PETROLERA AÑO 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**



Los egresos del programa de inversiones, ascendieron a la suma de 10.067,8 millones y representan un 1,4% del total de gastos ejecutados en el período, compuesto por la suma de 9.202,0 millones en inversiones estratégicas y 865,7 millones en inversiones operativas. Esta ejecución equivale a menos de un 19% del presupuesto total del programa.

La ejecución del programa de inversión ha tendido a crecer en el período 2009-2011, pues pasó de un 11,1% en el primer semestre del año 2009, a un 18,7% en el mismo período de 2011.

## **Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas**

Con respecto a la ejecución al 30 de junio de 2011, destaca principalmente la correspondiente a las obras 1250-371 Dragado Muelle Petrolero por la suma de ¢5.045,6 millones, necesarios para los trabajos realizados por la compañía Van Oord Dredging and Contractors B.V para el mantenimiento y rehabilitación del muelle petrolero de Moín, lográndose el dragado de 1.055.460 metros cúbicos dentro del plazo ofertado. Con esta obra RECOPE podrá contratar barcos de mayor capacidad en el transporte de los productos, disminuyendo el costo en fletes, esta obra fue concluida el 24 de febrero de 2011, donde solo falta registrar los pagos de reajustes de precios y reclamos y 1250-390 Patio Cargaderos Moín por los trabajos que se realizaron en obras civiles y eléctricas por parte de la Empresa Grupo Corporativo SARET S.A.

Es importante considerar que en el período del año 2009 al 2010 la tendencia ha sido la baja ejecución del programa de inversión. De acuerdo con los datos de los informes respectivos la ejecución presupuestaria de los años 2009 y 2010 llegó a un 11,1% y un 14,5% respectivamente. A pesar de que en el segundo semestre de ese último año se muestra un incremento leve en la ejecución, ésta no ha alcanzado los niveles deseados.

Para el presente período la ejecución no alcanza el 19% lo cual este órgano contralor considera baja; la administración de la empresa indica en el informe de gestión al 30 de junio, que es muy probable que se incremente el desempeño en el segundo semestre del año, debido al avance que tiene cada una de las obras. A pesar de lo indicado resulta prudente un estricto seguimiento y solución oportuna de eventuales inconvenientes que se presenten con los contratistas, en tanto una proporción importante de las obras que tienen la mayor asignación presupuestaria, se encuentran en la etapa de ejecución, además de que, según la administración de la empresa, una buena proporción incrementan la utilización de recursos financieros conforme avanza el año, a partir de lo cual al finalizar el período se espera una mayor ejecución presupuestaria.

A nivel de partida, los gastos ejecutados por concepto de remuneraciones, servicios, materiales y suministros y transferencias (excluye la compra de los hidrocarburos, las inversiones y el servicio de la deuda) representan un 4,4% del total ejecutado en el período, ascendiendo a la suma de ¢32.699,9 millones de colones según el siguiente detalle:

**CUADRO 46**  
**RECOPE**  
**COMPOSICIÓN DE EGRESOS OPERATIVOS**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Partidas</b>	<b>Monto</b>	<b>Importancia %</b>
Remuneraciones	20.117,0	61,5%
Servicios	9.466,7	29,0%
Materiales y suministros	1.617,7	5,0%
Transferencias	1.498,6	4,6%
<b>Total</b>	<b>32.700,0</b>	<b>100,0%</b>

El componente más relevante es el de Remuneraciones, cuya ejecución al 30 de junio representa un 2% de la ejecución total del presupuesto de egresos y que respecto del primer semestre el año 2010, muestra un incremento de un 12,7%, comportamiento que se debe según indica la administración de RECOPE, en el crecimiento vegetativo que se origina producto de la antigüedad que presenta la población de la Empresa y el efecto que ello tiene en las contribuciones patronales, lo anterior considerando que se reconoce por anualidad un 5%, que en funcionarios de alta antigüedad generan un importante efecto en las asignaciones presupuestarias.

En lo concerniente al servicio de la deuda se realizaron los pagos por concepto de los intereses, comisiones y la amortización de los créditos contraídos con el Instituto de Crédito Español (ICO), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Corporación Andina de Fomento. El pago total para este tópico al 30 de junio de 2011, ascendió a la suma de ¢3.156,4 millones.

En la partida de transferencias corrientes el crecimiento se presenta básicamente en la subpartida de prestaciones legales por la suma de ¢508,8 millones, en vista de la antigüedad de los funcionarios actuales.

En el siguiente cuadro, se resumen los resultados en cuanto a la valoración de las metas que conforman el POI para el 2011. Se concluye que el avance a nivel general es satisfactorio, en tanto un 69% de las metas fueron valuadas "Según lo esperado" y un 31% está "En riesgo de no cumplimiento".

**CUADRO 47  
RECOPE  
SUSTANTIVOS  
SEGUIMIENTO I SEMESTRE 2011**

<b>Categoría de Valoración</b>	<b># Metas Programadas</b>	<b># Metas</b>
Según lo esperado		11
En riesgo de no cumplimiento		5
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>16</b>

Resulta de particular interés que se cumpla con los mecanismos de control, seguimiento y gestión, para asegurar que las metas del programa de inversiones, que en su totalidad muestran menor avance del programado al mes de junio, alcancen los niveles esperados para final de año, en tanto las inversiones en ejecución son de alto impacto para las operaciones presentes y futuras de la Empresa, lo anterior representa un área de potencial riesgo en RECOPE, considerando los resultados obtenidos en períodos anteriores.

De acuerdo con lo señalado por la administración de RECOPE, en el "*Informe integral de gestión a junio 2011*", los atrasos que se presentan en los proyectos de inversión obedecen especialmente a los atrasos en los procesos de contratación, atrasos en la obtención de los permisos de construcción y problemas de desempeño del contratista.

En el citado informe se recomienda realizar acciones correctivas para que la Administración de RECOPE fiscalice en forma constante a los contratistas, para que cumplan con el programa establecido, la reprogramación de proyectos y reprogramaciones acordes a las necesidades de infraestructura.

Además, dicho informe recomienda prestar especial atención a los proyectos de ampliación y modernización del plantel de LPG en Moín (Sistema de Almacenamiento de Gas Licuado de Petróleo); Terminal Atlántico para incrementar la eficiencia y minimizar los riesgos en el suministro de los combustibles; desarrollo del plan de tancaje de la Empresa, para minimizar los riesgos de un eventual desabastecimiento por falta de infraestructura de almacenamiento; Terminal Pacífico I etapa, en procura de un Sistema Nacional de Combustibles más robusto, minimiza riesgos de abastecimiento e incrementa la competitividad; y el de Modernización y Ampliación de la Refinería a 60.000 barriles diarios. Proyectos que en criterio de la Administración permitirían incrementar la eficiencia y la seguridad en el suministro de los combustibles.

#### **4.1.4 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (Aya)**

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA) es una institución autónoma creada mediante Ley N° 2726 del 14 de abril de 1961. Tiene como misión *"normar y garantizar los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento, según los requerimientos de la sociedad y de nuestros clientes, contribuyendo al desarrollo económico y social del país."* Por lo que le corresponde suplir y normar los aspectos afines con los servicios de agua potable y alcantarillado para toda la población a lo largo del territorio nacional, lo que ejecuta mediante actividades de construcción, operación y mantenimiento de los servicios mencionados, así como de financiamiento y de protección ambiental. Financia sus actividades por medio de tarifas y tasas que se deben de ajustar al principio de servicio al costo, más un rédito de capitalización para el desarrollo.

#### **Acerca del cumplimiento de objetivos y metas estratégicos**

Los objetivos estratégicos institucionales se encuentran en los siguientes programas presupuestarios denominados: Programa 01: Administración superior y apoyo Institucional, Programa 02: Operación, mantenimiento y comercialización de acueductos, Programa 03: Inversiones, Programa 04: Operación, mantenimiento y comercialización de alcantarillado, Programa 05: Hidrantes. Dentro de estos programas se encuentra a su vez definidas las metas estratégicas que para el año 2011 suman 76.

En el informe de avance del cumplimiento de los objetivos y metas del plan institucional, al 30 de junio de 2011 del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados se observa que en términos generales la gestión del primer semestre se llevó a cabo con un desempeño que no reúne la eficacia esperada<sup>48</sup>, al referirse al cumplimiento de las metas de las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y a aquellas propias de la gestión del Instituto.

Es así como de las 76 metas propuestas un 51% (39) de ellas se reportan con la valoración de *"riesgo de no cumplimiento"* y el resto 49%(37) son reportadas con la valoración de comportamiento *"según lo esperado"*.

---

<sup>48</sup> Ver cuadro resumen de indicadores de todos los programas sustantivos, evaluación anual 2011, pág. 68 Evaluación del Plan Operativo Institucional (POI).

Una de las metas contenida en el PND, está a su vez incorporada en el Programa 03: Inversiones, cuyo objetivo estratégico indica "*garantizar el acceso al agua segura para el consumo humano para mejorar la calidad de vida de la población*", para el 2011 propone incrementar la cobertura de agua segura para consumo humano en un 1% en las poblaciones cubiertas por las ASADAS, CAARS y acueductos municipales. La Administración reporta un 0% de ejecución en el primer semestre; sin embargo su evaluación no se puede hacer hasta que se presente el informe denominado "*informe de acceso al agua potable*" que se emite en el mes de diciembre.

Asimismo, otras metas relacionadas con la gestión del Instituto y que fueron reportadas en riesgo de no cumplimiento al 30 de junio de 2011, podrían eventualmente materializar dicho riesgo al finalizar este año, si no se implementan efectivamente las medidas correctivas que señala la Administración:

- Disminución en el tiempo de respuesta en reparación de fugas de agua en la Gran Área Metropolitana y en las regiones. Se estableció el tiempo de respuesta en un máximo de cinco días, pero a la fecha el resultado alcanzado es de 10 días, argumentándose falta de maquinaria y equipo especial que permita un mejor desempeño de las funciones, y falta de vehículos tanto para inspecciones como para traslado de funcionarios. El incumplimiento de esta meta podría derivar en problemas de la salud de los usuarios y en el desperdicio de agua potable con el consecuente costo económico que esa pérdida genera.
- La meta relacionada con la operación efectiva de las ASADAS, se estableció en incrementar en un 18% los entes operadores con servicios sostenibles; la ejecución de esta meta al 30 de junio fue de 0%. Al respecto, la Administración está aplicando una herramienta para evaluar el nivel en el que se encuentran esas Asociaciones con respecto a sus condiciones generales y así clasificarlas en tres tipos, A, B, y C. Con base en esa evaluación se va a definir aquellas con servicios sostenibles, pero aún no se cuenta con dicha información, lo que pone en riesgo la capacidad del Instituto de mejorar las condiciones en que estos operadores suministren el agua a los usuarios.
- Alcanzar el 80% del porcentaje de ejecución del presupuesto de inversiones correspondiente a "*preinversión, adquisición de activos y programa de reconstrucción y mejoramiento de acueducto y alcantarillado sanitario*", el cumplimiento de esta meta al 30 de junio fue de un 36%, debido a las limitaciones que se le han presentado, según indica el Instituto, por atrasos de las empresas contratadas, el rechazo de un plano por parte del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y por la declaración de una contratación como desierta, lo cual incide directamente en el propósito de aumentar la cobertura de los sistemas de acueducto y alcantarillado a nivel nacional. Es importante que se analice oportunamente las causas de demora en la contratación, de forma que se tomen medidas para mitigar los inconvenientes relevantes que afecten el cumplimiento de los objetivos.
- Metas relacionadas con la rehabilitación y ampliación del sistema alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales, en punto a la construcción de colectores; éstas presentan atrasos relevantes que limitan mejorar con mayor oportunidad la calidad del servicio prestado. En cuanto al "*diseño de las obras del sistema de recolección de aguas residuales*" el resultado alcanzado es del 50%; el proceso está atrasado con respecto a la programación planteada por el oferente, y debido a que no fueron presentados algunos de los informes de avance del diseño y el

producto final con la oportunidad requerida. Por otra parte, varios de los informes de avance que el contratista ha presentado no han sido aprobados por la administración por cuanto no cumplen con los requerimientos establecidos en el cartel.

La meta relacionada con la supervisión de la construcción de la planta de tratamiento es de 0%, por cuanto dicha obra no se ha iniciado. Además, se reporta el 0% en las otras metas relacionadas como son el avance en los procesos de precalificación y licitación para la construcción de colectores, construcción del recolector de aguas residuales, diseño de la planta de tratamiento de aguas residuales, construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales.

- De las 44 metas relacionadas con el abastecimiento de agua potable a diversas comunidades del Área Metropolitana de San José y Acueductos Urbanos y Alcantarillado de Puerto Viejo-Limón, establecidas con el propósito de mejorar la salud pública, 25 están en riesgo de no cumplimiento debido a atrasos en los procesos licitatorios, en la elaboración y entrega de los términos de referencia, cambios en las fuentes de financiamiento, resistencia de las comunidades al aceptar los proyectos y por reprogramaciones del período estimado para la ejecución de los estos.
- Metas relacionadas con la instalación y mejora de hidrantes, están en riesgo de no cumplimiento por apelaciones a las licitaciones para compra e instalación de hidrantes, y por el atraso en la contratación de personal para dedicarlo a esta labor.

### **Sobre la ejecución presupuestaria**

No se cuenta con la información necesaria sobre los diversos factores que deben considerarse para la medición de la gestión del AyA en términos de eficiencia; en aspectos tales como costos, el tiempo, el uso de factores materiales y humanos. Sin embargo, se procede a presentar una aproximación de la eficiencia institucional, en términos de los recursos financieros que requirió el Instituto para alcanzar el resultado de las metas comentadas anteriormente.

**CUADRO 48**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS**  
**INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO, 2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2009			2010			2011		
	Presup. Definitivo	Recaudación		Presup. Definitivo	Recaudación		Presup. Definitivo	Recaudación	
		Absoluta	Porcentual		Absoluta	Porcentual		Absoluta	Porcentual
<b>Totales</b>	<b>97.391,3</b>	<b>44.962,4</b>	<b>46,2%</b>	<b>136.070,3</b>	<b>52.506,2</b>	<b>38,6%</b>	<b>133.183,3</b>	<b>58.857,3</b>	<b>44,2%</b>
Corrientes	73.393,1	34.877,2	47,5%	88.684,7	40.475,9	45,6%	97.725,4	45.245,1	46,3%
De capital	3.482,6	609,0	17,5%	18.898,8	350,3	1,9%	3.299,4	327,7	9,9%
Financiamiento	20.515,6	9.476,2	46,2%	28.486,8	11.680,0	41,0%	32.158,5	13.284,5	41,3%

**Fuente:** Informes de ejecución presupuestaria al 30 de junio, de los años 2009,2010 y 2011.

El Instituto reporta que al 30 de junio de 2011, el presupuesto de ingresos alcanzó la suma de ¢133.183,4 millones, de los cuales recaudó a esa misma fecha ¢58.857,3 millones, o sea el 44% del estimado total. La Administración señala que para este semestre, no contó con los recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), en razón de que no fueron girados, por razones no especificadas en dicho informe.

**CUADRO 49**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS**  
**COMPARATIVO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO, SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO, AL 30 DE JUNIO, 2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2009			2010			2011		
	Presup. Definitivo	Ejecución		Presup. Definitivo	Ejecución		Presup. Definitivo	Ejecución	
		Absoluta	%		Absoluta	%		Absoluta	%
<b>Totales</b>	<b>97.391,3</b>	<b>32.960,2</b>	<b>33,8%</b>	<b>136.070,3</b>	<b>37.484,8</b>	<b>27,5%</b>	<b>133.183,2</b>	<b>42.794,2</b>	<b>32,1%</b>
Remuneraciones	35.698,8	15.625,4	43,8%	41.693,9	18.888,0	45,3%	46.463,8	20.243,3	43,6%
Servicios	24.493,1	9.314,1	38,0%	31.693,0	10.495,8	33,1%	30.732,1	12.743,0	41,5%
Materiales y suministros	9.044,2	2.280,7	25,2%	10.363,4	2.832,6	27,3%	10.074,3	2.157,0	21,4%
Intereses	1.987,6	585,3	29,4%	2.285,8	527,3	23,1%	1.893,4	657,5	34,7%
Bienes duraderos	20.216,0	2.014,6	10,0%	42.589,4	1.786,6	4,2%	37.695,2	4.263,5	11,3%
Transferencias corrientes	893,3	286,3	32,0%	1.209,9	296,9	24,5%	1.843,2	590,6	32,0%
Amortización	4.822,7	2.853,8	59,2%	6.234,9	2.657,6	42,6%	4.481,2	2.139,3	47,7%
Cuentas especiales	235,6	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%

**Fuente:** Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio, 2009, 2010 y 2011.

## **Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas**

En cuanto al gasto, a la misma fecha, se informa que del total de egresos presupuestados por la suma de ¢133.183,4 millones, se ejecutó el 32,1% lo que corresponde a ¢42.794,3 millones.

La relación de este bajo porcentaje de ejecución con el porcentaje de metas en riesgo de no cumplimiento (51%), lleva a considerar que la ejecución de los recursos y el alcance de las metas del primer semestre de 2011 no es el óptimo.

De este total de egresos, el 47% corresponde al pago de remuneraciones, partida que se ha ejecutado en un 43,6%. El análisis del comportamiento de esta partida en términos de ejecución al 30 de junio de los años 2009, 2010 y 2011, muestra que en términos reales creció del año 2009 al año 2010 en un 12,1 % y del año 2010 al 2011 el incremento fue de un 1,9%. El incremento del 12,1% lo explica la Administración en un estudio salarial aplicado para ese período, incremento para el cual indican que prevalecen los términos de la política salarial para el período establecidos por la Autoridad Presupuestaria.

Las partidas del objeto del gasto que presentan menor ejecución al 30 de junio de 2011, son "bienes duraderos" con 11,3% y "materiales y suministros" con 21,4%. Estos grupos del objeto del gasto son los que mayor relación tienen con las metas que muestran mayor riesgo de incumplimiento en el período, que son las relacionadas con los proyectos de inversión que han tenido problemas con el financiamiento.

En concordancia con lo anterior, al nivel de la ejecución de los programas presupuestarios, al 30 de junio de 2011, el programa de inversiones ha ejecutado tan sólo un 17,3% del total de recursos que se le asignaron para la realización de importantes obras que benefician a la sociedad costarricense.

### **Sobre la situación Financiera de Acueductos y Alcantarillados**

En relación con la situación financiera del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en el Estado de Resultados al 30 de junio de 2011, se observa un incremento en los ingresos de un 10% con respecto al período anterior debido a los aumentos tarifarios del 11,55% en alcantarillado y 13,74% en acueductos<sup>49</sup>.

Dado lo anterior, la razón de liquidez, muestra una mejoría con respecto al 30 de junio de 2010, dicho indicador crece un 7,7%, incrementándose también las cuentas por cobrar servicios en ¢119 millones y las cuentas de bancos por ¢779 millones, otro factor que incide en la liquidez es la disminución de las cuentas por pagar financiamiento nacional (¢25 millones) y financiamiento externo (¢571 millones).

Por otra parte cabe indicar que, a pesar del incremento en las ventas, los egresos crecieron en menor proporción, a saber en un 9%. Los rubros de egresos que obtuvieron un incremento importante son: otros gastos (220,9%), cánones (61,4%), servicios contratados (32%).

Como consecuencia, la utilidad obtenida en el período disminuyó en un 35% con respecto al período anterior, por lo que se cuenta con menos recursos para inversión. Los aportes para programas de inversión se incrementaron en ¢10.651 millones en el presente período, producto de los desembolsos girados por el Banco Japonés para la Cooperación Internacional para ser aplicados en las Licitaciones Públicas Internacionales Nos. 2007LI-

---

<sup>49</sup> Incremento rigió a partir del 1 de octubre de 2010, según Gaceta No.180 del 16 de octubre de 2010.



0002-PRI y 2010LI-0001-PRI, relativas al Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José.

Cabe indicar que los costos por planilla representan el 56,55% del total de los costos operativos sin depreciación, es decir más del 50% de los costos se destinan a este fin.

Con respecto a la razón de endeudamiento, a junio 2011, el porcentaje de endeudamiento fue de un 9,17% del total de sus activos, se obtuvo un leve decrecimiento con respecto al año anterior (0,4%); es así como a la fecha citada la institución tenía capacidad de cubrir sus deudas con sus activos totales.

Al 30 de junio de 2011 las cuentas de mayor liquidez (Cajas, bancos, inversiones a corto plazo) suman ₡11.785 millones. Estos recursos no son ociosos, sino que se requieren para pagar en el segundo semestre los aguinaldos, la parte proporcional de salario escolar y otros gastos de proyectos en ejecución.

#### **4.1.5 Servicio Nacional Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA)**

##### **Situación actual del SENARA**

De acuerdo con su ley de creación N° 6887 del 18 de julio de 1983, al SENARA le compete el riego, drenaje, control de inundaciones y aguas subterráneas. Las primeras tres funciones apoyan el proceso de producción agrícola nacional y por ende la seguridad alimentaria del país. Por su parte, la última resulta estratégica en la gestión del recurso hídrico para uso y consumo humano, para lo cual le corresponde investigar, proteger y fomentar el uso del recurso hídrico del país, tanto a nivel superficial como subterráneo. Además, la adecuada investigación hidrológica e hidrogeológica, así como contar con información precisa acerca de la ubicación y explotación de las fuentes de agua, lo que reúne un carácter estratégico para el país.

El SENARA para cumplir con esos objetivos, cuenta básicamente con los recursos que le transfiere el Estado, con la venta de servicios y las tarifas propias del Distrito de Riego Arenal Tempisque (DRAT), recursos que han sido insuficientes para cumplir a cabalidad con dichos objetivos. Como consecuencia de lo señalado, ha venido enfrentando desde hace varios años una difícil situación financiera; que le ha impedido brindar un servicio bajo criterios de calidad, continuidad, oportunidad y eficiencia, a la luz de las funciones y los objetivos que el ordenamiento le ha encomendado a esta institución. Es precisamente la carencia de recursos para cubrir obligaciones de carácter ineludible lo que motivó la improbación, por parte de la Contraloría General, del presupuesto de dicha institución para el año 2011, pues esa situación se encuentra la margen de la normativa vigente en materia presupuestaria.

Históricamente se han presentado omisiones de direccionamiento estratégico en la institución que han incidido en el deterioro financiero y administrativo que hoy muestra la gestión institucional. Este deterioro ha sido motivado principalmente por la falta de una estrategia de gestión de mediano y largo plazo, que permita establecer con claridad el rumbo a seguir y la gestión oportuna de los recursos necesarios para cumplir a cabalidad con los objetivos institucionales; la insuficiente participación del nivel superior en la definición y orientación de aspectos estratégicos sobre el accionar institucional que permitan que los planes, acciones y evaluaciones institucionales se vean reflejados en mejoras sustanciales de su quehacer. También, dicho deterioro se debe a la carencia de recursos y de adecuados sistemas de planificación y presupuesto, que ha limitado la

## **Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas**

promoción e implementación de nuevos proyectos que contribuyan al fortalecimiento del manejo del recurso hídrico nacional y del sector agropecuario.

Además, el manejo y registro de los saldos de las principales cuentas de los Estados Financieros, evidencian que no existe garantía de la certeza de registros en los auxiliares y en los saldos de dicha cuentas, ni del cumplimiento de los principios de contabilidad aplicables al Sector Público. Esta situación pone de manifiesto la necesidad de un cambio en el modelo de gestión de los mandos altos y medios del SENARA, que proporcione un direccionamiento más efectivo de la gestión, fortaleciendo la toma de decisiones, las fuentes sostenibles de recursos y la solvencia financiera. Este proceso debe conllevar acciones para la efectiva vinculación de los planes de corto, mediano y largo plazo con los programas del presupuesto; la ejecución de proyectos que satisfagan las necesidades prioritarias de los usuarios del sector agropecuario, así como el manejo eficiente del recurso hídrico nacional.

Los recursos del SENARA están constituidos, básicamente, por la transferencia del Gobierno Central para gastos administrativos, las tarifas para el financiamiento del distrito de riego arenal tempisque, y recursos producto de convenios con instituciones como el Instituto de Desarrollo Agrario, Comisión Nacional de Emergencias, y Municipalidad de Santa Cruz.

Al 30 de junio de 2011, de un presupuesto de ingresos por  $\text{Q}5.259,9$  millones se han recaudado  $\text{Q}4.636,4$  millones, lo cual equivale a un 88%. Sin incorporar los recursos del superávit la recaudación efectiva llega al 61% en el semestre, los recursos del Gobierno Central se han recaudado según lo previsto, en vista de que se giran por dozavos. En términos generales la recaudación de ingresos supera las expectativas del presupuesto, no obstante, la ejecución de egresos apenas llega a  $\text{Q}1.947,9$  millones, lo que genera un excedente presupuestario al primer semestre de  $\text{Q}2.688,5$  millones, lo que acentúa los efectos de las debilidades anotadas anteriormente.

**CUADRO 50**  
**SERVICIO NACIONAL DE AGUAS SUBTERRÁNEAS RIEGO Y AVENAMIENTO**  
**DETALLE DE PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DE INGRESOS**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Descripción</b>	<b>Total de Presupuesto</b>	<b>Total Ingresos</b>	<b>Superávit / Déficit</b>
Venta de otros servicios	879,6	698,0	-181,6
Intereses sobre cuentas corrientes	4,0	13,9	9,9
Ingresos varios no especificados	0,0	0,5	0,5
Transferencias corrientes del Gobierno	3.014,6	1.507,3	-1.507,3
Otras obras de utilidad pública	30,0	21,6	-8,4
Superávit libre	113,4	240,9	127,5
Superávit específico	706,7	1.669,9	963,1
Transferencias de capital de institucio	511,6	484,4	-27,2
<b>Total</b>	<b>5.259,9</b>	<b>4.636,4</b>	<b>-623,5</b>

La transferencia del Gobierno incluye los recursos para cubrir los gastos de operación, las contrapartidas para la ejecución de los proyectos del Programa de Gestión Integral del Recurso Hídrico (PRGIRH) y Limón Ciudad-Puerto. Los recursos de tarifas se recaudan por semestre vencido; siendo que la ejecución de estos ingresos se ajusta a las proyecciones iniciales. No obstante, es relevante destacar que el requerimiento de recursos del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), no parte del plan de la entidad ni de sus políticas institucionales de corto plazo, sino que surge principalmente de la iniciativa de la unidad financiera y de planificación; lo que implica riesgos en la congruencia de los recursos solicitados con las necesidades operativas del período respectivo.

Especial consideración requiere el que los recursos provenientes del Gobierno Central, no representan una fuente de recursos estable para financiar las operaciones, ya que depende de la disponibilidad de recursos por parte del Ministerio de Hacienda; lo que pone de manifiesto la importancia de promover la obtención de recursos propios que permitan la sostenibilidad del desarrollo institucional.

Por otra parte, los recursos procedentes de las tarifas resultan insuficientes para el financiamiento de las actividades del DRAT, considerando que la institución no ha sido oportuna en la presentación de peticiones tarifarias ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), por lo que los ingresos de esta fuente resultan insuficientes para cubrir los costos respectivos, poniendo en riesgo la infraestructura de riego. Además, los mecanismos de control no permiten asegurar que estos recursos tarifarios se apliquen estrictamente a los fines pertinentes.

En cuanto al presupuesto de egresos, la ejecución del gasto en este primer semestre se ha realizado principalmente en el pago de salarios y sus respectivas cargas sociales, tanto del personal de oficinas centrales como personal asignado a las diferentes regiones, lo cual equivale a un 68,7% de los egresos ejecutados en el período, las restantes partidas muestran ejecuciones inferiores al 15% según se muestra en el cuadro siguiente, lo que pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos y metas del período y los establecidos en la ley de creación de esta institución autónoma.

**CUADRO 51**  
**SERVICIO NACIONAL DE AGUAS SUBTERRÁNEAS RIEGO Y AVENAMIENTO**  
**DETALLE DE PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	Presupuesto total	Total Egresos	% de ejecución	Disponible
Remuneraciones	2.936,8	1.337,9	45,6%	1.598,9
Servicios	777,0	222,1	28,6%	554,9
Materiales y Suministros	198,7	60,8	30,6%	137,9
Bienes Duraderos	595,9	290,8	48,8%	305,0
Transferencias Corrientes	564,3	36,3	6,4%	528,0
Transferencias de Capital	12,4	0,0	0,0%	12,4
Cuentas Especiales	174,9	0,0	0,0%	174,9
<b>Total</b>	<b>5.259,9</b>	<b>1.947,9</b>	<b>37,0%</b>	<b>3.312,0</b>

Los egresos del SENARA se estructuran en cuatro programas cuya asignación y ejecución se detalla seguidamente:

**CUADRO 52**  
**SERVICIO NACIONAL DE AGUAS SUBTERRÁNEAS RIEGO Y AVENAMIENTO**  
**DETALLE DE PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	Presupuesto	Total Egresos	% de ejecución	Disponible
Programa 1 Actividades Centrales	1.611,4	633,4	39,3%	978,0
Programa 2 Desarrollo Hidroproductivo DRAT	1.737,8	461,3	26,5%	1.276,5
Programa 3 Obras de riego y drenaje	1.487,9	709,7	47,7%	778,2
Programa 4 Exploración de recurso hídrico	422,8	143,4	33,9%	279,4
<b>Total General</b>	<b>5.259,9</b>	<b>1.947,9</b>	<b>37,0%</b>	<b>3.312,0</b>

Como se desprende del cuadro, los programas más relevantes son los de Desarrollo Hidroproductivo DRAT y el de Obras de Riego y Drenaje PARD, siendo la inversión en proyectos la actividad más relevante. Sin embargo, la mayor subejecución en Bienes duraderos se produce en gastos relacionados con los proyectos, en lo cual incide la falta de un plan de inversión institucional robusto con diagnóstico, políticas, objetivos y otros elementos propios de un plan. Además, resta efectividad a la gestión de las inversiones el que los proyectos se establecen por demanda de los agricultores, sin una oferta

institucional con prioridades y análisis de las necesidades fundamentadas en un plan de protección de inundaciones inexistente.

Dentro de los proyectos a desarrollar por el SENARA están los financiados con el Contrato de préstamo N° 1709 entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Este proyecto pretende desarrollar procesos planificados de investigación, manejo y conservación de las aguas subterráneas; desarrollar una estrategia integrada para atender el déficit del agua en la actividad agropecuaria; y contribuir a resolver los problemas de las principales áreas afectadas por mal drenaje e inundaciones, de acuerdo con el uso actual del territorio, el estado general de la infraestructura existente, las características físicas del territorio y el uso potencial de la tierra.

El monto presupuestado al primer semestre del 2011 es de ₡560,6 millones, el monto ingresado es de ₡552,4 millones compuesto por ingresos del período y superávit del período anterior.

La ejecución de egresos fue de ₡10,2 millones. Los ingresos representan un 98,5% del monto presupuestado y los gastos un 1,8%, evidenciando la falta de capacidad de ejecución de los recursos. El monto ejecutado al primer semestre por la suma de ₡10,2 millones corresponde al pago de indemnizaciones a la Sociedad Calvencia Arrocera, producto del pago por derechos de paso, necesario para la construcción de los canales del sur.

Además, para el proyecto "Programa de gestión integral del recursos hídrico" se cuenta con la Transferencia del Gobierno que corresponden a la Contrapartida Local aprobados mediante Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario para el ejercicio Económico del año 2011. La incorporación de estos recursos tiene como finalidad cubrir gasto operativo y salarios del personal incremental del PROGIRH.

El monto de ingresos presupuestado es de ₡387,8 millones de los cuales al primer semestre han ingresado ₡409,5, compuesto por ingresos del período y superávit del período anterior. La ejecución de estos egresos por la suma de ₡144,6 millones corresponde al pago de salarios y cargas sociales del personal incremental del PROGIRH, transporte dentro del país, viáticos, capacitación, combustibles y subsidios por incapacidad. Al nivel del proyecto, no se registran egresos propios de la ejecución de obras lo cual pone en riesgo el logro de los objetivos del mismo en este período.

Los ingresos recibidos al primer semestre representan un 106% del monto presupuestado y los gastos un 37% del presupuesto de egresos, así mismo los gastos representan un 35% del monto ingresado, lo que genera un importante excedente presupuestario, situación que de no tomar las previsiones suficientes puede concluir en una subejecución al finalizar el ejercicio presupuestario y con ello un incumplimiento de las metas propuestas.

A la fecha está pendiente la autorización por parte del Ministerio de Hacienda de la ampliación del límite de gasto, que fue replanteado en ₡1.131 millones y la administración está a la espera de lo que resuelva el Ministerio, recursos que de obtenerse la autorización se asignarán a inversiones del Convenio IDA, de BCIE-PROGIRH, a reforzar la Contrapartida PROGIRH y la de Limón Ciudad-Puerto, Tarifas DRAT y Recuperación de Inversiones.

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

Para el ejercicio económico 2011 el INS dispone al 30 de junio de 2011, para cumplir con los fines establecidos, de un presupuesto definitivo tanto de ingresos como de egresos de ¢1.172.020,3 millones, de los cuales a junio ha recaudado ¢869.684,1 millones y ha gastado ¢476.133,3 millones, es decir el 54,8% de lo recaudado. Sin embargo, es importante indicar que de lo ingresado, el 57,4% (¢499.036,3) corresponde al superávit libre y específico, de manera que si se excluye el monto correspondiente a ese concepto, los ingresos propiamente del período son por ¢370.647,8. Sobre la partida Financiamiento, en la cual se registran los recursos del superávit, se debe destacar que ésta representa el 42,1% del total de ingresos presupuestados, siendo una situación típica dentro del presupuesto del INS, ya que a través de los años ha mantenido un monto significativo por dicho concepto, como consecuencia, especialmente, de las reservas que la entidad debe crear en razón de su actividad aseguradora, además por la capitalización de las utilidades que su ley establece. Lo relativo a la aplicación de estos recursos se comentará más adelante.

**a) Evolución de la recaudación del presupuesto de ingresos durante el período 2009-2011**

EL INS presenta al 30 de junio de 2011 una recaudación de sus ingresos de un 74,2% con respecto a lo presupuestado, porcentaje inferior al reflejado en los años 2009 y 2010 que fueron del 122,5% y 76,5%, respectivamente. Lo anterior se aprecia en el siguiente cuadro:

**CUADRO 53**  
**INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS**  
**COMPARATIVO DE INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO, 2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2009			2010			2011		
	Presup. definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación	Presup. definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación	Presup. definitivo	Ingresos percibidos	Recaudación
<b>Total</b>	<b>699.789,7</b>	<b>857.447,6</b>	<b>122,5%</b>	<b>1.097.547,0</b>	<b>840.071,2</b>	<b>76,5%</b>	<b>1.172.020,3</b>	<b>869.684,1</b>	<b>74,2%</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	505.579,2	239.269,0	47,3%	566.412,8	244.741,9	43,2%	561.014,7	252.672,6	45,0%
<b>Ingresos de Capital</b>	51.901,6	13.080,5	25,2%	32.563,0	41.173,8	126,4%	117.840,8	117.975,2	100,1%
<b>Financiamiento <sup>1/</sup></b>	142.308,9	605.098,1	425,2%	498.571,2	554.155,5	111,1%	493.164,8	499.036,3	101,2%

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

**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por entidad.

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

Los ingresos corrientes constituyen la fuente principal de recursos de ese Instituto, representando el 47,9% de los ingresos presupuestados en el primer semestre del año 2011. Su recaudación a esa fecha es del 45,0%, lo cual es congruente con lo presupuestado. El ingreso más relevante de este grupo y que constituye la razón de ser del Instituto es la venta de seguros, donde se ubica el 64,5% (¢438.166,8 millones) del total de los ingresos del período presupuestados (sin considerar el superávit libre y específico)<sup>50</sup>, porcentaje inferior al que se consideró en los presupuestos de los años 2009 (74,4%) y 2010 (74,7%). La disminución de la venta de seguros proyectada obedece a la competencia prevista ante

<sup>50</sup> Ingreso por financiamiento presupuestado ¢493.164,8 millones.

el proceso de apertura del mercado, a lo cual INS espera hacerle frente con la estrategia comercial implementada.

De la venta de seguros las líneas más destacadas siguen siendo las de automóviles voluntarios, que representa, del total de ingresos presupuestados (sin considerar el superávit libre y específico), un 18,1% (¢123.250,0 millones) con una recaudación en este primer semestre de ¢49.318,2 millones (40,0%), y el de Riesgos del trabajo con un 16,4% (¢111.280,0 millones) y su recaudación del 46,6% (¢51.892,3 millones).

La recaudación de los ingresos de capital al 30 de junio de 2011 llega al 100,1% (¢117.975,2 millones). Estos recursos representan el 10,0% del total presupuestado para el 2011, porcentaje superior al de los años 2009, de un 7,4% (¢51.901,6 millones) y el 2010 con un 3% (¢32.563,0 millones). La diferencia se origina en la recuperación de préstamos, en donde la recaudación obtenida en el período en estudio ha sido por ¢105.148,7 millones, especialmente por la recuperación de recursos invertidos en títulos valores por la suma ¢101.219,5 millones, ello por el vencimiento de una gran cantidad de títulos de largo plazo.

En relación con el recurso correspondiente al superávit libre y específico, el cual se ubica en la cuenta de Financiamiento, en el cuadro anterior se puede observar que su recaudación a través de estos últimos tres años ha tenido un comportamiento decreciente entre un -8,4% (2009-2010) y un -9,9%,(2010-2011), aún así este ingreso incide en gran medida en los porcentajes de recaudación en el nivel de ingresos totales. De no considerarse el recurso por concepto de Financiamiento, en el referido cuadro se reflejarían porcentajes de recaudación más acordes con lo presupuestado del orden de 45,6 % (2009), 47,7 % (2010) y 54,6 % (2011).

La aplicación del superávit libre, que representa el 94,4% (¢471.291,0 millones) del total recaudado de la cuenta de Financiamiento, presupuestariamente se tiene destinada en su mayor parte (un 78,3%) a la inversión en títulos valores de largo plazo, lo cual resulta consecuente con el quehacer del INS en el tanto una porción significativa de dichos recursos corresponden a las reservas que la entidad aseguradora está obligada a mantener, las cuales deben ser invertidas con el criterio de lograr la mayor rentabilidad posible. Ahora bien, un 8,5% de dichos recursos se utilizarán en el financiamiento del Proyecto ALFA para la adquisición de licencias, software y hardware. Además, con el 13,2% restante se ha previsto financiar los gastos derivados de las "Alianzas Estratégicas", de las que existe autorización en el artículo 1º de la Ley del Instituto Nacional de Seguros. En cuanto al superávit específico, el cual representa el 5,6% de la cuenta señalada (¢27.746,0 millones), se destinan a la primera etapa de la construcción del Hospital Trauma INS (Plan Maestro).

#### **b) Evolución del presupuesto de egresos y su ejecución a nivel de programa durante el período 2009-2011**

El INS cuenta con una estructura programática conformada por tres programas para poder dar cumplimiento a los fines que le fueron encomendados: El programa 01 Dirección Superior y Administrativa; Programa 02 Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo y el Programa 03 INS-Salud.

En el año 2009 se contaba con el programa 04 Servicios de Bomberos, sin embargo, mediante el artículo 53, inciso b), de la Ley N° 8653, se crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, como un órgano de desconcentración máxima adscrito al INS,

**Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas**

siendo que partir del año 2010 ese órgano presenta su presupuesto en forma independiente.

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

**CUADRO 54**  
**INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS**  
**COMPARATIVO EGRESOS EJECUTADOS AL 30 DE JUNIO, 2009-2011**  
**SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2009			2010			2011		
	Presup. definitivo	Presup. Ejecutado	Ejecución	Presup. definitivo	Presup. Ejecutado	Ejecución	Presup. definitivo	Presup. Ejecutado	Ejecución
<b>Total</b>	<b>699.789,7</b>	<b>237.628,7</b>	<b>34,0%</b>	<b>1.097.547,0</b>	<b>327.935,7</b>	<b>29,9%</b>	<b>1.172.020,3</b>	<b>476.075,3</b>	<b>40,6%</b>
<b>Dirección Superior y Administración</b>	243.562,5	64.200,9	26,4%	477.835,9	142.650,9	29,9%	606.841,8	197.580,1	32,6%
<b>Servicio de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo</b>	408.770,2	159.439,4	39,0%	588.451,8	179.219,2	30,5%	524.522,0	266.895,3	50,9%
<b>INS - Salud</b>	24.147,8	6.519,3	27,0%	31.259,3	6.065,6	19,4%	40.656,5	11.599,9	28,5%
<b>Servicios de Bomberos</b>	23.309,2	7.469,1	32,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%

**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por entidad.

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

Como se muestra en el cuadro anterior, el Programa 02 denominado "Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo", que es el programa de la actividad sustantiva del INS, presenta durante los primeros semestres de los años 2009, 2010 y 2011 los porcentajes de mayor ejecución (39,0%, 30,5% y 50,9%, respectivamente), donde los gastos de mayor relevancia del Instituto se dan en las cuentas de "seguros, reaseguros y otras obligaciones" con un presupuesto de ¢247.480,2 millones, que representa el 47,2% del presupuesto total del referido programa, de los cuales se ha ejecutado en un 56,6% (¢140.065,5 millones). Le sigue la "adquisición de valores" con un presupuesto de ¢144.931,7 millones (27,6%) y una ejecución del 49,1% (¢71.222,6 millones).

**c) Evolución del presupuesto de egresos y su ejecución a nivel de partida durante el período 2009-2011**

La ejecución del presupuesto total de egresos del INS al 30 de junio de 2011 es de un 40,6%, porcentaje superior al reflejado en los años 2009, que fue del 34,0%, y 2010 de un 29,9%. Lo anterior se aprecia en el siguiente cuadro:



**CUADRO 55**  
**INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS**  
**COMPARATIVO DE EGRESOS EJECUTADOS AL 30 DE JUNIO, 2009-2011**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2009			2010			2011		
	Presup. definitivo	Presup. Ejecutado	Ejecución	Presup. definitivo	Presup. Ejecutado	Ejecución	Presup. definitivo	Presup. Ejecutado	Ejecución
<b>Total</b>	<b>699.789,7</b>	<b>237.628,7</b>	<b>34,0%</b>	<b>1.097.547,0</b>	<b>327.935,7</b>	<b>29,9%</b>	<b>1.172.020,3</b>	<b>476.133,3</b>	<b>40,6%</b>
Remuneraciones	54.077,6	24.723,4	45,7%	50.240,5	22.881,6	45,5%	52.110,2	23.681,5	45,4%
Servicios	402.638,8	149.593,2	37,2%	366.465,1	143.507,1	39,2%	368.864,8	197.224,7	53,5%
Materiales y suministros	6.244,4	2.187,6	35,0%	5.816,8	1.548,1	26,6%	6.937,7	4.244,8	61,2%
Intereses y comisiones	4.374,9	532,8	12,2%	188,9	41,4	21,9%	224,8	23,2	10,3%
Activos financieros	116.662,8	48.080,0	41,2%	439.222,5	137.569,8	31,3%	517.789,7	224.095,4	43,3%
Bienes duraderos	60.084,1	4.632,6	7,7%	61.722,4	2.925,8	4,7%	71.472,4	13.809,1	19,3%
Transferencias corrientes	24.217,1	7.879,1	32,5%	41.485,2	19.461,9	46,9%	31.720,7	13.054,6	41,2%
Cuentas especiales	31.490,0	0,0	0,0%	132.405,6	0,0	0,0%	122.900,0	0,0	0,0%

**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por entidad.

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

Al igual que en el año 2010, la partida "Activos financieros" es la más relevante en el primer semestre del año 2011, como lo muestra el cuadro anterior, con una asignación presupuestaria que representa el 44,2% del total de gastos, con tendencia incrementarse.

Al respecto, dada la naturaleza de la actividad del INS, se requiere mantener una cartera significativa de inversiones, mediante la adquisición de títulos valores de largo plazo, según se ha comentado. Dentro de esta partida se destaca la cuenta de "adquisición de valores", con un presupuesto de ₡450.000,0 millones (86,9% del total de Activos Financieros), destinados, en gran medida, para la adquisición de valores del Gobierno Central. En la cuenta de "otros activos financieros", desde el año 2009 se incluyen recursos con el propósito de atender los aportes de capital para la operación de la Sociedad "INSurance Servicios S.A.", Sociedad creada al amparo del artículo 18 de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, N° 8653, cuyo propósito es suplir servicios auxiliares al costo al INS, según se indicó anteriormente.

En cuanto a la partida "Servicios", para los años 2010 y 2011 es la segunda de mayor importancia, cuya asignación presupuestaria representa el 33,4% y el 31,5%, respectivamente, con ejecuciones al 30 de junio del 39,2% y 53,5%, respectivamente. Dentro de esta partida se destaca la cuenta de "seguros, reaseguros y otras obligaciones", con una asignación que representa el 70,0% de los recursos incorporados en dicha partida, para atender las obligaciones por contrato de seguros, lo cual responde a la actividad aseguradora del INS. Le sigue en importancia el gasto por "servicios comerciales y financieros", con un 18,3%, en la cual se incluyen recursos para atender las campañas publicitarias necesarias para enfrentar la apertura del mercado de seguros, según el Plan táctico de Mercadeo y el Plan Comercial, con lo que se pretende destacarse como empresa competitiva, así como dar énfasis a la imagen institucional.

En la partida "Bienes duraderos", la subpartida de mayor relevancia en el año 2011 es "equipo y programas de cómputo" (¢38.848,7 millones), que representa el 54,3% del total de esta partida y se destina a la adquisición de hardware, software y licencias para la nueva plataforma tecnológica integrada de seguros (Proyecto ALFA). La aplicación de este gasto lo sustenta en el Plan Estratégico de Tecnologías de Información y Comunicaciones 2008-2011. Sin embargo, al 30 de junio de 2011 su ejecución es de un 17,3% (¢6.736,2 millones), lo anterior se debe a que se está en proceso y revisión del referido proyecto.

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

##### **Evaluación de la ejecución física**

La Ley Creación del CONAVI N° 7798, regula la construcción y conservación de las carreteras, calles de travesía y puentes de la red vial nacional, y establece que se declare la conservación vial como actividad ordinaria de servicio público prioritario e interés nacional. El artículo 22 de dicha ley establece la forma de aplicación de los fondos locales percibidos por ese Consejo.

En línea con el cumplimiento de esos fines, podemos señalar que para el primer semestre del 2011 las autoridades del CONAVI aún no han consolidado su nueva estructura orgánica, dado que de las 122 nuevas plazas autorizadas, al cierre del primer semestre del 2011, aún están pendientes de nombrar 19 plazas sustantivas. Lo anterior, se debe a que ese Consejo no ha cumplido con los aspectos técnicos requeridos por el Servicio Civil, como es el hecho de que se realice un estudio integral de todos los puestos de jefatura del CONAVI.

En este sentido, este órgano contralor llama la atención para que el Consejo consolide el proceso de reorganización iniciado en el 2010 ya que son factores que se espera coadyuven positivamente a que las disposiciones emitidas en informes de esta Contraloría General se cumplan en forma exitosa y en los plazos planteados originalmente.

Asimismo, se reitera que el lograr un robustecimiento en la capacidad institucional del CONAVI como un todo, es un factor clave de éxito, a fin de que los recursos que destina el país al desarrollo de la infraestructura vial, se utilicen en forma eficiente, eficaz y económica. De forma tal que, se maximice su contribución al rezago de más de 30 años que tiene el país en materia de infraestructura vial.

##### **a) Programa de Conservación Vial**

En este Programa se consignan los objetivos relacionados con la conservación vial (mantenimiento rutinario y mantenimiento periódico) y la rehabilitación de la Red Vial Nacional, donde se ha logrado atender 2.191 km de la red vial asfaltada de un total de 3.500 km propuestos en el año, y en donde se realizaron actividades de mejoramiento de las carpetas asfálticas, bacheos de urgencia, chapeas en derecho de vías y conformación de cunetas y espaldones. Estos logros se deben a la ejecución de las contrataciones directas vigentes, dado que las nuevas contrataciones a tres años no se habían logrado implementar al cierre de este primer semestre, en virtud de que estaban en la etapa de apelaciones y refrendo por parte de la Contraloría General.

En cuanto a la conservación vial en carreteras de lastre se atendieron 362 km de un total estimado de 500 km para el año 2011, donde se destacan las labores de limpieza y conformación de cunetas, conformación de la calzada y remoción de derrumbes.

Es importante señalar en relación con estos dos aspectos (red asfaltada y red de lastre) que de la suma ejecutada por concepto de "mantenimiento de vías de comunicación" el 46,8% se destinó a obras por "imprevisibilidad", aspecto al que se le debe prestar atención, ya que según el detalle aportado en el anexo 8 del documento presentado por el Consejo, muchas de esas actividades pueden ser objeto de planificación y consideradas en los contratos de mantenimiento a tres años con las empresas responsables de dar mantenimiento a la totalidad de las rutas nacionales.

Otras de las metas propuestas por el CONAVI fue la demarcación de 2.000 km de la red vial asfaltada, pero sólo logró 285 km en el primer semestre del 2011, lo que implica un cumplimiento en términos porcentuales de un 14,25%. Referente a este atraso ese Consejo no señala sus causas, indicando solamente que en el segundo trimestre no fue posible formalizar otras contrataciones. En este sentido, este órgano contralor, llama la atención al CONAVI, para que durante el segundo semestre del presente año se tomen las acciones pertinentes a fin de mejorar los niveles de ejecución de esta meta, máxime teniendo en consideración que la demarcación de vías es un factor fundamental para mejorar la seguridad de los usuarios que por ellas transitan.

#### **b) Programa de Construcción Vial**

En este apartado se comentan los aspectos más relevantes a nivel individual de proyectos de construcción, rehabilitación, reconstrucción y mejoramiento de carreteras y puentes y cuyas obras están directamente relacionados con las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND). Más adelante, en la sección "Gestión de proyectos de construcción de la red vial nacional al 30 de junio de 2011" se efectúa un análisis a nivel agregado del programa.

En proceso de desarrollo de las obras están: la nueva carretera a San Carlos- sección Sifón-La Abundancia, los Mejoramientos de la sección Rincón- Puerto Jiménez, sección Monterrey - San Andrés - San Antonio de León Cortés, Mejoramiento de RN 21, Secciones: Quebrada San Pedro – Quebrada Tronconal y Jicaral – Lepanto y Mejoramiento de la RN 3, Sección San Francisco – San Joaquín de Flores – Río Segundo. Además, existen dos proyectos en ejecución, referente a los puentes sobre los ríos La Suerte (Ruta Nacional N° 247, Sección: Palmitas – Puerto Lindo), y Rincón (Ruta Nacional N°245, Sección: Rincón – Puerto Jiménez). Se informa que los dos proyectos en ejecución, tienen un avance superior al 90%. En este sentido, también resulta relevante mencionar, que el Consejo señala en su informe de gestión que existen 30 puentes menores que se encuentran en proceso de contratación para su diseño y construcción.

En relación con la construcción de puentes, CONAVI señala que logró concluir la construcción de los puentes sobre el Río Burío RN 3; Río Ipís RN 102; puente de la Quebrada RN 2; Río Caño Grande RN 140; Río Tigre RN 245, y Río Conte RN 245 estos dos últimos de Sección Rincón –Puerto Jiménez.

En cuanto al diseño para proyectos de carreteras y puentes, los resultados de la gestión al primer semestre del 2011, señalan que en seis proyectos, la etapa de diseño ha sido concluida: Mejoramiento Ruta Nacional N° 920, Sección: Santa Bárbara - Ortega, Ruta Nacional N° 606, Sección: Los Ángeles – Santa Elena, Ruta Nacional N° 160, Sección:

Sámara – Nosara, Ruta Nacional N° 218, Sección: Rancho Redondo – Llano Grande; Ruta Nacional N° 401, Sección: Llano Grande – Tierra Blanca, y Ruta Nacional N° 239, Sección: Salitrales - Loma.

Por su parte, en los siguientes proyectos, la etapa de diseño está en ejecución, los cuales se encuentran en revisión del informe final del diseño: Mejoramiento Ruta Nacional N° 323, sección Rivas - La Piedra; Mejoramiento Ruta Nacional N° 806, sección El Carmen de Siquirres – Caño Blanco; Diseño y construcción del puente sobre el Río Reventado, Ruta Nacional N° 236, sección Taras de Cartago; Ruta Nacional N° 34, Estructura Mayor del Drenaje Estero de Quepos; Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 231, sección: Coris de Cartago – Fábrica de Cemento de Aguacaliente de Cartago, y Mejoramiento Ruta Nacional N° 160, Sección: Paquera - Tambor.

### **c) Cumplimiento de metas institucionales**

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

- i. Conservar 3.500 km red asfaltada se logró en 63%.
- ii. Conservar 500 km de red de lastre se logró un 72%.
- iii. Intervenir 15 Kilómetros de la red vial nacional estratégica (mejoramiento, reconstrucción/rehabilitación, construcción, etc.) se alcanzó un 83%.
- iv. Construir y reconstruir 15 puentes de la Red Vial Nacional estratégica donde se logró un 40%.
- v. Elaborar ocho diseños de puentes y carreteras donde se alcanzó un 75%.
- vi. Demarcación de 2.000 kilómetros con un avance del 14%.

Con base en lo anterior, se puede concluir, tal y como se indicó anteriormente, que el cumplimiento de metas del CONAVI al primer semestre del presente año en general resulta satisfactorio, sin embargo, es criterio de este órgano contralor que el CONAVI deberá realizar mayores esfuerzos en lo que resta del período para concluir proyectos viales que inciden directamente en la transitabilidad del transporte carretero en materia de puentes y demarcación de vías.

### **Análisis de la gestión presupuestaria**

El CONAVI tiene para el cumplimiento de los fines y objetivos que le asigna su Ley de creación, fuentes de financiamiento que provienen de la Ley N° 7798, (Ley de Impuesto a la propiedad de vehículos) y de la Ley N° 8114, (Ley de Impuesto único al combustible), las que siguen siendo las más importantes dentro del presupuesto total de ese Consejo; sin embargo, este comportamiento histórico se modifica para el período en estudio producto de la incorporación del superávit correspondiente al año 2010, por un monto de ₡108.342,3 millones que representa el 60,9% de los ingresos del semestre, el cual se asigna principalmente, para la atención del proyecto “Carretera a San Carlos Sección. Sifón – La Abundancia”. Sobre este particular, resulta relevante destacar que el contrato de la segunda adenda del proyecto de la carretera a San Carlos (Sifón-La Abundancia) fue recientemente refrendado por esta Contraloría General, donde se establece un plazo de ejecución de 30 meses. En lo que respecta a los impuestos antes señalados para el primer semestre del año 2011 representaron ₡56.228,7 millones, o sea un 31,6% del total de los ingresos (₡177.941,0 millones).

**Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas**

El desglose de esos dos ingresos corresponde a transferencias recibidas en el 62,0% (¢34.888,7 millones) de la Ley N° 8114 y el 38,0% (¢21.340,0 millones) de la Ley N° 7798. Empero, para el período de referencia el superávit se convierte en la fuente principal de recursos, sin dejar de lado el papel protagónico que viene tomando en los últimos años los ingresos provenientes de crédito externo (BCIE-BID) por cuanto representaron un 6,5% de las rentas recibidas.

Otro factor relevante es el hecho de que al 30 de junio de 2011 los ingresos percibidos por el Consejo alcanzaron el 67,9% de lo presupuestado, pero sin considerar los recursos del superávit, (superávit compuesto por el fondo vial y de peajes), sería un 44,2%, que al compararlo con la ejecución de gastos mostrada por el CONAVI durante el primer semestre de un 21,0% (18,5% sin considerar los reajustes de precios), se tiene una baja ejecución presupuestaria, situación que se analizará más adelante.

**CUADRO 56**  
**CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2009			2010			2011		
	Presup. aprobado	Presup. Ejecut.	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. Ejecut.	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. Ejecut.	% ejec.
	<b>174.528,8</b>	<b>81.766,6</b>	<b>46,8%</b>	<b>150.277,6</b>	<b>80.139,7</b>	<b>53,3%</b>	<b>262.024,5</b>	<b>177.941,0</b>	<b>67,9%</b>
Derechos Adm. <sup>1/</sup>	3.757,0	1.525,6	40,6%	3.443,3	1.464,8	42,5%	3.155,4	1.421,2	45,0%
Otros Ingresos	96,4	197,6	205,0%	101,0	75,8	75,0%	321,0	285,6	89,0%
Transferencias Corrientes <sup>2/</sup>	3.500,0	1.818,3	52,0%	4.500,0	2.250,0	50,0%	4.500,0	2.250,0	50,0%
Transferencias Capital <sup>2/-3/</sup>	107.890,1	51.294,6	47,5%	112.706,6	57.210,3	50,8%	116.208,4	54.737,9	47,1%
Transferencias Capital <sup>4/</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	24.153,0	9.407,0	38,9%
Préstamo BCIE	56.013,2	23.658,4	42,2%	21.124,0	10.736,1	50,8%	1.530,0	1.496,3	97,8%
Superávit Fondo Vial	1.839,3	1.839,3	100,0%	5.361,0	5.361,0	100,0%	8.875,7	8.875,7	100,0%
Superávit Espec. Fondo Vial <sup>5/</sup>	4,1	4,1	100,0%	700,8	700,8	100,0%	93.261,0	97.095,0	104,1%
Superávit Espec. Fondo Peaje	1.428,7	1.428,7	100,0%	2.340,9	2.340,9	100,0%	2.372,1	2.372,1	100,0%

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

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

<sup>3/</sup> En este concepto se incluye la suma de ¢8.009,1 millones, provenientes del BIRF según Ley N° 8711, para atender desastres naturales.

<sup>4/</sup> Corresponde al convenio de financiamiento República de Costa Rica - BID, Ley N° 8845.

<sup>5/</sup> Contiene el superávit por la suma de ¢71.400,0 millones que financia el Proyecto Sifón - La Abundancia, San Carlos.

**Fuente:**

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

En este período se presupuestó un monto adicional por ¢8.452,1 millones originado en el Contrato de Préstamo N° 7594 suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) aprobado mediante Ley N° 8711, (consignado en Transferencias de capital), con el fin de restituirle al CONAVI las sumas

aplicadas en la atención de emergencias según decreto ejecutivo N° 35656-H, de los cuales al 30 de junio se ha ejecutado la suma de ¢759,2 millones.

De acuerdo con el Cuadro 60 que presenta el comportamiento comparativo de los egresos a nivel de partida para los últimos tres años con corte al 30 de junio del 2011, se tiene que la partida de mayor peso respecto de egresos es la de "Bienes duraderos", con un porcentaje del 50,5% del presupuesto total de egresos. Dicha relevancia obedece a que en ésta se consigna la subpartida "Vías de Comunicación Terrestre", la cual representa el 46,5% del gasto total del período, que se utiliza para atender principalmente el contrato de construcción de la carretera nueva San Carlos Sección Sifón – La Abundancia. La ejecución de esta partida en el primer semestre del 2011 resulta ser baja, ya que alcanzó un porcentaje del 14% de lo presupuestado y que se concentra en los proyectos:

- 1.- Construcción de la Carretera San Carlos, Sección Sifón – La Abundancia.
- 2.- Mejoramiento Ruta Nacional 3 San Fco. Heredia- San Joaquín de Flores Río Segundo Alajuela.
- 3.- Mejoramiento Ruta Nacional 21 Quebrada San Pedro- Quebrada Troncal-Jicaral-Lepanto.
- 4.- Rehabilitación 10 puentes Programa JICA-MOPT-CONAVI (Intervenidos Puentes sobre los Ríos Abangares y Aranjuez).

Estos cuatro proyectos adsorben el 89,6% de los recursos ejecutados con cargo a la subpartida "vías de comunicación terrestre"

Por otra parte, un aspecto que llama la atención en el caso del total ejecutado al 30 de junio del 2011 en la partida de bienes duraderos, es el hecho que el 35,0% corresponde al pago de reajustes de precios del proyecto de Carretera a San Carlos, sección Sifón – La Abundancia, ya que reflejan por este concepto un monto de ¢6.294,4 millones. De manera que si se resta del monto reportado como ejecutado de ¢17.970,0 millones en Bienes duraderos, los reajustes en sobreprecios, esta partida presentaría apenas el 8,8%, de ejecución real en el citado rubro de Bienes duraderos, lo que implicaría un gasto muy bajo en relación con la erogación esperada a la al 30 de junio del 2011. Sin embargo, es necesario hacer la aclaración que la suma consignada para el proyecto Carretera Nueva a San Carlos, Sección Sifón – La Abundancia, sería el costo total estimado del proyecto cuya ejecución se estima en 30 meses.

Sobre ese particular, en el Informe N° DFOE-OP-IF-3-2010 sobre el estudio relacionado con la aplicación de la metodología de reconocimiento de reajuste de precios en proyectos de construcción de obra vial, mediante el cual se determinaron una serie de debilidades que reflejan que el CONAVI no está realizando un manejo idóneo en cuanto a los reajustes de precios, tiene como consecuencia un aumento del riesgo de que los cálculos de los reajustes de precios correspondientes no estén acordes con la realidad del proyecto de infraestructura vial que se desarrolla; aspecto fundamental de cara a la importante cantidad de recursos que se canalizan a través de este rubro.

**CUADRO 57  
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD  
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO, COMPROMETIDO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO  
2009-2011  
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA  
EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2009					2010					2011				
	Presup. Aprob.	Presup. Comprometido	% compr.	Presup. Ejecut.	% ejec.	Presup. Aprob.	Presup. Comprometido	% compr.	Presup. Ejecut.	% ejec.	Presup. Aprob.	Presup. Comprometido	% compr.	Presup. Ejecut.	% ejec.
Remuneraciones	3.185,0	22,6	1%	1.382,1	43%	4.353,8	20,1	0%	1.780,7	41%	5.957,9	135,9	2%	2.465,3	41%
Servicios	72.811,8	22.467,4	31%	40.707,9	56%	68.039,9	20.785,5	31%	26.953,8	40%	95.102,1	693,9	1%	21.228,7	22%
Materiales y suministros	3.373,3	2.162,2	64%	122,2	4%	3.483,7	2.511,2	72%	94,5	3%	2.336,6	49,5	2%	367,9	16%
Intereses	2.030,8	408,4	20%	691,6	34%	5.485,9	3.224,1	59%	2.261,8	41%	3.867,6	0,0	0%	2.031,6	53%
Activos financieros	0,0	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0,0	0%	0,0	0%
Bienes duraderos	85.015,1	30.061,4	35%	26.229,2	31%	48.331,3	10.906,7	23%	23.188,4	48%	132.422,9	80,0	0%	17.970,4	14%
Transferencias corrientes	91,0	19,6	22%	33,4	37%	147,0	54,2	37%	34,7	24%	227,6	1,0	0%	73,1	32%
Transferencias de capital	6,0	0,0	0%	0,0	0%	30,0	0,0	0%	0,0	0%	105,4	0,0	0%	0,0	0%
Amortización	8.016,1	1.236,7	15%	2.763,3	34%	20.406,3	11.530,9	57%	8.875,4	43%	22.004,3	0,0	0%	10.581,8	48%
Cuentas especiales	0,0	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0,0	0%	0,0	0%
<b>Total</b>	<b>174.529,0</b>	<b>56.378,3</b>	<b>32%</b>	<b>71.929,8</b>	<b>41%</b>	<b>150.277,7</b>	<b>49.032,7</b>	<b>33%</b>	<b>63.189,2</b>	<b>42%</b>	<b>262.024,5</b>	<b>960,1</b>	<b>0%</b>	<b>54.718,8</b>	<b>21%</b>

**Fuente:**

- Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.
- Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

La segunda partida según la importancia relativa, es la de "Servicios" con un 36,5% de la asignación presupuestaria para el período 2011, siendo los gastos por concepto de contratos de "mantenimiento vial" que se encuentra en ejecución el componente más relevante. Esta situación podría influir, al igual que en años anteriores, en el cumplimiento de metas semestrales y anuales establecidas para el 2011 y por ende, en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

No se debe dejar de lado en este comentario que recientemente se dio el refrendo de los nuevos contratos de mantenimiento, lo que podría incidir que al cierre de este período presupuestario, este comportamiento muestre una mejoría y si su ejecución no se ve afectada por la temporada de invierno.

Es preciso aclarar que con cargo a la partida de Servicios citada se ejecutaron en el primer semestre del 2011 la suma de ₡8.082,6 millones por concepto de "imprevisibles", -donde resalta la atención de desastres naturales provocados principalmente por la Tormenta Tomas-. Este tema de los imprevisibles llama la atención si se considera que en comparación con el mismo período del 2010 se refleja un incremento en este concepto cercano al 100%; además, algunos de los conceptos que se manejan con cargo a este ítem podrán ser proyectados, lo que evidencia la falta de control en las necesidades de intervención de la red.

En la partida de "Servicios" también destaca la subpartida de "Servicios de gestión y apoyo", por "Servicios de Ingeniería", con una erogación del 2,9% del gasto total, que

equivale a  $\$1.610,6$  millones asignados a la supervisión de los contratos de conservación vial.

Otro aspecto a destacar del Cuadro 60 es el relacionado con los compromisos que corresponden al 1,0% del total presupuestado en la partida de Servicios de repetida cita. Esta situación llama la atención ya que de conformidad con la información contenida en el cuadro de referencia en los dos últimos períodos y con corte al 30 de junio, este porcentaje alcanzaba alrededor del 31%. Si se proyectara lo comprometido con el gasto real de esta partida para finales del año 2011 se obtendría un porcentaje cercano al 46%, el cual sería inferior al de años anteriores.

Según lo indicado en el Informe de ejecución presupuestaria para el primer semestre del 2011 del CONAVI y conforme con el cuadro anterior, la ejecución total presenta un comportamiento bajo de un 21%. Asimismo, si se toma en cuenta lo comentado anteriormente respecto al tema de reajuste de precios, dicha ejecución bajaría a un 18,5%. Según la información suministrada, la baja ejecución es atribuible a los siguientes factores:

- a. Una cartera de proyectos donde se da el siguiente comportamiento: 48 proyectos cuya ejecución es de un 0%; 9 proyectos cuya ejecución oscila entre el 1% y 40%, un proyecto con una ejecución que se mueve en un rango del 40% al 75%, dos proyectos con una ejecución que va del 75% al 90% y cuatro proyectos con una ejecución superior al 90%.
- a. Deficiente gestión en la etapa de planificación de los proyectos.
- b. Deficiencias en los procedimientos licitatorios o de contratación.
- c. Una inadecuada gestión institucional en la programación de sus gastos.

Así las cosas, es criterio de este órgano contralor que las autoridades del CONAVI deberán seguir tomando acciones periódicas respecto a dichos factores, con miras a subsanar en el corto plazo, aspectos que de una u otra forma han sido puntualizados por este órgano contralor en los informes emitidos a ese Consejo durante el año 2008 (DFOE-OP-21-2008) y 2009 (DFOE-OP-02-2009).

### **Análisis de la gestión financiera**

Respecto de la situación de liquidez (Activo Circulante/Pasivo Circulante) del CONAVI, se tiene que ésta es razonable, ya que le permite atender en 10,47 veces las sumas que tiene por concepto de pasivos (por cada colón que adeuda el CONAVI, éste cuenta con  $\$10,47$ , para pagar), aspecto al que debe prestarle atención la Administración, por cuanto al tener una mayor capacidad de endeudamiento podría verse afectada su actividad ordinaria, de conservación y mantenimiento de carreteras.

A nivel de apalancamiento (Pasivo Total/Activo Total) los resultados arrojan que la institución presenta un nivel de apalancamiento financiero del 18,54% de los activos con los pasivos existentes. Dicha razón mejoró con respecto al 2010 (58,14%) debido a la inclusión en el 2011 de los activos relacionados con las expropiaciones, construcciones, y mejoras de las vías de comunicación terrestre. Ahora bien, si se excluyeran dichos activos la institución presentaría una razón del 35,8%. Empero, si se sigue utilizando este tipo de financiamiento, a futuro podría generar un problema para la ejecución de los programas de conservación vial ya que el uso de este mecanismo va a generar en el corto plazo la atención de sumas considerables por servicio de la deuda.



#### **4.1.8 Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)**

##### **Evaluación de la ejecución física**

La Ley Orgánica de JAPDEVA Nro. 3091, le establece la promoción del desarrollo socio-económico integral, rápido y eficiente de la Vertiente Atlántica de Costa Rica así como la realización de la planificación específica de las obras e instalaciones portuarias que requiera el país en el litoral del Atlántico, de conformidad con la planificación general y la política de desarrollo portuario que determine el Poder Ejecutivo.

En esa línea JAPDEVA se ha propuesto los siguientes objetivos estratégicos institucionales: "Mejorar la calidad del servicio portuario con la disminución del tiempo de espera de las naves", "Mejorar la competitividad mediante la ampliación de la infraestructura y equipamiento del complejo portuario Limón /Moín" y "Desarrollar el Plan Regional de Competitividad Territorial de la Provincia de Limón para impulsar el desarrollo de los cantones de la provincia de Limón." Los dos primeros objetivos están en relación con las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND) de "Disminuir en 8 horas (40%) el tiempo de inactividad de los buques que arriban a los puertos de Limón- Moín" y la "Construcción del 100% de la Terminal de Contenedores en Moín".

De acuerdo con el Informe de Gestión de JAPDEVA del primer semestre 2011, se determinó que respecto de la primera meta, el tiempo de inactividad se redujo en 3 horas ya que para el año 2011 la inactividad promedio por nave fue de 17 horas siendo la línea base 20 horas, por lo que el avance es superior a lo esperado. Los factores que han contribuido a esta disminución se atribuyen principalmente al buen tiempo climatológico y a la disminución de los barcos en arribo anticipado por la coordinación en la logística de las operaciones de los navieros y la autoridad portuaria.

Respecto de la segunda meta, referente a la construcción de la terminal de contenedores en Moín no muestra avance ya que en este año se espera que se firme el contrato adjudicado a la empresa APM Terminals Central America B.V.

En cuanto al desarrollo del Plan Regional de Competitividad Territorial de la Provincia de Limón, este muestra un avance del 40% al contratarse los servicios de consultoría para la reformulación del citado Plan.

Por otra parte, en cuanto al cumplimiento del Plan Operativo Institucional de esa entidad se tiene que JAPDEVA se propuso incrementar a 239 toneladas por hora nave de estadía en atracadero en el complejo portuario Limón-Moín lo que no se logró ya que se trasegaron 224 toneladas debido, primordialmente a los efectos de la crisis económica en donde los sectores industriales más afectados fueron el de manufactura, construcción y agricultura. Otra meta fijada es la de adjudicar el 80% de los proyectos de inversión programados para aumentar la competitividad del Complejo portuario de Limón-Moín, meta que no muestra ningún avance debido a que no se contaron con los ingresos necesarios para realizar dichas obras ocasionado por la caída en el dólar que impactó las rentas de esa entidad. Referente a la promoción del desarrollo económico de la Vertiente Atlántica se fijaron, entre otras metas, las siguientes:

- Relastrear 200 km caminos y lastrear 100 km de caminos, lográndose un cumplimiento de un 52% (138 km relastreados y 18 Km lastreados).

## **Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas**

- Mantener en 2,25 millones de colones por kilómetro relastreado, que se obtuvo un logro del 112,5% ya que el costo fue de 2,0 millones de colones.
- Incrementar en un 43% el porcentaje de recursos asignados a programas y proyectos para el desarrollo socioeconómico de la provincia de Limón, en donde se ha logrado un 59,3% ya que se incrementó en un 25,5% la asignación de recursos.

Con base en lo anterior se observa que JAPDEVA ha realizado esfuerzos para lograr un cumplimiento aceptable en las metas destinadas al desarrollo socioeconómico de la provincia de Limón no así con las del mejoramiento portuario ya que por la falta de recursos sanos y suficientes, el plan de inversión propuesto no se ha ejecutado en el primer semestre perjudicando las metas institucionales, factor que traerá consecuencias negativas en la mejora de la competitividad del complejo portuario Limón – Moín.

### **Análisis de la gestión presupuestaria**

JAPDEVA tiene para el cumplimiento de los fines y objetivos que le asigna su Ley orgánica, ingresos por la prestación de servicios, siendo que para el primer semestre del año 2011 representaron ₡15.657,2 millones o sea un 45% del total de los ingresos estimados.

La principal renta proviene de la venta de bienes y servicios que representa el 87.5% de las rentas percibidas, como se observa en el siguiente cuadro. Empero, este ingreso se ha mantenido constante del 2009 al 2011 no mostrándose ningún incremento sustancial. Además, en el caso del superávit específico este ha venido disminuyendo en ese mismo período por lo que JAPDEVA ha contado con menos recursos para mejorar la prestación de los servicios portuarios. Este comportamiento en dichos ingresos es ocasionado principalmente por los cambios climatológicos, la fluctuación del dólar (inestabilidad) y el comportamiento de los comodotís (petróleo). Otro aspecto que ha influido en esta merma de recursos es el hecho de que las tarifas vigentes de los servicios portuarios suministrados por JAPDEVA están desactualizadas (última fijación fue en noviembre del 2003), aspecto que esta Contraloría General confirmó en el informe N° DFOE-OP-IF-18-2010 del 15 de diciembre del 2010.

Sobre este último punto es importante señalar que esa entidad, a raíz de una de las disposiciones emitidas por este órgano contralor en el citado informe, remitió la actualización de las tarifas a la ARESEP las cuales fueron rechazadas pero luego JAPDEVA presentó un recurso de revocatoria, con apelación en subsidio ante esa Autoridad Reguladora la cual está actualmente en estudio.

Ahora bien, al comparar lo presupuestado en la venta de bienes y servicios del 2011 con respecto al año 2010 se observa un incremento en esa renta ya que esa entidad había estimado una mejora paulatina en la economía mundial y tener aprobadas las tarifas por parte de la ARESEP, aspectos que no se han dado ya que, si se proyecta dicha renta al final del año (por promedio simple), se tendría un faltante de ingresos de ₡ 4.331,5 millones, razón por la cual JAPDEVA deberá prestar atención para efectuar oportunamente los ajustes presupuestarios respectivos.

**CUADRO 58**  
**JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA**  
**(JAPDEVA)**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2009			2010			2011		
	Presup. Aprob.	Presup. Ejecut.	% ejecución	Presup. Aprob.	Presup. Ejecut.	% ejecución	Presup. Aprob.	Presup. Ejecut.	% ejecución
	<b>39.109,5</b>	<b>22.674,1</b>	<b>58,0%</b>	<b>48.700,4</b>	<b>19.239,7</b>	<b>39,5%</b>	<b>35.171,7</b>	<b>15.657,2</b>	<b>44,5%</b>
Venta de bienes y servicios	31.806,2	12.998,5	40,9%	27.682,4	13.603,4	49,1%	31.726,5	13.697,5	43,2%
Transferencias del Gobierno Central	-	-		15.100,0	0,0	0,0%	-	-	
Superávit libre	-	-		4.904,8	5.259,8	107,2%	-	-	
Superávit específico	6.513,0	9.309,8	142,9%	355,0	0,0	0,0%	3.110,9	1.874,4	60,3%
Otros ingresos	790,3	365,8	46,3%	658,2	376,5	57,2%	334,3	85,3	25,5%

**Fuente:**

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011  
 -Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

En cuanto a los gastos realizados por JAPDEVA para el año 2011 por la suma de ¢ 13.980,7 millones, se tiene que éstos se consigan en tres programas presupuestarios: Administración Superior, Administración Portuaria y Administración de Desarrollo, los que contemplan gastos ejecutados por ¢2.330,1 millones, ¢9.814,5 millones y ¢1.836,1 millones, respectivamente, de acuerdo con el siguiente cuadro donde se detalla el presupuesto por programas.

**CUADRO 59**  
**JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA**  
**(JAPDEVA)**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO, COMPROMETIDO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**2009-2011**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2009					2010					2011				
	Presup. Aprobado	Presup. Comprometido	% comp.	Presup. Ejecut.	% ejec.	Presup. Aprobado	Presup. Comprometido	% comp.	Presup. Ejecut.	% ejec.	Presup. Aprobado	Presup. Comprometido	% comp.	Presup. Ejecut.	% ejec.
<b>Total</b>	<b>39.109,5</b>	<b>4.897,0</b>	<b>12,5%</b>	<b>13.578,2</b>	<b>34,7%</b>	<b>48.700,4</b>	<b>3.028,7</b>	<b>6,2%</b>	<b>13.613,8</b>	<b>28,0%</b>	<b>35.171,7</b>	<b>929,1</b>	<b>2,6%</b>	<b>13.980,7</b>	<b>39,7%</b>
Programa 1: Administración Superior	6.025,6	309,0	5,1%	2.340,6	38,8%	5.180,4	201,0	3,9%	2.457,0	47,4%	5.580,3	138,3	2,5%	2.330,1	41,8%
Programa 2: Administración Portuaria	26.494,4	4.077,0	15,4%	9.368,2	35,4%	36.003,1	2.505,4	7,0%	8.829,0	24,5%	24.591,4	689,4	2,8%	9.814,5	39,9%
Programa 3: Administración de Desarrollo	6.589,5	511,0	7,8%	1.869,4	28,4%	7.516,9	322,3	4,3%	2.327,8	31,0%	5.000,0	101,4	2,0%	1.836,1	36,7%

**Fuente:**

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011  
 -Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011

En dicho cuadro se observa que el programa Portuario es donde se concentran la mayor cantidad de recursos económicos, ya que en él se incluyen los servicios portuarios que se dan a todas las naves mercantes y pasajeras desde su arribo al complejo portuario de Limón y Moín, incluyendo el remolque, pilotaje, atraque, desatraque, supervisión y atención a las naves y su carga. No obstante, y considerando la situación de ingresos antes comentada hace que para el año 2011 tampoco se tengan los recursos necesarios para mejorar la eficiencia portuaria y realizar obras para el desarrollo económico de Limón ya que únicamente se dedica al gasto de Bienes Duraderos del programa Administración Portuaria un 13,2% (¢4.657,0 millones) y para el programa de Administración de Desarrollo solo un 0,1% (¢35,4 millones).

De acuerdo con el Cuadro 63, donde se presenta el comportamiento comparativo de los egresos a nivel de partida para los últimos tres años con corte al 30 de junio de cada año, se tiene que la partida de mayor peso respecto del total de egresos es la de **“REMUNERACIONES”**, con un porcentaje del 65,4%, de los cuales, un 67,2% corresponde a las remuneraciones del programa portuario, un 14,5% al programa de desarrollo y un 18,4% al programa de la administración superior. El alto porcentaje del programa portuario obedece a que en ésta se consigna la parte sustantiva de esa entidad relacionada con el personal que se dedica a la prestación de los servicios portuarios. Empero, este aspecto resulta crítico para JAPDEVA ya que debido a la escasez de los ingresos no cuenta con los recursos adicionales y suficientes para destinarlos al mejoramiento del equipo e instalaciones portuarias. Estos aspectos impactan negativamente en la eficiencia portuaria y en el desarrollo económico de la provincia de Limón lo que contraviene el principio presupuestario de equilibrio (principio de sana administración de recursos), por cuanto éste pretende proteger la continuidad de la entidad y de la prestación de los bienes y servicios que la sociedad demanda, aspectos que se estarían incumpliendo de acuerdo con lo antes comentado.

**CUADRO 60**  
**JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA**  
**(JAPDEVA)**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO, COMPROMETIDO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**2009-2011**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA**  
**EN MILLONES DE COLONES**

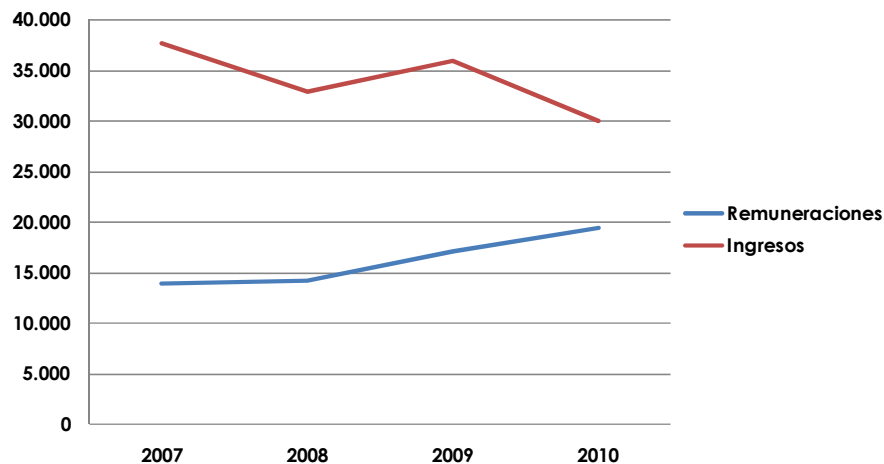
Partida	2009					2010					2011				
	Presup. Aprobado	Presup. Comprometido	% comp.	Presup. Ejecut.	% ejec.	Presup. Aprobado	Presup. Comprometido	% comp.	Presup. Ejecut.	% ejec.	Presup. Aprobado	Presup. Comprometido	% comp.	Presup. Ejecut.	% ejec.
	39.109,5	4.897,0	12,5%	13.578,2	34,7%	48.700,4	3.028,7	6,2%	13.613,8	28,0%	35.171,7	929,1	2,6%	13.980,7	39,7%
Remuneraciones	19.259,5	-	0,0%	8.592,2	44,6%	20.607,1	861,1	4,2%	9.853,6	47,8%	23.001,1	605,1	2,6%	10.435,2	45,4%
Servicios	3.572,4	320,3	9,0%	1.121,8	31,4%	2.375,0	219,7	9,3%	1.199,7	50,5%	2.437,8	96,4	4,0%	886,8	36,4%
Materiales y suministros	3.121,2	357,0	11,4%	856,0	27,4%	1.724,6	123,6	7,2%	797,7	46,3%	1.694,7	191,9	11,3%	693,7	40,9%
Intereses	160,8	0,0	0,0%	61,4	38,2%	105,8	0,0	0,0%	47,9	45,3%	160,0	0,0	0,0%	35,8	22,4%
Activos financieros	100,0	0,0	0,0%	31,8	31,8%	100,0	0,0	0,0%	42,2	42,2%	100,0	0,0	0,0%	26,4	26,4%
Bienes duraderos	10.368,9	4.219,7	40,7%	1.694,9	16,3%	6.425,3	1.824,3	28,4%	424,9	6,6%	5.053,5	35,7	0,7%	499,1	9,9%
Transferencias corrientes	2.004,0	0,0	0,0%	967,0	48,3%	11.746,5	0,0	0,0%	1.011,1	8,6%	2.268,4	0,0	0,0%	1.182,5	52,1%
Transferencias de capital	9,4	0,0	0,0%	0,0	0,0%	106,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	6,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Amortización	513,3	0,0	0,0%	253,1	49,3%	505,3	0,0	0,0%	236,7	46,8%	450,0	0,0	0,0%	221,2	49,2%
Cuentas especiales	0,0	0,0	0,0%	0,0	0%	5.004,8	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,2	0,0	0,0%	0,0	0,0%

**Fuente:**

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011  
 -Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

Para visualizar mejor la situación antes comentada se incluye a continuación un gráfico del período 2007-2010 donde se aprecia el comportamiento de los ingresos totales percibidos y la partida de remuneraciones.

**GRÁFICO 8**  
**JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA**  
**INGRESOS VRS REMUNERACIONES REALES DEL 31 DE DICIEMBRE 2007 -2010**  
**EN MILLONES DE COLONES**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Sistema sobre Planes y Presupuestos (SIPP)

En dicho gráfico se confirma lo antes comentado en donde las rentas vienen decreciendo no así las remuneraciones que muestran una tendencia creciente, aspecto que se confirma con lo indicado en el informe N° DFOE-OP-IF-18-2010 supracitado, en el sentido de que la desactualización de las tarifas que se cobran por la prestación de dichos servicios portuarios, presentan una pérdida de poder de compra estimada en más de un 26% respecto al valor de las tarifas a noviembre de 2003, mientras que, por el contrario, el valor real del salario del nivel operario se ha incrementado respecto a esta misma fecha en más de un 8%.

Esta situación deficitaria ya le fue señalada también a esa entidad mediante los informes de aprobación presupuestaria Nros.: DFOE-OP-40/2003 del 15-12-2003, DFOE-OP-IF-26-2009 del 7-12-2009 y oficio N° 11583 del 29-11-2010, en el sentido de que los ingresos no son suficientes para cubrir los gastos de operación por lo que se deben tomar las acciones para lograr un equilibrio adecuado entre ingresos y gastos. Estos aspectos también fueron resaltados en las memorias anuales y en los Informes de Aprobación Presupuestaria en los Sectores Descentralizado y Municipal remitidos a esa Asamblea Legislativa. Sobre este aspecto es importante indicar que JAPDEVA ha estado consiente de esta crítica situación ya que en el diagnóstico en le POI del 2004 señaló, entre otras debilidades, que: "Prevalece una cultura salarial orientada a las extras", "Dificultad administrativa para controlar el gasto corriente" y "la convención colectiva y la organización sindical, repercuten en una gestión administrativa conflictiva, lo mismo con los movimientos laborales".

Dado este panorama JAPDEVA ha venido realizando esfuerzos con el fin de ir reduciendo algunos disparadores del gasto tal es el caso del tiempo extraordinario pero en su lugar se han pactado algunos arreglos convencionales que implican que los gastos en remuneraciones se mantengan, razón por la que este órgano contralor en su Memoria Anual 2004 indicó: *"La Contraloría General considera importante llamar la atención, una vez más, a las autoridades de JAPDEVA y a las diferentes instancias del Gobierno, en el sentido de que en el momento de negociar una nueva Convención, los beneficios que en ella se incluyan deben respetar los principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad e igualdad, principios que fueron claramente definidos en la sentencia N° 7730-2000 de la Sala Constitucional del 30 de agosto del año 2000."*

Asimismo, otro factor que ha venido aumentando las remuneraciones es la aplicación de ajustes por los percentiles 30 a la clase operativa y de 50 a la clase profesional, acordados por la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, en donde aún queda pendiente el ajuste del percentil 35 y 40 lo que implica que JAPDEVA tendrá menos recursos para mejorar su parte sustantiva ya que se estima que el costo del percentil 35 superaría los mil millones de colones.

Con base en lo antes citado se concluye que JAPDEVA no puede destinar recursos para mejorar la gestión portuaria tal como se aprecia en el Cuadro 63 supracitado, siendo la más importante la partida de "**BIENES DURADEROS**" en donde solo se le ha asignado un 14,4% del total de gastos de los cuales ₡4.657.0 millones corresponden al programa portuario cuya finalidad es sólo para solventar reparaciones de instalaciones y equipo portuario que no impactan directamente en una mejora en los servicios que brinda esa entidad. De esta suma solamente se ha ejecutado un 10% debido a que no ha contado con los dineros para efectuarlos. Este factor ha incidido significativamente en que la ejecución al 30 de junio del 2011 haya alcanzado un 40%.

## **Análisis de la gestión financiera**

Respecto de la situación de liquidez (Activo Circulante/Pasivo Circulante) de JAPDEVA, se tiene que ésta es crítica, ya que de junio del 2010 a junio del 2011 pasó de 2,4 a 1,4 siendo el parámetro mínimo reconocido sobre el resultado de este índice de 2 veces. El factor que más ha incidido en esta razón es lo relacionado con la cuenta de caja y bancos que en ese período pasó de ₡3.137,3 millones a ₡910,1 millones, aspecto que obedece principalmente a la disminución de los ingresos antes comentado. Empero, a nivel de apalancamiento (Pasivo Total/Activo Total) la entidad presenta un uso adecuado del apalancamiento financiero ya que en esos años fue de un 10,8% y de 5,5% respectivamente, siendo el índice promedio para este indicador de un 33,0%.

Sobre este particular, es preciso resaltar que la Asamblea Legislativa, mediante la Ley Nro. 8966, publicada en La Gaceta No. 144 del 27 de julio 2011, reformó el inciso e) del artículo 17 de la Ley Orgánica de JAPDEVA N° 5337, donde la autoriza a endeudarse hasta un 50% del valor de sus activos. Si bien esta reforma puede ser una medida para paliar parcialmente la situación deficitaria de esa entidad, lo cierto es que actualmente, con la liquidez que presenta no pareciera le sea posible atender un futura deuda, a no ser de que los términos en que se pacte, sean muy favorables, aspecto que debe ser analizado por esa Autoridad Portuaria.

Respecto de la razón de rentabilidad medida por medio del margen de utilidad sobre los ingresos de operación, se llega a la conclusión de la situación apremiante por la que atraviesa JAPDEVA ya que obtuvo una pérdida de -6,7% a junio del 2010 (₡915,0) y de -18,9% a junio del 2011 (₡2.608,2 millones).

Por lo anterior, una vez más, esta Contraloría General llama la atención para que se tomen acciones decididas, contundentes y estructuradas por parte de las autoridades de Gobierno, del Poder Legislativo y sobre todo se cuente con un compromiso serio por parte del Gobierno de turno, para resolver en el corto plazo la deteriorada gestión que viene padeciendo JAPDEVA, misma que se puede tornar insalvable si se considera la actual inestabilidad de la economía internacional.

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

La Ley N° 17 del 22 de octubre de 1943 "*Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social*" y sus reformas, dispone que la CCSS es la institución autónoma a la que le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales obligatorios, los fondos y las reservas de estos seguros, los cuales no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas de las que motivaron su creación. Es así como se crean dos regímenes de Seguro Social Obligatorio, a saber: el Seguro de Salud, que suministra las prestaciones médicas a través de diferentes centros de salud y el Seguro de Pensiones que cubre a los beneficiarios de pensiones a largo plazo ante el acaecimiento de los riesgos de invalidez, vejez y muerte. A su vez, la entidad administra el programa denominado Régimen No Contributivo de Pensiones por monto básico, de conformidad con los alcances del artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662.

Por su finalidad es evidente que la CCSS tiene a cargo una labor compleja y amplia, que involucra toda la recaudación y administración de las cuotas de las cargas sociales patronales y de los trabajadores y la obligación de prestar servicios de salud a todos los habitantes del país de forma oportuna y con calidad, así como el pago de pensiones o jubilaciones.

Para el año 2011 el presupuesto Inicial de la CCSS aprobado por la Contraloría General de la República<sup>51</sup> ascendió a ¢2.144.987,0 millones, del cual al Régimen de Salud le corresponde aproximadamente un 61,5%, al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte un 33,7% y al Régimen no Contributivo un 4,8%. En razón de los porcentajes anteriores, el siguiente análisis se referirá principalmente al Régimen de Salud y al Régimen de Pensiones.

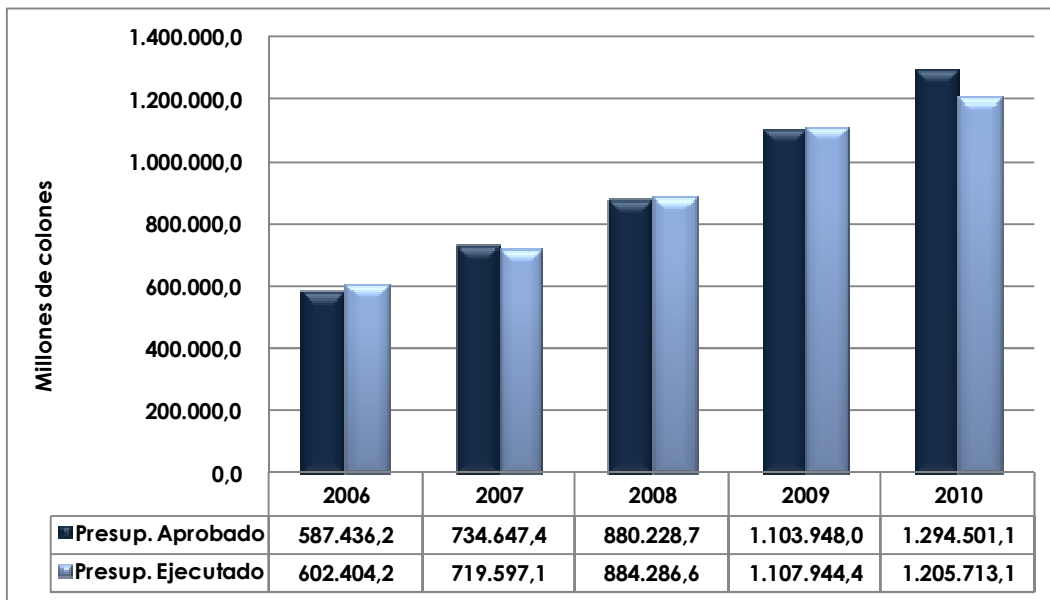
Previo a analizar la situación presupuestaria de los regímenes citados, al 30 de junio de 2011, se procede a mencionar algunos aspectos relacionados con la ejecución presupuestaria en los últimos cinco años, para luego vincular estos resultados con la situación al 30 de junio de 2011, lo cual permitirá tener un panorama más general sobre el comportamiento de la situación presupuestaria y financiera de la CCSS a esa fecha a efecto de que la administración de la CCSS realice las proyecciones necesarias y tome medidas en forma oportuna.

**1) Régimen de Seguro de Salud**

**a) Sobre los ingresos del seguro salud (SEM) del 2006 al 2010**

En el siguiente gráfico se observa que en el período 2006-2010, los ingresos recaudados han sido muy similares a los estimados. Sin embargo, se debe tener presente que lo que mide este indicador financiero es únicamente cuánto es la proporción del monto estimado que se recaudó, sin considerar si los recursos ingresados son suficientes para atender las necesidades de la institución y menos aún para evaluar su gestión financiera.

**GRÁFICO 9  
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
INGRESOS PRESUPUESTADOS VRS INGRESOS RECAUDADOS DEL SEGURO SALUD  
PERÍODO 2006-2010**



Fuente: Liquidaciones presupuestarias de los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

<sup>51</sup> Contraloría General de la República. Oficio 12510 del 16 de diciembre de 2010 (DFOE-SOC-1363).



No obstante, se puede observar como en el 2010, los ingresos presupuestados son mayores a los recaudados, en un 7,0% ya que no ingresaron ₡88.788,0 millones del total estimado, originado básicamente en las "Contribuciones Sociales", dado que disminuyó el aporte de las empresas públicas financieras debido, entre otras cosas, a la implementación del modelo de salario único en algunas de ellas, a la reducción de la masa laboral en el sector privado y a menores incrementos salariales.

Otro factor que influyó en la reducción de los ingresos fue la sobreestimación del rubro "Transferencias corrientes", originada en la cuota complementaria de trabajadores independientes, la cuota Estatal y el Sistema Penitenciario, recursos de la Ley de Paternidad Responsable y del Convenio de la Deuda del Gobierno, ya que se estimó un monto de ₡130.145,8 millones pero ingresaron ₡84.358,5 millones. En el caso del pago de la Deuda del Gobierno, de los ₡74.144,0 millones estimados se hicieron efectivos por la venta de títulos ₡39.166,0 millones.

En el siguiente cuadro se muestra cómo el porcentaje de crecimiento real de los ingresos pasó de un 9,2% entre el 2006 y 2007 a un 2,49% entre el 2009 y 2010, si bien entre el 2008 y 2009 dicho porcentaje ascendió a 15,9% eso se debió a factores propios de ese período<sup>52</sup>. Los incrementos reales de los ingresos han ido disminuyendo originando la desaceleración mencionada, situación que coincide con lo comentado en el primer gráfico.

**CUADRO 61**  
**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**VARIACIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS Y EGRESOS EJECUTADOS DE UN AÑO A OTRO DEL SEGURO SALUD**  
**PERÍODO 2006 AL 2010**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Años	Ingresos	Variación Absoluta	Variación porcentual Ingresos	Variación real ingresos	Egresos	Variación Absoluta	Variación porcentual egresos	Variación real egresos
<b>2006</b>	602.404,2				533.843,4			
<b>2007</b>	719.597,1	117.192,9	19,5%	9,2%	659.557,0	125.713,6	23,5%	13,0%
<b>2008</b>	884.286,6	164.689,5	22,9%	9,4%	847.176,6	187.619,6	28,4%	14,3%
<b>2009</b>	1.107.944,4	223.657,8	25,3%	16,0%	1.013.839,5	166.663,0	19,7%	10,8%
<b>2010</b>	1.205.713,1	97.768,7	8,8%	2,5%	1.167.280,2	153.440,6	15,1%	8,4%

**Fuente:** Liquidaciones presupuestarias de los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

Tal y como lo muestra el cuadro anterior, en el que se realiza un análisis comparativo de los ingresos y los egresos ejecutados, los ingresos siempre estuvieron por encima de los egresos; sin embargo, la diferencia entre ambos ha ido disminuyendo hasta llegar a cifras muy similares en el 2010, esto por cuanto en ese período el porcentaje de crecimiento real de los ingresos está por debajo del porcentaje de crecimiento real de los egresos; así por ejemplo, entre los años 2009 y 2010 los egresos crecieron en un 8,4% mientras que los ingresos crecieron en un 2,5%. La situación comentada empeora si se considera que en los ingresos reales se incluyen ₡94.104,9 millones por concepto de superávit acumulado al 31

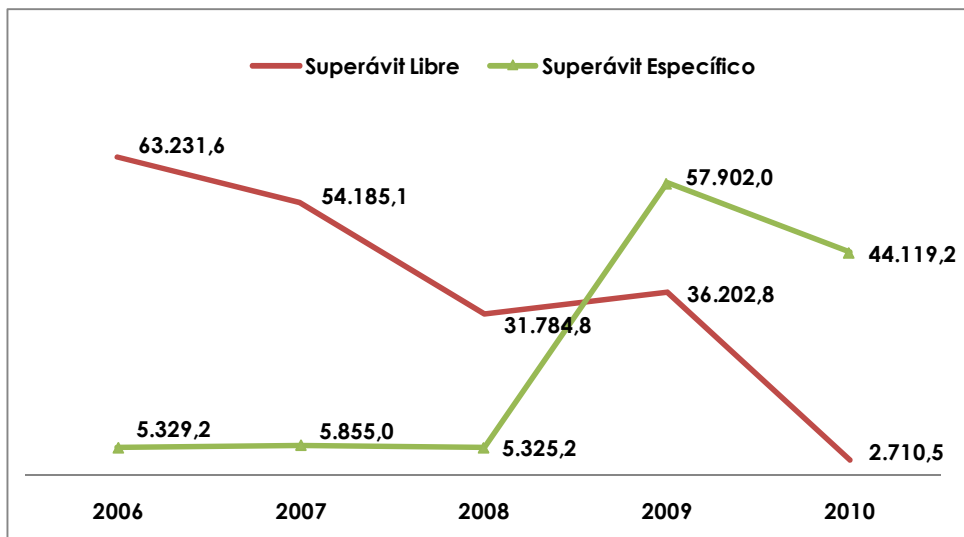
<sup>52</sup> El incremento de 15,9% se debe a una situación excepcional, ya que ese año la CCSS recibió recursos del Instituto Costarricense Contra el Cáncer para la Red Oncológica, además de los recursos del préstamo del BCIE.

## Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas

de diciembre de 2009, rubro que no constituye una fuente permanente de recursos, de los cuales ¢57.902,0 millones corresponden a superávit específico<sup>53</sup> que no puede utilizarse para financiar la actividad ordinaria de la entidad. Sin considerar dicho superávit el monto recaudado durante el 2010 hubiera ascendido a ¢1.111.608,2 millones por lo que los egresos lo hubieran superado en ¢55.672,0 millones.

Sobre la tendencia a la baja en la recaudación de los ingresos ordinarios, esta Contraloría ha manifestado<sup>54</sup> que en los últimos años la CCSS ha tenido que recurrir al superávit libre para financiar los gastos de la atención de la salud, lo cual desde el punto de vista financiero no es sostenible. En el siguiente gráfico se observa cómo desde el 2006 se ha venido utilizando el superávit libre para cubrir la brecha financiera de la operación del período, por lo que el superávit ha pasado de ¢63.231,6 millones en el 2006 a ¢2.710,5 millones en el 2010, aspecto que podría afectar la sostenibilidad de dicho régimen.

**GRÁFICO 10**  
**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**COMPORTAMIENTO DEL SUPERÁVIT LIBRE Y ESPECÍFICO DEL SEGURO SALUD**  
**PERÍODO 2006-2010**  
**EN MILLONES DE COLONES**



Fuente: Liquidaciones de los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

Sobre el tema de los ingresos, esta entidad de fiscalización superior manifestó, en agosto del 2010<sup>55</sup>, que si bien el comportamiento de la recaudación de los ingresos corrientes en los últimos años había sido estable, el que para algunos rubros su recaudación fuera menor al 50,0% a junio de 2010, aunado a que se había venido presentando una desaceleración en la recaudación, pasando de un 56,6% en el 2008 a un 52,6% en el 2010, podría originar a mediano y largo plazo problemas de sostenibilidad financiera y obligar a la CCSS a disminuir sus gastos, con las correspondientes consecuencias en la prestación de los servicios o bien verse en la necesidad de recurrir a ingresos de capital o financiamiento, de ahí la importancia de que las autoridades de la CCSS analizaran la situación.

<sup>53</sup> Está compuesto principalmente por la transferencia recibida del Instituto Costarricense contra el Cáncer y los recursos del BCIE para Infraestructura.

<sup>54</sup> Informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, primer semestre de 2010.

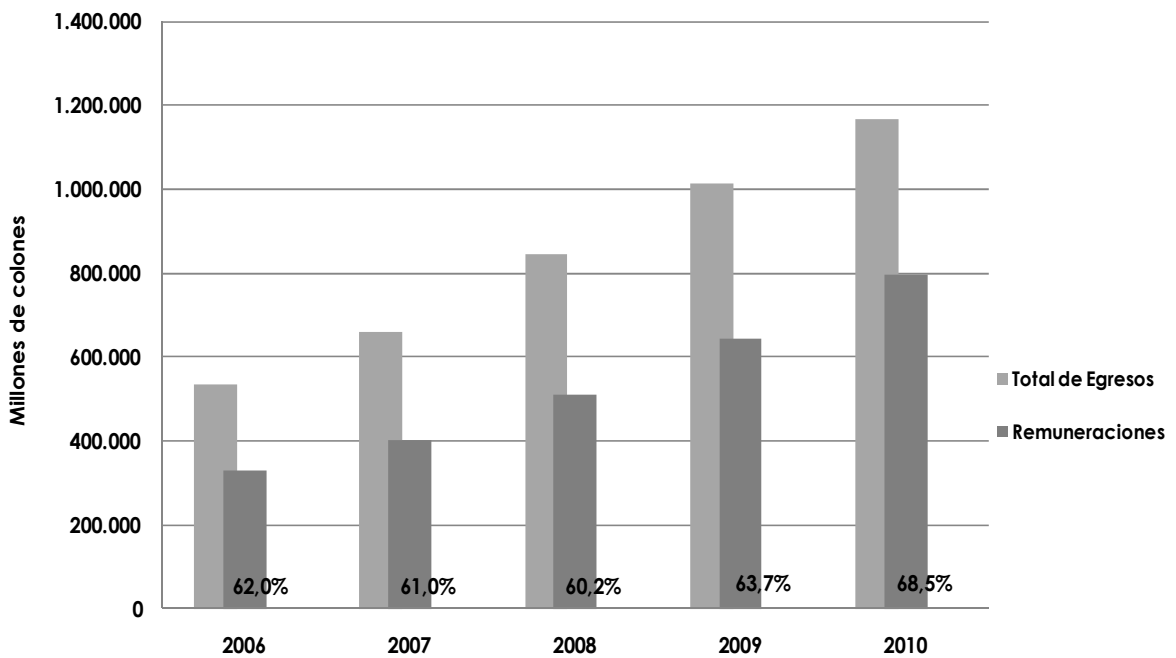
<sup>55</sup> Informe sobre la Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, primer semestre del 2010.

En cuanto a la disminución de los ingresos provenientes del sector privado en el período comprendido entre el 2007 y el primer semestre del 2009, se señaló<sup>56</sup> que pese a las medidas tomadas por la Administración de la CCSS para mitigar sus efectos, se mantenía la necesidad de instaurar un proceso sistemático, técnico y efectivo para la evaluación de las causas de tales variaciones y la toma de decisiones oportunas, con el propósito de mejorar entre otros, su programación, la gestión y atenuar el eventual impacto que la crisis económica pudiera tener en la recaudación de tales ingresos.

**b) Sobre los egresos del seguro salud (SEM) del 2006 al 2010**

En relación con los gastos del SEM, la partida “Remuneraciones” pasó de representar un 62% del gasto total en el 2006 a un 68,5% en el 2010, producto básicamente del incremento en las plazas y los aumentos salariales, que afecta de manera directa sub partidas como: sueldos para cargos fijos, horas extra, disponibilidad, guardias, cargas sociales; además de otras conexas como incapacidades y prestaciones. En el siguiente gráfico se muestra la participación porcentual de la partida “Remuneraciones” en los últimos cinco años en relación con el resto de los gastos del SEM.

**GRÁFICO 11**  
**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**REMUNERACIONES EN RELACIÓN CON EL RESTO DE LOS EGRESOS DE SEGURO SALUD**  
**PERÍODO 2006-2010**



**Fuente:** Liquidaciones de los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de los archivos que se encuentran en el Área de Sociales, el archivo central y página web de la CGR.

Se observa cómo el pago de salarios a partir del 2008 absorbe una mayor proporción de los gastos en el SEM, o sea cada año una mayor proporción de los recursos recaudados son utilizados para el financiamiento de la planilla, sacrificando otros gastos como los de

<sup>56</sup> Informe sobre la Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, primer semestre del 2009.

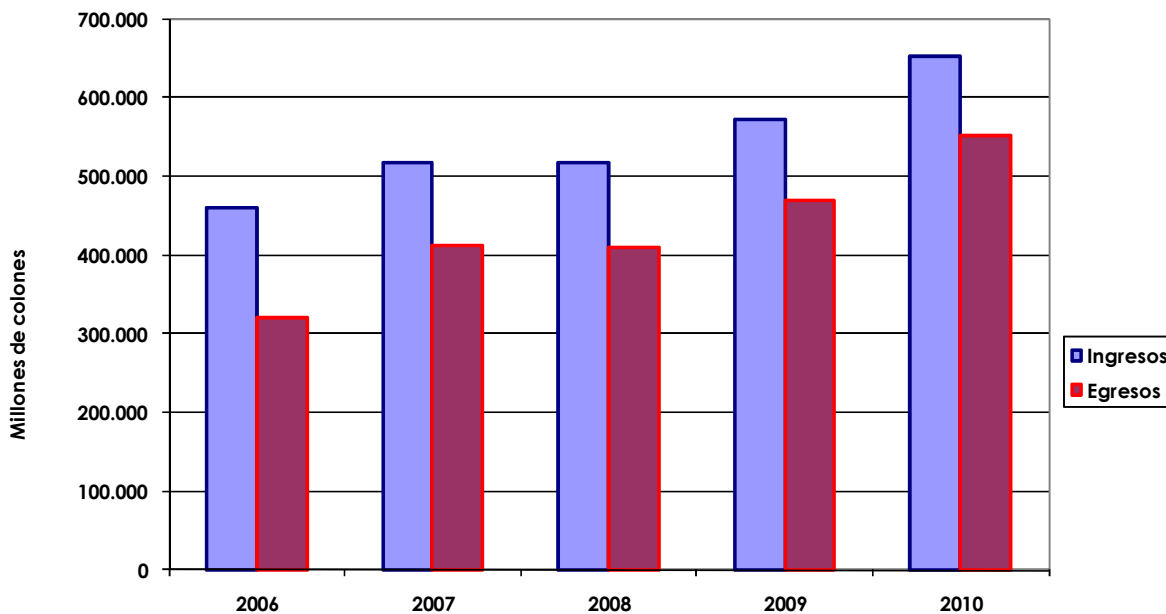
inversión en equipo e infraestructura, fundamentales para que el asegurado reciba una atención oportuna y de calidad.

En cuanto a los egresos, la Contraloría reiteró<sup>57</sup> sobre la necesidad de mejorar el proceso de adquisiciones, con el propósito de que la gestión institucional efectivamente se dirigiera a facilitar y agilizar, con la eficiencia debida, la consolidación de proyectos que a través de los años, la CCSS ha venido financiando para potenciar la tecnificación, infraestructura y equipo de las distintas unidades de salud, con el propósito de proporcionar a los usuarios y pacientes de esa institución mejoras observables y significativas en su atención.

## 2) Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del 2006 al 2010

En términos generales, tanto los ingresos como los egresos ejecutados del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS, presentan una tendencia al alza en el período 2006-2010, como se muestra en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO 12**  
**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS REALES DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE DE LA CCSS**  
**PARA EL PERÍODO 2006 AL 2010**  
**MILLONES DE COLONES**



Fuente: Liquidaciones presupuestarias de los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

No obstante, en promedio para el período 2006-2010, los crecimientos generales en los ingresos y egresos, han sido en términos reales del -0,03% y 5,15%, respectivamente. El ingreso de mayor significancia para el período 2010, fue "Ingresos Tributarios" que representa el 61,5%. Estos se componen de las cuotas obrero-patronales, que en promedio, en todo el período, mostraron un crecimiento real del 8,33%, y en el año 2009, un crecimiento del 4,70%, como consecuencia del impacto de la crisis económica internacional en la generación de empleo en el sector privado primordialmente, situación

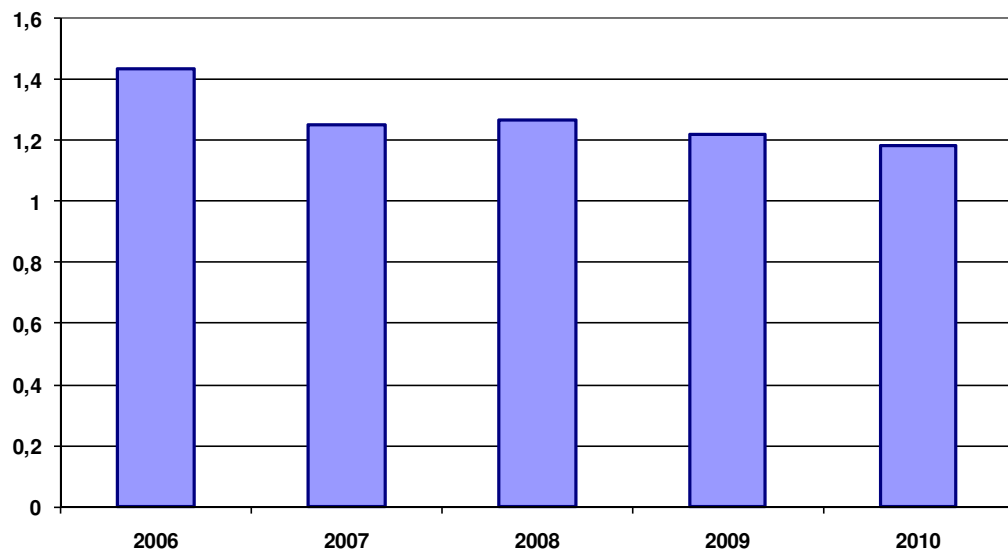
<sup>57</sup> Informe sobre la Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, primer semestre del 2010. Página 80,81.

que mejora para el período 2010 con un crecimiento real del 11,3%, lo cual refleja una recuperación de las fuentes de empleo y por ende en las cotizaciones.

La partida de mayor significancia de egresos, es la de "Transferencias corrientes", que para el período 2010 representó un 74,0% de lo ejecutado. Dentro de esta partida, destaca la subpartida "Pensiones y Jubilaciones Contributivas" que absorbe el 61,3% del total de los egresos del Régimen, y que en el período 2006-2010 presentó un crecimiento real promedio del 10,25%. Con lo anterior se concluye que en promedio, el crecimiento real de la subpartida de Pensiones y Jubilaciones (10,2%) es superior en un 1,92% al crecimiento real de la partida de ingresos (8,3%), lo cual podría evidenciar un factor de insostenibilidad del Régimen en el largo plazo.

Dado lo anterior, la relación ingresos-egresos, que ha venido disminuyendo a lo largo del período, implica que los egresos reales representan cada vez una proporción mayor de los ingresos reales, originando una tendencia hacia el punto de equilibrio, ingresos igual a egresos, y el consecuente riesgo de liquidez en el régimen, tal como se observa en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO 13**  
**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**RELACIÓN ENTRE LOS INGRESOS Y EGRESOS REALES DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE**  
**DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en las liquidaciones presupuestarias de los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

La reducción de la relación ingresos-egresos, ha implicado disminución en el monto del superávit del régimen, como se muestra en el siguiente gráfico. La reducción significativa que ocurre para el año 2007 según la CCSS<sup>58</sup> se debe a que "...gran parte de los recursos se han invertido por medio de las inversiones financieras y el programa de préstamos hipotecarios, con el fin de capitalizar el régimen, tal como se puede observar en el comportamiento de la partida Activos Financieros. Por ejemplo, mientras en el año 2005 el superávit fue de  $\text{¢}150,142.2$  millones, las inversiones financieras alcanzaron apenas los

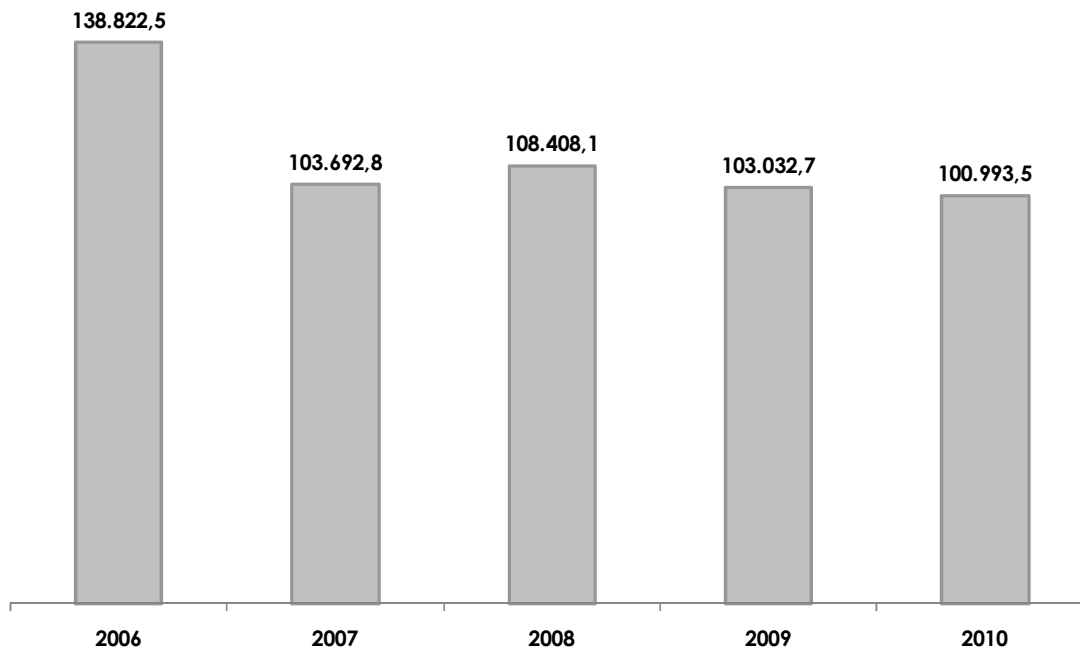
<sup>58</sup> Unidad de Presupuesto de la CCSS. Información suministrada por correo electrónico.

## **Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas**

¢37,438.6 millones, mientras que en el año 2007 el primer concepto disminuyó a ¢103,692.8 millones pero se aplicaron muchos recursos a inversiones las cuales alcanzaron los ¢163,195.3 millones./ No obstante lo anterior, no se puede dejar de lado también la situación económica del país y el impacto en el nivel de empleo, lo cual ha afectado las contribuciones sociales de este Régimen”.

El hecho de que el superávit tenga una tendencia decreciente podría, tal como se está presentando en el régimen de salud, ser un indicador de que la situación financiera está desmejorando y que existe un riesgo latente en la rentabilidad y sostenibilidad del régimen.

**GRÁFICO 14**  
**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**COMPORTAMIENTO DEL SUPERÁVIT TOTAL DEL RÉGIMEN DE ENFERMEDAD, VEJEZ Y MUERTE DE LA CCSS**  
**PARA LOS AÑOS 2006 AL 2010**  
**EN MILLONES DE COLONES**



**Fuente:** Liquidaciones presupuestarias de los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

El escenario planteado, hace necesario que la administración de la CCSS realice un análisis a fondo de la situación actual y futura, con el propósito de determinar las distintas combinaciones de alternativas para corregir los efectos negativos potenciales para el Régimen, de manera que se seleccione la que proporcione a la sociedad, los mayores beneficios a largo plazo, en términos de bienestar, confianza y seguridad.

**3) Resultados al 30 de junio de 2011**

**a) Sobre la ejecución de los ingresos**

**CUADRO 62**  
**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y PRESUPUESTO EJECUTADO**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2009-2010**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2009			2010			2011		
	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.
<b>Total</b>	<b>1.697.112,6</b>	<b>948.538,5</b>	<b>55,9%</b>	<b>2.018.321,1</b>	<b>1.060.613,5</b>	<b>52,5%</b>	<b>2.144.987,1</b>	<b>1.133.519,1</b>	<b>52,8%</b>
Seguro de Salud	1.033.871,7	566.942,4	54,8%	1.244.298,3	633.054,8	50,9%	1.319.131,3	669.702,7	50,8%
Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte	579.614,3	336.971,7	58,1%	671.474,4	369.879,6	55,1%	722.021,2	401.921,1	55,7%
Régimen No Contributivo	83.626,6	44.624,4	53,4%	102.548,4	57.679,1	56,2%	103.834,6	61.895,2	59,6%

**Fuente:** CCSS Presupuesto Ordinario 2009,2010 y 2011 e Informes de Ejecución Presupuestaria 2009,2010 y 2011.

En cuadro anterior muestra que al 30 de junio de 2011, los regímenes han cumplido con la meta financiera de recaudar al menos el 50% de los recursos propuestos; sin embargo, tal como se indicó antes, dicha meta financiera mide únicamente cuánto es la proporción del monto estimado que se recaudó, sin considerar si los recursos ingresados son suficientes para atender las necesidades de la institución y menos aún para evaluar la gestión financiera. Incluso si se rebajan los "Recursos de vigencias anteriores" cuyos montos ascendieron en el caso del régimen de salud a  $\text{¢}38.433,0$  millones y en el régimen de Invalidez Vejez y Muerte a  $\text{¢}100.993,5$  millones, el resultado de las metas financieras disminuye a 47,8% y 41,6% respectivamente.

En cuanto a los ingresos del Régimen de Salud las contribuciones a la seguridad social, principal rubro con que cuenta este seguro, obtuvo un porcentaje de recaudación de un 47,0%, y las contribuciones del sector privado ascendieron a un 46,8%. La CCSS señala que estos porcentajes se deben a: "las acciones continuas de gestión cobratoria, de combate a la evasión y aumento en la cobertura contributiva, tiene su impacto financiero en los resultados de la recaudación de este sector. Por otra parte, se hace mención la nueva Ley de Migración y Extranjería N° 8764, que entró en vigencia a partir del 1 de marzo de 2010, y estableció dentro de los requisitos para tramitación de documentos migratorios de residencia y su renovación, el contar con alguno de los seguros que dispone la Caja Costarricense de Seguro Social".<sup>59</sup>

En lo referente a las transferencias corrientes se presentó un crecimiento de un 24,4 % en relación con el año anterior, sin embargo se debe a que esta Contraloría General a partir del 2011 reclasificó los recursos producto de las ventas de títulos valores con que cancela el gobierno su deuda, como "Ingresos corrientes", lo que hace que el crecimiento en transferencias sea muy alto.

<sup>59</sup> Informe de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio de 2011.

En el caso de las "Transferencias Corrientes de Gobierno Central", que tal y como se indicó antes, comprenden la Cuota Complementaria de Trabajadores Independientes, Cuota Estatal y el Sistema Penitenciario, así como recursos de la Ley de Paternidad Responsable y el pago del Convenio de la Deuda, de los ¢52.782,9 millones presupuestados ingresaron ¢69.395,0 es decir, un 131,5% de ejecución, producto en parte de la reclasificación mencionada en el párrafo anterior.

Por su parte en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte las contribuciones a la seguridad, que son su principal ingreso, alcanzaron un 49,0% de ejecución, casi cumpliendo la meta financiera del 50,0%, lo cual se debe, según la CCSS, a dos factores: primero al aumento en el porcentaje de contribución según reforma al Reglamento del Régimen aplicable al 2010, que se incrementó en un 0,17% para patronos y trabajadores y en un 0,16% para el Estado y segundo se incorporaron al mercado laboral 45.182 nuevos trabajadores contribuyentes. Por otra parte, las contribuciones patronales de empresas públicas financieras fue la de menor ejecución con un 27,7% debido a que algunas entidades del sistema Bancario Nacional se encuentran bajo la modalidad de "salario único", lo que hace que su recaudación disminuya.

Los recursos del superávit acumulado representan el 25,1% del total de ingresos de este Régimen, situación que se comentará más adelante.

#### **b) Sobre la ejecución de los egresos**

Previo a realizar algunos comentarios sobre la ejecución de los egresos se debe mencionar que la Junta Directiva con el propósito de mitigar la crisis económica emitió la "Política de Aprovechamiento Racional de los Recursos Financieros de la Caja Costarricense de Seguro Social"<sup>60</sup> con el propósito de contar con un conjunto de lineamientos que permitan una sana administración de los recursos financieros en forma eficiente y eficaz que ayude a la sostenibilidad de los Regímenes y su equilibrio. También en la sesión N° 8585 del 28 de abril de 2011 se emitieron "Disposiciones de Contención del Gasto". Con los antecedentes anteriores se espera que dichos lineamientos y disposiciones tengan un efecto positivo en la reducción de los gastos, aunque su impacto no se percibirá hasta el final del período.

Así las cosas, el porcentaje de ejecución de los egresos al 30 de junio de 2011 ascendió a un 46,9%. La partida "Remuneraciones" sigue siendo el grupo más representativo con un 65,9%, seguido por "Materiales y suministros" con un 16,4%, "Servicios" con un 8,2%, "Transferencias Corrientes" con un 6,6%, "Bienes Duraderos" un 2,0 % y el 0,9% en activos financieros, amortización e intereses y comisiones.

La partida Remuneraciones pasó de representar un 68,4% del gasto a un 66,0%. Varios de los lineamientos para la reducción del gasto están enfocados a esta partida y más específicamente al tiempo extraordinario que es uno de los rubros más cuestionados en cuanto a su uso. Algunas de las disposiciones dictadas por la Junta Directiva sobre el particular son: ajuste de horarios, jornadas escalonadas, así como creación de plazas con financiamiento de tiempos extraordinarios.

El siguiente cuadro detalla las principales subpartidas que componen "Remuneraciones" y el porcentaje de gastos que representó al final de período 2010 y al 30 de junio de 2011.

---

<sup>60</sup> Artículo 6 de la sesión N° 8472 del 14 de octubre de 2010.



**CUADRO 63**  
**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**PORCENTAJE QUE REPRESENTA CADA UNA DE LAS SUBPARTIDAS DE REMUNERACIONES EN RELACIÓN CON EL GASTO**  
**TOTAL DEL RÉGIMEN DE SALUD**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010 Y AL 30 DE JUNIO DE 2011**

<b>Subpartidas</b>	<b>% del total de egresos al 31-12-2010</b>	<b>% del total de egresos al 30-06-2011</b>
Sueldo Cargos Fijos	20,2	18,3
Retribución años de Servicio	10,7	9,9
Tiempo Extraordinario	8,1	8,1
Salario Escolar	7,9	8,1
Contrib. Patr. Fondo de Pensiones	6,7	7,2
Retrib al ejercicio laboral	5,4	5,1
Otros incentivos salariales	4,0	3,7
Otras partidas	5,4	5,6
<b>Total</b>	<b>68,4</b>	<b>66,0</b>

**Fuente:** Liquidación Presupuestaria al 31-12-2010 e Informe de Ejecución Presupuestaria al 30-6-2011.

Se observa que las subpartidas que más han incidido en la disminución de la partida "Remuneraciones", son "Sueldos para cargos fijos" y "Retribución por años de servicio", lo que se podría catalogar como un buen inicio para las pretensiones de disminuir el gasto, sin embargo el "Tiempo extraordinario" aún no disminuye. Como justificación de lo anterior la CCSS indica<sup>61</sup> que: "En el presente período se han creado menos plazas en relación al año 2010 y se tomó de referencia el aumento de salarios decretado por el gobierno para el primer semestre...y se encuentra en ejecución la Política de aprovechamiento Racional...".

En cuanto a la partida "Bienes Duraderos", semejante a años anteriores, obtuvo un porcentaje de ejecución de un 29,6%, por lo que la CCSS, en el informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2010 señala: "De igual forma, a nivel general los procesos de contratación administrativa mostraron los siguientes inconvenientes: Proveedores morosos con el pago de las cuotas a la Institución, Compras infructuosas, donde en diferentes procesos de contratación no hubo participación por parte de los proveedores, en algunos equipos no había cumplimiento de características técnicas por parte de los proveedores, la recepción de algunos equipos se dio en el mes de junio, por lo que las facturas quedaron para el siguiente semestre."

En cuanto al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte, la ejecución de los gastos al 30 de junio del 2011, ascendió a un 38,6%. Según la CCSS<sup>62</sup>, en la baja ejecución incide la no puesta en funcionamiento de los Centros Regionales de Gestión. Cabe señalar que la principal partida en este Régimen es "Transferencias corrientes" en la cual se incluye el pago de pensiones que representa el 75,4% del total de gasto, por otra parte los activos financieros es la segunda partida en importancia representada con un 20,4%, en la cual el rubro más

<sup>61</sup> Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio del 2011, página 30.

<sup>62</sup> Informe de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio de 2011.

## **Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas**

representativo es la adquisición de valores del Gobierno Central. Entre ambas partidas suman 98,8% del total de gastos.

En el siguiente cuadro se observa que los dos regímenes alcanzan al 30 de junio de 2011 superávits parciales, en los que se incluye el superávit acumulado al 31 de diciembre de 2010, a saber: en el Régimen de Salud  $\text{¢}38.433,0$  millones y en el Régimen de Invalidez Vejez y Muerte  $\text{¢}100.993,5$  millones.

**CUADRO 64**  
**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Concepto</b>	<b>Salud</b>	<b>IVM</b>	<b>Total</b>
Ingresos Recibidos	669.702,7	401.921,1	1.071.623,8
<b>Menos</b>			
Egresos realizados	618.055,4	278.903,0	896.958,4
Superávit Parcial	51.647,3	123.018,1	174.665,4

**Fuente:** Informe de Ejecución Presupuestaria de la CCSS al 30-6 2011.

A efecto de tener un panorama más claro sobre la situación presupuestaria y financiera de ambos regímenes se complementan los resultados comentados con el indicador financiero denominado índice de liquidez o prueba de ácido<sup>63</sup> que mide el grado en que el efectivo y los activos más líquidos cubren los pasivos circulantes.

En el caso del Régimen de Salud, en el cuadro que más adelante se expone, se observa que en cada uno de los seis primeros meses del año anterior la razón financiera de capital de trabajo fue mayor a la que presentan esos mismos meses para el año en curso; se observa un repunte en el mes de febrero, sin embargo a partir de ese mes el indicador continua descendiendo, lo que refleja que la CCSS cada vez cuenta con menos liquidez para hacerle frente a sus deudas de corto plazo. Si bien el valor del indicador es mayor a 1, lo que se puede considerar como positivo, la administración de la CCSS debe considerar la tendencia descendente de este indicador, máxime si se considera que generalmente el gasto en el segundo semestre es mayor al del primer semestre.

<sup>63</sup> También llamada índice de solvencia inmediata.

**CUADRO 65**  
**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**COMPARACIÓN DE RAZÓN FINANCIERA DE CAPITAL DE TRABAJO DEL SEGURO SALUD DE LA CCSS**  
**MESES DE ENERO A JUNIO DE LOS AÑOS 2010 Y 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Meses	Capital de trabajo								
	Activo circulante (A)	Pasivo circulante (B)	Total (A-B)	Razón financiera capital de trabajo año 2011 (A/B)	Razón financiera capital de trabajo año 2010	Inventarios (C)	Prueba de ácido (A-Inventarios-B)	Razón financiera después de prueba ácida año 2011 (A-C)/B	Razón financiera después de prueba ácida año 2010
<b>Enero</b>	491.994.606	259.378.644	<b>232.615.962</b>	1,90	2,60	70.858.819	161.757.143	1,62	2,24
<b>Febrero</b>	494.522.651	236.502.691	<b>258.019.960</b>	2,09	2,56	70.083.815	187.936.145	1,79	2,22
<b>Marzo</b>	512.558.795	247.867.646	<b>264.691.149</b>	2,07	2,67	75.152.787	189.538.362	1,76	2,33
<b>Abril</b>	505.166.864	256.090.169	<b>249.076.695</b>	1,97	2,66	73.645.164	175.431.531	1,69	2,33
<b>Mayo</b>	531.641.809	275.348.330	<b>256.293.479</b>	1,93	2,57	77.857.337	178.436.142	1,65	2,24
<b>Junio</b>	549.466.177	291.637.708	<b>257.828.469</b>	1,88	2,52	77.599.336	180.229.133	1,62	2,22

**Nota:** el activo y pasivo circulante e inventarios corresponden al 2011, para efectos comparativos se adjuntan los cálculos del 2010.

**Fuente:** Estados financieros de la CCSS de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio del 2011.

Un asunto a considerar es que como parte de las políticas de restricción del gasto la CCSS estableció entre otras cosas que: *“Todas aquellas compras de equipo no adjudicadas al 31 de octubre del año 2010 y al 30 de setiembre de los años siguientes, se trasladarán al presupuesto del próximo año, con el fin de establecer una adecuada programación de efectivo”* y *“Los recursos presupuestarios subejecutados al 30 de setiembre de cada año, deben ser devueltos a la Dirección de Presupuesto, para ser reasignados a otras actividades prioritarias bajo el marco normativo correspondiente”*. Lo anterior sin duda ayudará a administrar la liquidez de dicha entidad, sin embargo, podría agravar los problemas con los acreedores, lo cual fue bastante notorio a finales del año anterior.

En cuanto a la razón de liquidez para el Régimen de Invalidez Vejez y Muerte, en el cual no existen inventarios, si bien en el siguiente cuadro se observa que la razón de capital de trabajo es muy alta, la misma está influida por el monto del superávit acumulado, ya que tal como se indicó, la meta financiera sin considerar dicho superávit pasa de un 55,7% a un 41,7%. Aunque el resultado de las razones son muy altos, lo que significa que se cuenta con suficiente capital de trabajo para hacerle frente a las deudas a corto plazo, se debe indicar que igual que en el régimen de salud la razón ha venido disminuyendo, situación que debe ser analizada por las autoridades de la CCSS.

**CUADRO 66**  
**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**COMPARACIÓN DE RAZÓN FINANCIERA DE CAPITAL DE TRABAJO DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE DE**  
**LA CCSS**  
**MESES DE ENERO A JUNIO DE LOS AÑOS 2010 Y 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Meses	Capital de trabajo				
	Activo circulante (A)	Pasivo circulante (B)	Total (A-B)	Razón financiera capital de trabajo año 2011 A/B	Razón financiera capital de trabajo año 2010
Enero	218.604.511	11.737.211	<b>206.867.300</b>	18,62	16,44
Febrero	236.874.669	13.730.392	<b>223.144.277</b>	17,25	14,49
Marzo	252.088.491	16.268.581	<b>235.819.910</b>	15,50	11,57
Abril	247.350.777	19.931.767	<b>227.419.010</b>	12,41	10,11
Mayo	251.658.033	22.749.197	<b>228.908.836</b>	11,06	9,30
Junio	258.144.493	25.314.898	<b>232.829.595</b>	10,20	9,19

**Nota:** el activo y pasivo circulante corresponden al 2011, para efectos comparativos se adjuntan los cálculos del 2010.

**Fuente:** Estados financieros de la CCSS de los meses de enero a junio del 2011.

### c) Sobre la planificación y el cumplimiento de metas

Previo analizar el cumplimiento de metas al 30 de junio de 2011, es necesario recordar que este órgano contralor, mediante el Informe DFOE-SOC-IF-79-2010 del 23 de diciembre del 2010, sobre la planificación estratégica en la CCSS, entre otras cosas, señaló: "Las debilidades en el proceso de planificación de la CCSS no permiten una orientación clara de la gestión hacia la consecución de sus fines que a la vez posibilite la efectiva rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión. (...) La planificación estratégica de la CCSS carece de una clara orientación hacia los resultados, pues una importante proporción de las acciones estratégicas que se encuentran en el Cuadro de Mando Integral (CMI) se dirigen a solventar asuntos de carácter operativo. En otras palabras, por medio de las acciones estratégicas no es posible conocer el efecto del servicio de atención de la salud".

No obstante que a la fecha de este comentario, está vigente el plazo para que la CCSS cumpla con las disposiciones del informe precitado, se considera necesario realizar algunos comentarios sobre el cumplimiento de metas al 30 de junio de 2011, a pesar de que dichas metas se definieron en el contexto de un proceso de planificación con las debilidades señaladas en el informe mencionado.

En relación con el cumplimiento de metas propiamente dicho, del total evaluadas en el primer semestre, un 84,0% (31) se clasifican como "Avance Satisfactorio", un 3,0% (1) como meta con "Necesidad de Mejora", un 13% (5) como metas de "Atraso Crítico" y 31 se denomina de "cumplimiento anual" por lo que no se aportó información sobre las mismas.

Esta última situación se contraponen con el principio de rendición de cuentas ya que es de trascendental importancia para la toma de decisiones, conocer el avance de dichas metas a través del período para que de ser necesario, la administración pueda tomar las medidas correctivas. Dos ejemplos de lo anterior son las metas "Que al finalizar el año 2011 se hayan contratado 15 especialistas y personal de apoyo para el abordaje del cáncer" y "Que al finalizar el año 2011, se cumpla en el 98% el proceso de abastecimiento institucional de medicamentos e insumos médicos en la red de servicios", ambas son de trascendencia para una atención oportuna y de calidad para los asegurados.

Para analizar el cumplimiento de las metas, se seleccionaron un total de ocho de las 68 acciones incorporadas en el Plan Operativo Anual 2011 de esa entidad, en el cual se presenta un nivel de avance crítico, así como las que cuentan un nivel de avance que requiere mejora.

**CUADRO 67  
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
CUMPLIMIENTO DE ALGUNAS METAS PROPUESTAS  
AL 30 DE JUNIO DE 2011**

Descripción de la meta	Nivel de cumplimiento
<b>Programa de Atención en el Seguro de Pensiones</b>	
3.5. Que al finalizar el año 2011 el promedio de días para el otorgamiento de las pensiones de vejez sea de 20	61,11%
3.5. Que al finalizar el año 2011 el promedio de días para el otorgamiento de las pensiones por muerte sea de 18	38,46%
5.1. Que al finalizar el año 2011 se haya implementado el expediente digital en el Centro Regional Norte en un 30% y en el Centro Regional Chorotega en un 10%	0%
16.1. Que al finalizar el año 2011 se implemente en un 20% el Sistema de Telesalud, para la calificación de la invalidez, en la Dirección Regional de Sucursales Brunca	0%
19.1. Que al primer semestre del año 2011 se encuentre 100% desarrollado el modelo de prestaciones sociales y al finalizar el año, el 100% del diseño de evaluación del modelo	25%
<b>Programa de Conducción Institucional</b>	
22.3. Que durante el primer semestre del año 2011 se haya logrado un 40% del avance del Modelo de Planificación del Recurso Humano Institucional (divulgación de la metodología y capacitación de las ORH) y un cumplimiento anual del 60% del Modelo (elaboración de políticas y lineamientos en materia de planificación de recursos humanos)	0%
<b>Programa del Régimen No Contributivo por monto básico</b>	
1.1. Que durante el año 2011 se contabilicen 66.000 adultos mayores con pensión del RNC	98,06%

**Fuente:** Oficio P.E. 35.524-11 del 29 de julio del 2011 suscrito por la Presidenta Ejecutiva.

Para las metas con nivel de avance de 0% tales como: "Que al finalizar el año 2011 se haya implementado el expediente digital en el Centro Regional Norte en un 30% y en el Centro Regional Chorotega en un 10%" y "Que al finalizar el año 2011 se implemente en un 20% el

*Sistema de Tele salud, para la calificación de la invalidez, en la Dirección Regional de Sucursales Brunca" y "Que durante el primer semestre del año 2011 se haya logrado un 40% del avance del Modelo de Planificación del Recurso Humano Institucional (divulgación de la metodología y capacitación de las ORH) y un cumplimiento anual del 60% del Modelo (elaboración de políticas y lineamientos en materia de planificación de recursos humanos)", la Dirección de Planificación Institucional justifica dicho porcentaje de cumplimiento de la siguiente forma: en cuanto a la primera señalan que se debe a: "... la intervención que se está realizando en la Gerencia desde el pasado 10 de diciembre del 2010... "; en relación con la segunda indica que: "...es debido a que está en aprobación el lineamiento para la evaluación-calificación de la invalidez, el cual es necesario para la implementación" y para la tercera dicen que: "... la metodología desarrollada para la determinación de necesidades a corto plazo se tomó como base para el proceso de creación de plazas institucional, posponiéndose la divulgación y capacitación, a fin de que la misma se inicie una vez aprobado el proceso de creación de plazas institucional. Esta propuesta se presentó para su revisión, situación que no ha permitido avanzar en la elaboración de las políticas y normas en materia de planificación de recursos humanos. Sin dicha aprobación no es procedente cumplir con el 40% programado correspondiente a la divulgación y capacitación de las Oficinas de Recursos Humanos. La subárea de Planificación de Recursos Humanos dará seguimiento al proceso de revisión y validación de la metodología propuesta, con el fin de lograr cumplir con la divulgación y capacitación de las ORH en el II semestre". Llama la atención el incumplimiento de esta última meta ya que tal como se comentó antes, el gasto en recursos humanos es uno de los aceleradores que ha originado la falta de liquidez en esa entidad, por lo que debe ser una de sus prioridades.*

Por su parte la meta: *"Que al primer semestre del año 2011 se encuentre 100% desarrollado el modelo de prestaciones sociales y al finalizar el año, el 100% del diseño de evaluación del modelo"* la Dirección precitada indica que *"La Presidencia Ejecutiva mediante nota PE. 26.908-11 solicitó la conformación de una Comisión Inter gerencial para elaborar un Plan articulado de Prestaciones Sociales para retomar y dar continuidad a los planes elaborados"*.

En cuanto a las metas restantes, para las relacionadas con el promedio de días para el otorgamiento de las pensiones de Vejez y de Muerte, señalan que: *"Esta meta se encuentra ligada al Plan de Mejoramiento Integral, el cual está siendo revisado en el proceso de intervención por Junta Directiva, una vez entregado el informe en Agosto 2011, se tomaran las medidas necesarias para cumplir o corregir la meta"* y la relativa al Régimen No Contributivo de Pensiones indican que: *"Se modifica en el II semestre del 2011, ya que el Plan Nacional de Desarrollo tiene una meta similar, por lo que se pretende ajustar ambas a las condiciones actuales"*.

En cuanto a la vinculación del porcentaje de recursos ejecutados y el cumplimiento de metas, no se realizan comentarios, ya que tal como se indicó, no se informó sobre el nivel de cumplimiento de 31 metas, a pesar de que se utilizaron recursos en las mismas, lo que imposibilita realizar cualquier vinculación.

De lo expuesto en el presente comentario se observa que si bien las medidas adoptadas por la CCSS para la disminución y racionalización del gasto a finales del año anterior, podrían estar empezando a dar resultados según información presupuestaria al 30 de junio de 2011, aún el capital de trabajo tiene una tendencia descendente, por lo que deberá darse un monitoreo constante a los diferentes indicadores presupuestarios y financieros que permitan a la administración tomar las acciones necesarios y en forma oportuna.

El problema en la CCSS en este momento es de liquidez; sin embargo, es necesario determinar las causas que han originado la desaceleración de los ingresos y la aceleración de los gastos, si bien en ambos se conoce cuáles son las partidas más afectadas, se debe hacer un estudio integral de la entidad para conocer qué es lo que está ocasionando dicha desaceleración y aceleración.

Por otra parte, esta Contraloría General ha señalado en diferentes informes en materia presupuestaria y de control posterior<sup>64</sup>, varios de los problemas de gestión en la CCSS: de planificación, de desconcentración, inversión en Infraestructura, calidad de servicios hospitalarios y gestión financiera; sin embargo, todos ellos son el efecto de un problema mayor en la CCSS que podría estar asociado entre otros aspectos con la estructura orgánica, el modelo de atención de la salud, situación que debe ser determinada por dicha entidad a la brevedad posible.

Cabe agregar que la Auditoría Interna de la CCSS también ha advertido, entre otros temas, sobre la problemática presupuestaria y de liquidez que enfrenta el Seguro de Salud, sobre todo por la significativa disminución de los puestos de trabajo, lo cual repercute sensiblemente en la generación de ingresos por concepto de cuotas para la institución, los altos niveles de morosidad de las empresas privadas y la falta de pago de las obligaciones por parte del Estado, para lo cual esa unidad de control ha solicitado la toma de acciones en cuanto a la situación que presentan los ingresos y gastos, tendientes a obtener el equilibrio financiero de ese Seguro.

Aún cuando la Junta Directiva de la Caja ha emitido políticas de racionalización del gasto y medidas para incrementar los ingresos por concepto de cuotas por parte del sector privado y del Estado, se considera que es urgente la definición e implementación de una estrategia que permita el abordaje integral de la problemática.

La situación financiera de la CCSS y como parte de ello del régimen de salud es un tema que requiere especial análisis y un esfuerzo importante en establecer su verdadera dimensión, que conlleve la definición de acciones concretas para garantizar la sostenibilidad del seguro de salud con una visión de largo plazo. En ese sentido, se torna necesario un estudio actuarial en esa materia que sirva de base para una discusión nacional sobre el régimen de salud que quieren los ciudadanos costarricenses, el que pueden financiar y mantener, y el que realmente puede brindar la CCSS con las condiciones actuales, adicionalmente a la determinación de los servicios esenciales para la atención de la salud que debe brindar la Caja a sus usuarios.

Resulta imperioso también emprender un análisis objetivo y profundo sobre el comportamiento de los ingresos que ha percibido la CCSS y la determinación de aquellos factores que están provocando su desaceleración. Como parte de lo anterior, debe determinarse la cantidad real que le adeuda el Estado a la CCSS e implementarse las alternativas de solución de tal forma que por esa causa no se vean afectados tales servicios.

El desafío al que indudablemente se enfrenta la CCSS de hacer un uso más racional de los recursos que le han sido asignados para brindar a los costarricenses los servicios de salud, requiere también un adecuado análisis y fortalecimiento de las acciones que ya se están emprendiendo en la institución en ese sentido, además del compromiso de todos los

---

<sup>64</sup> Aguilar Montoya Rocío: "CCSS requiere atención urgente", artículo publicado en el periódico La Nación del 7 de agosto de 2011.

## Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas

funcionarios que participan tanto en la gestión administrativa como en el desarrollo de las actividades sustantivas que se prestan directamente en los centros de salud, de las diferentes organizaciones laborales existentes en la CCSS, así como de una labor de concientización de los usuarios sobre un uso responsable y mesurado de esos servicios, de tal forma que contribuya a garantizar a largo plazo la continuidad.

La credibilidad en la gestión del seguro de salud y por ende el mejoramiento de la imagen de la CCSS, va a depender de las estrategias que se definan y de la efectividad en su aplicación, lo cual redundará en el fortalecimiento de la seguridad social del país, que como se comentó en un editorial de uno de los medios de circulación nacional constituye "uno de los pilares fundamentales del sano desarrollo de este país y una garantía de estabilidad y democracia".

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

#### a. Ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2011

##### Ejecución de Ingresos

El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) obtiene sus ingresos de las siguientes cuatro fuentes: recursos propios, ingresos de las empresas comerciales, de las transferencias del Gobierno Central y de las transferencias del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). En el siguiente cuadro, se observa la recaudación de ingresos del IMAS, al 30 de junio para los años 2009, 2010 y 2011, por fuente de financiamiento. En el caso concreto del período 2011, al 30 de junio se presenta una recaudación de ₡67.899,7 millones, que representa un 53,4% del monto presupuestado (₡127.251,3 millones). Este resultado implica un incremento en 2,8% en relación con la recaudación al 30 de junio del período 2010 (50,6%) y una diferencia de 8,7% en relación con el período 2009 (44,7%).

**CUADRO 68**  
**INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**PERÍODO 2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2009			2010			2011		
	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.
<b>Total</b>	<b>105.231,1</b>	<b>47.070,4</b>	<b>44,7%</b>	<b>117.127,8</b>	<b>59.244,9</b>	<b>50,6%</b>	<b>127.251,2</b>	<b>67.899,6</b>	<b>53,4%</b>
Recursos Propios	18.784,0	10.608,1	56,5%	23.508,4	13.606,2	57,9%	29.423,1	13.947,1	47,4%
Transf. Gob Central	61.688,3	25.029,4	40,6%	66.400,0	32.667,0	49,2%	63.412,8	38.052,3	60,0%
Empresas Comerciales	11.041,2	5.905,3	53,5%	10.672,6	6.157,5	57,7%	12.265,4	5.482,1	44,7%
Transferencias FODESAF	13.713,8	5.526,6	40,3%	16.541,8	6.812,3	41,2%	22.149,0	10.418,0	47,0%
Otros	3,8	1,0	26,3%	5,0	1,9	38,0%	0,9	0,1	11,1%

**Fuente:**

Presupuesto aprobado años 2009, 2010, 2011  
Informes de ejecución al 30 de junio años 2009, 2010, 2011.



La principal fuente de financiamiento de los programas que ejecuta el IMAS, son los ingresos por concepto de la transferencia del Gobierno Central que representan un 49,0% de su presupuesto definitivo de ingresos. En el período de estudio, se recaudó la suma de ¢38.052,3 millones, mayor a los ¢32.667,0 millones recaudados en el 2010, montos que representan el 60,0% de lo presupuestado en el 2011 y un 49,2% en el 2010.

Las "Transferencias Corrientes del Gobierno Central" se originan mayoritariamente en dos fuentes de recursos: una transferencia que proviene del Ministerio de Educación Pública (MEP), para darle contenido al programa de transferencia monetaria condicionada denominado "Avancemos", por ¢54.000,0 millones, de la cual ingresaron ¢31.903,8 millones (59,0%) y otra proveniente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) para sustentar el programa "Seguridad Alimentaria", por ¢6.400,0 millones, de la cual ingresaron ¢3.166,6 millones (49,4%), porcentajes de recaudación semejantes a los del período 2010.

Los ingresos estimados del rubro "Recursos Propios", segundo en importancia dentro del presupuesto institucional, según se observa en el Cuadro 71, pasaron de ¢23.508,4 millones en el 2010 a ¢29.423,1 millones en el 2011, para un incremento de ¢5.914,7 millones (25,1%), mientras que la recaudación pasó de ¢13.606,2 millones a ¢13.947,1 millones, esto es un aumento del 2,5%. La principal fuente de ingresos por este concepto, proviene de los "Ingresos Tributarios", específicamente de "Contribuciones Sociales", o impuesto sobre las planillas del sector público y privado. En cuanto al comportamiento de este ingreso en particular, durante el primer semestre 2011, se presupuestó para todo el año la suma de ¢19.906,4 millones y se percibió ¢8.880,2 millones, es decir, un 44,6% de lo presupuestado.

El tercer grupo de ingresos, en importancia relativa dentro del presupuesto, Cuadro 71, lo representa la "Transferencia Corriente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares" (FODESAF), cuya recaudación al 30 de junio fue de ¢10.418,0 millones, que representa un 15,3% de los ingresos totales del Instituto. En el 2011, el presupuesto por este ingreso se incrementó en un 33,8%, al pasar de ¢16.541,8 millones en el 2010 a ¢22.149,0 millones y la recaudación se incrementó en un 52,9%, al pasar de ¢6.812,3 millones en el 2010 a ¢10.418,0 millones en el 2011, monto que representa el 47,0% de lo presupuestado, suma similar a la registrada al 30 de junio del 2010.

En resumen, el total de ingresos percibidos por el IMAS al finalizar el primer semestre del 2011 alcanzó la suma de ¢67.899,6 millones, que representan un 53,3% de lo presupuestado (¢127.251,2 millones). De esta recaudación, las Transferencias del Gobierno Central aportaron ¢38.052,3 millones, 56,0% del total de ingresos, Recursos Propios con ¢13.947,12 millones, 20,5% del total de ingresos y las transferencias provenientes del FODESAF un 15,3% de lo recaudado.

### **La ejecución de egresos**

En relación con los egresos, el IMAS distribuye sus gastos en tres programas: Actividades Centrales, Asistencia y Promoción Social y Empresas Comerciales. El programa sustantivo denominado Asistencia y Promoción Social representa el 86,2% del presupuesto, el programa Empresas Comerciales el 9,6% de los recursos, y el Programa Actividades Centrales el 6,3% del presupuesto, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

**CUADRO 69**  
**INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL**  
**COMPARACIÓN DEL PRESUPUESTO DEFINITIVO DE GASTOS Y EL GASTO EFECTIVO POR PROGRAMA**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Programa</b>	<b>Presupuesto definitivo</b>	<b>Importancia relativa</b>	<b>Gasto efectivo</b>	<b>Importancia relativa</b>	<b>Porcentaje de ejecución</b>
Actividades Centrales	8.060,3	6,3%	2.200,0	4,6%	27,3%
Asistencia y Promoción Social	106.925,7	84,0%	40.812,8	86,2%	38,2%
Empresas Comerciales	12.265,4	9,6%	4.357,8	9,2%	35,5%
<b>Total</b>	<b>127.251,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>47.370,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>37,2%</b>

**Fuente:** Informe de ejecución al 30 de junio de 2011.

Durante el primer semestre, se presenta una ejecución promedio del 37,2%. Asimismo, el comportamiento por programa es el siguiente: el programa sustantivo Asistencia y Promoción Social ha ejecutado la suma de ¢40.812,8 millones, esto es el 38,2% de los recursos presupuestados, e incluye los recursos asignados al programa Avancemos, los cuales se ejecutaron por la suma de ¢22.964,8 millones. Asimismo, para el programa de Red de Cuido y Desarrollo Infantil, se han presupuestado transferencias corrientes durante el primer semestre por la suma de ¢609,7 millones, y en transferencias de capital hacia gobiernos locales, la suma de ¢395,7 millones; sin embargo, esta última no registra ejecución al 30 de junio<sup>65</sup>.

Por su parte, el programa Empresas Comerciales ha ejecutado el 35,5% (¢4.357,8 millones) y el Programa Actividades Centrales consigna una ejecución de ¢2.200,0 millones (27,3%), porcentajes similares a los registrados al 30 de junio del 2010.

En cuanto al comportamiento por partida por objeto del gasto, a continuación se presenta un cuadro con el detalle correspondiente:

<sup>65</sup> De conformidad con las justificaciones brindadas por la Administración, durante el primer semestre 2011 no ha existido ejecución, ya que el proyecto se encuentra en etapa de verificación y cumplimiento de requisitos para la asignación de recursos.

**CUADRO 70  
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL  
GASTOS POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO  
AL 30 DE JUNIO DE 2011  
EN MILLONES DE COLONES**

<b>Partida</b>	<b>Presup. definitivo</b>	<b>Importancia relativa</b>	<b>Egresos reales</b>	<b>Diferencia</b>	<b>% Ejecución</b>
Remuneraciones	12.172,7	9,6%	5.220,1	6.952,6	42,9%
Servicios	7.783,0	6,1%	1.968,2	5.814,8	25,3%
Materiales y suministros	8.634,2	6,8%	3.129,5	5.504,7	36,2%
Bienes Duraderos	2.618,9	2,1%	41,1	2.577,8	1,6%
Transferencias corrientes	88.358,7	69,4%	36.285,3	52.073,4	41,1%
- <i>Inversión Social</i>	85.549,8	67,2%	35.747,9	49.801,9	41,8%
- <i>Otras transferencias</i>	2.808,9	2,2%	537,4	2.271,5	19,1%
Transferencias de capital	6.614,7	5,2%	726,4	5.888,3	11,0%
Cuentas especiales	1.068,9	0,8%		1.068,9	NA
<b>Totales</b>	<b>127.251,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>47.370,6</b>	<b>79.880,5</b>	<b>37,2%</b>

**Fuente:** Informe de ejecución al 30 de junio de 2011.

La partida más importante es el rubro de Transferencias, la cual representa el 69,4% de los recursos presupuestados al 30 de junio del 2011, esto debido a la labor que desempeña la Institución en los aportes a personas y organismos privados. Al primer semestre del 2011 se registra una asignación presupuestaria en transferencias corrientes por la suma de ¢88.358,8 millones, de los cuales se han ejecutado recursos en un porcentaje del 41,1% (¢36.285,3 millones) tal y como se muestra en el cuadro precedente, las transferencias corrientes consideran la inversión social, dentro de la cual destaca el Programa Avancemos que representa un 63,2% del monto ejecutado al primer semestre. En relación con este tema, en inversión social se han girado recursos por la suma de ¢35.747,9 millones y se han girado otras transferencias corrientes por un monto de ¢537,4 millones.

En relación con las transferencias de capital, se registró al 30 de junio de 2011 la suma de ¢6.614,7 millones de los cuales se gastó un monto de ¢726,4 millones (11,0%). Estas transferencias se dirigen principalmente a asociaciones, fundaciones, cooperativas y gobiernos locales. Históricamente la ejecución de las transferencias de capital ha sido baja para el primer semestre, esto debido a que los recursos se transfieren para proyectos específicos para lo cual se solicita una serie de requisitos previos, los que usualmente se cumplen en la segunda mitad del año.

La partida de remuneraciones es la segunda en importancia en el presupuesto institucional, y tiene asignados recursos por la suma de ¢12.172,7 millones, de los que al 30

## **Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas**

de junio se ejecutó la suma de  $\text{Q}5.220,1$  millones, lo cual representa un 42,9% del monto presupuestado y dan contenido a las 754 plazas existentes en la entidad.

Por otra parte, se registra en la partida Cuentas especiales la suma de  $\text{Q}1.068,9$  miles que a la fecha no cuentan con una asignación presupuestaria definida.

### **b. Ejecución física al 30 de junio de 2011**

En relación con los resultados físicos se procede a hacer el análisis del comportamiento de las metas del Programa de Asistencia y Promoción Social, cuyas políticas y estrategias parten de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.

A continuación se muestran los resultados de las metas relacionadas con programas sociales para el primer semestre del año 2011:

**CUADRO 71**  
**INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL**  
**CUMPLIMIENTO DE METAS**  
**EN MILLONES DE COLONES**  
**AL 30 DE JUNIO, 2011**

<b>Componente</b>	<b>Unidad de medida</b>	<b>Meta anual ajustada</b>	<b>Ejecución</b>	<b>Relativo</b>	<b>Presup. ajustado</b>	<b>Presup. ejecutado</b>	<b>Relativo</b>
Atención a familias	Familias	26.202	28.422	108%	32.987,3	13.184,5	40,0%
Avanceemos	Estudiantes	160.875	167.330	104%	54.378,0	22.964,8	42,2%
Desarrollo y Mejoramiento de Servicios Comunitarios	Grupos	95	0	0	4.499,10	0	0
<b>Total Programas sociales</b>					<b>91.864,4</b>	<b>36.149,3</b>	<b>39,4%</b>

**Fuente:** Informe de ejecución de metas al 30 de junio.

El programa contiene una oferta programática con dos componentes específicos: "Atención a Familias", que es una oferta diseñada para otorgar beneficios individuales; y "Desarrollo y Mejoramiento de Servicios Comunitarios", que se orienta a la atención de las demandas de beneficios grupales y comunales.

El programa "Atención a Familias" está dirigida a familias en condición de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social, las cuales se determinan según los parámetros definidos por la institución. De acuerdo con las condiciones familiares se determina la intervención que el IMAS efectúa, de forma que se brindan subsidios en el campo de la educación formal e informal, satisfacción de necesidades básicas, capacitación y procesos formativos, costo de atención en alternativas de cuidado, mejoramiento de las condiciones habitacionales, producción, y emergencias.

Los resultados para el primer semestre del año 2011, del componente de Atención a Familias, muestran que la meta planteada presenta un 108,0% de ejecución, lo cual contrasta con la ejecución presupuestaria de un 40,0% de los recursos. Según las justificaciones brindadas por la administración, esto se debe a que hay un compromiso por parte del Área de Desarrollo Social para que los beneficios masivos de programas

como Necesidades básicas y Avancemos se comprometan desde principio de año, por lo cual se cumple con la meta física de beneficiarios, aunque, los beneficios pecuniarios se asignan a cada beneficiario de manera mensual, de ahí que, según la administración, es compatible el cumplimiento de la meta de atención, con una ejecución de presupuesto proporcional al primer semestre.

La situación anterior preocupa sobremanera a esta Contraloría General, toda vez que tal como se presentan los resultados, no existe una verdadera medición de la gestión institucional, ya que el indicador da por cumplidos desde el inicio del período los retos institucionales para todo el año. Ello requiere una revisión por parte de la Administración con el fin de que los mecanismos de medición existentes sean modificados.

Sobre el particular, esta Contraloría General mediante el Informe N° DFOE-SOC-IF-78-2010, relacionado con el proceso de planificación estratégica del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), giró disposiciones sobre el fortalecimiento del proceso de planificación de ese Instituto, tales como la definición de objetivos y metas, entre otros aspectos. Así las cosas, como producto de dichas acciones es de esperar que estas coadyuven a mejorar en forma integral los procesos de planificación de largo, mediano y corto plazo, en particular, interesa que se revisen las metas relacionadas con la inversión social y el impacto de las acciones institucionales.

Hay que tener presente, que el programa Avancemos se encuentra inmerso dentro del Programa "Atención a Familias", pero por su importancia se muestra con metas separadas. Este Programa tiene como objetivo, mantener en el sistema educativo formal a las personas adolescentes y jóvenes, pertenecientes a familias en situación de pobreza. Para ello, se efectúan transferencias a las familias por un monto de ¢15.000,0 para jóvenes en séptimo año, ¢20.000,0 para octavo, hasta llegar a ¢50.000,0 en el último nivel. Para el año 2011 se programó atender 160.875 estudiantes; y los resultados muestran que se giraron recursos a 167.330 estudiantes, con lo cual se cumplió la meta anual en un 104,0%, ejecutando el 43,0% (¢22.964,8 millones) de los recursos presupuestados (¢54.378,0 millones). Sobre este particular, y de igual forma como se indicó en el caso de los recursos de Atención a Familias, el IMAS debe mejorar la definición de metas de manera que los resultados reflejen realmente el avance en la consecución de los resultados.

Por otra parte, el programa "Atención a Familias", también incluye objetivos y metas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (RNCDI), pero que, tal como se expuso anteriormente, no ha registrado ejecución durante el primer semestre. Sobre el particular, esta Contraloría General emitió el Informe DFOE-SOC-IF-0055-2011 del 23 de mayo del 2011, mediante el cual se giran disposiciones al Ministro de Bienestar Social y Familia y Presidente Ejecutivo del IMAS para que se concluyan los documentos oficiales sobre la conceptualización, el diseño operativo de la RNCDI y su correspondiente plan de acción 2012-2014; y también se le solicita emitir un lineamiento para mejorar el control y supervisión de la contratación administrativa y la construcción de los centros infantiles, entre otros aspectos. En punto a lo anterior, mediante oficios del 29 de julio y 3 de agosto, el señor Ministro de Bienestar Social y Presidente Ejecutivo del IMAS, remite la información que acredita el cumplimiento de las disposiciones, documentos que están en proceso de análisis por parte de este órgano contralor.

En relación con el tercer componente del Programa de Asistencia y Promoción Social, denominado "Desarrollo y Mejoramiento de Servicios Comunitarios", el cual se relaciona con la transferencia de recursos financieros a organizaciones para la ejecución de proyectos, dando prioridad a aquellos orientados hacia el desarrollo de capacidades de

**Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas**

grupos organizados para la implementación de proyectos de empleo, capacitación, infraestructura, entre otros, con el fin de fortalecer las capacidades en comunidades prioritarias; se presupuestó la suma de ₡4.499,0 millones, con la cual se pretende atender a 95 grupos durante el año 2011. Sin embargo, de acuerdo con la información consignada en el Informe de Cumplimiento de Metas Físicas al primer semestre del año en curso, se señala que esta meta será ejecutada durante el segundo semestre, debido a que durante el primer semestre se ejecutó la etapa de recolección de documentos de acreditación de las organizaciones y que los recursos institucionales se dirigen especialmente a la atención de los programas masivos que desarrolla la institución. Este comportamiento de no ejecución de la meta en el primer semestre ha sido repetitivo, ya que para el primer semestre de 2010 tampoco se registró ejecución en dicha meta.

La situación apuntada en el párrafo anterior debe ser mejorada por parte de la Administración del IMAS, de forma que se revisen los procedimientos existentes para la asignación y giro de recursos, ya que en los últimos años la ejecución se ha llevado a cabo al finalizar el segundo semestre, aspecto que atenta contra una ejecución adecuada por parte de las organizaciones de bienestar social, ya que ello no les permite planificar y ejecutar sus proyectos durante el año, lo cual se traduce en un perjuicio para los usuarios finales beneficiarios de los programas de bienestar social. Es necesario que las organizaciones que llevan a cabo una labor social cuenten con los recursos oportunamente, de forma que puedan ejecutar sus proyectos durante el ejercicio económico.

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

**1. Sobre la ejecución de ingresos**

Para cumplir con lo mencionado, el INA dispuso durante el primer semestre del año 2011, de un presupuesto de ₡84.663,2 millones, de los cuales ₡11.679,2 millones son financiados con superávit y ₡72.983,9 millones con ingresos corrientes, recursos que financian los Programas de “Servicios de Capacitación y Formación Profesional” y de “Apoyo Administrativo”. Los ingresos presupuestados y efectivos al 30 de junio de 2011 se muestran en el siguiente cuadro:

**CUADRO 72  
INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE  
PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO  
2009-2011  
EN MILLONES DE COLONES**

Ingreso	2009			2010			2011		
	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejecución	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejecución	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejecución
	<b>86.813,9</b>	<b>59.966,8</b>	<b>69%</b>	<b>71.823,6</b>	<b>56.124,6</b>	<b>78%</b>	<b>84.663,2</b>	<b>56.379,9</b>	<b>67%</b>
<b>Contribuciones sociales</b>	56.568,3	25.627,4	45%	61.173,4	29.020,9	47%	71.860,3	32.421,9	45%
<b>Ingresos no Tributarios</b>	2.659,7	731,8	28%	614,9	777,3	126%	1.123,6	1.168,5	104%
<b>Financiamiento</b>	27.585,9	33.607,6	122%	10.035,3	26.326,4	262%	11.679,3	22.789,5	195%

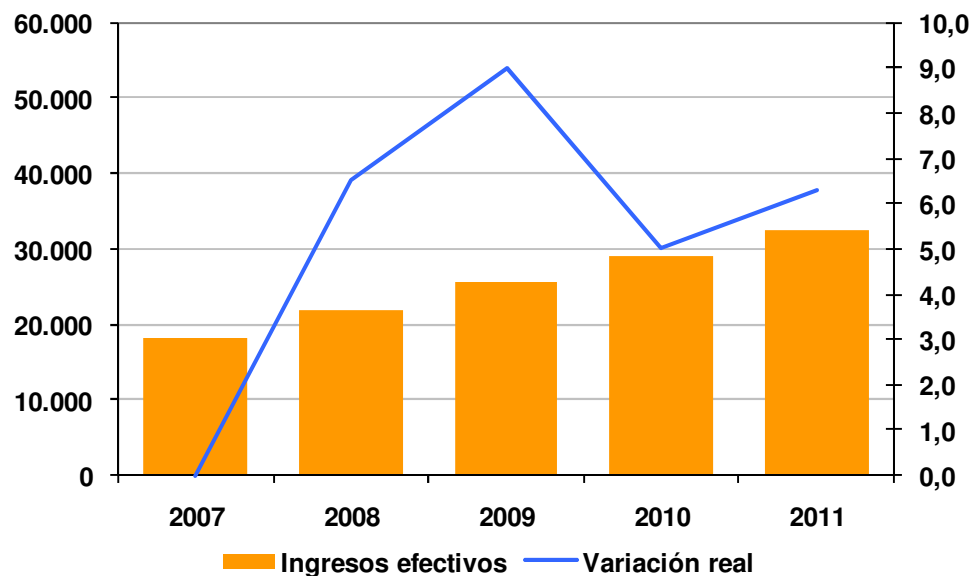
**Fuente:**

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

-Liquidación presupuestaria del INA al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

La educación técnica dirigida a la formación de mano de obra calificada que demandan los diferentes sectores productivos, es una actividad de primer orden para el desarrollo económico y social del país. Para realizar esta labor el INA cuenta, en el primer semestre del año 2011, mayoritariamente, con la recaudación de *Ingresos Corrientes*, los cuales representaron un 58% del total de recursos. La mayor parte de estos ingresos corrientes corresponden a Contribuciones Sociales. El resto lo conforman los Ingresos no tributarios (2%). El detalle del comportamiento de estos ingresos al 30 de junio de cada año, se muestra gráficamente a continuación, el cual contiene la evolución de los ingresos en valores nominales y reales:

**GRÁFICO 15**  
**INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE**  
**COMPORTAMIENTO DE LAS CUOTAS PATRONALES PERÍODO 2007-2010**



**Fuente:** Información suministrada por el INA, a la cual se le aplicó el deflactor actualizado al 4 de agosto de 2011.

Los incrementos de las Contribuciones en términos reales durante el período 2007-2011 oscilan entre un 5% y un 9%, siendo el incremento mayor el obtenido del año 2008 al 2009. A partir del año 2009 se presenta un incremento en términos reales de un 5%, mientras que durante el primer semestre del año 2011 se presenta incremento real del 6,3%, respecto de ese semestre del año anterior, situación que se espera se mantenga al finalizar el año 2011.

Sobre dicho comportamiento de los ingresos del INA durante estos últimos años, este órgano contralor señaló, en el informe del estudio realizado recientemente sobre el "Seguimiento del proceso de planificación y presupuesto en el Instituto Nacional de Aprendizaje", Informe N° DFOE-EC-7-2011, que las Contribuciones Sociales, las cuales constituyen el recurso más relevante dentro de la estructura de ingresos, si bien es cierto presenta, en los últimos años, una tendencia incremental en términos absolutos, en términos reales se muestra una desaceleración en su recaudación.

Concomitante con lo anterior, por el lado de los gastos efectivos en la partida de remuneraciones, la cual se financia con los referidos ingresos, resultaron superiores a los incrementos percibidos por concepto de las Contribuciones Sociales durante el período 2007-2010, provocando que el porcentaje de esos recursos asignados a la atención de las remuneraciones sea cada vez mayor. Ante esa tendencia, este órgano contralor le ha dispuesto al INA en el susodicho informe, darle seguimiento puntual al comportamiento de los ingresos corrientes y al gasto por concepto de remuneraciones, con el objeto de que se determinen las eventuales situaciones de riesgo en las finanzas institucionales y se adopten las medidas necesarias oportunamente, a fin de que no se genere una situación financiera insostenible para esa entidad en el corto y mediano plazo.

Otra de las fuentes de financiamiento relevantes en el INA lo constituye el superávit acumulado al 31 de diciembre de 2010, cuyo monto alcanzó la suma de ¢22.790,0 millones.

Al respecto, interesa señalar que el INA incorporó parte de este superávit en el presupuesto inicial de 2011, por un monto de ¢1.496,0 millones, con la pretensión de atender la adquisición de bienes duraderos (maquinaria, equipo, mobiliario y, en alguna medida, para infraestructura). Asimismo, en el presupuesto extraordinario N° 1-2011 se incorporó la suma de ¢10.184,0 millones con el fin de cancelar compromisos pendientes del año 2010, para proyectos de equipamiento didáctico y proyectos de "inversión centro industrial". Actualmente, el saldo del superávit a presupuestar alcanza una suma de ¢11.110,0 millones, la que se tiene previsto incorporar en el presupuesto 2011 para inversiones en infraestructura y equipamiento.

La existencia de un superávit acumulado significativo en el INA, ha sido señalada por este órgano contralor como consecuencia de las debilidades en el sistema de planificación y la efectividad de las acciones administrativas para una adecuada ejecución del presupuesto, principalmente de algunos egresos que resultan relevantes en la función de capacitación y formación que debe brindar la entidad.

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

El gasto total del INA para el primer semestre del 2011 ascendió a ¢30.797,4 millones, o sea alcanzaron una ejecución de un 36,4% con respecto a lo presupuestado. Dicho porcentaje se ha visto afectado por el bajo porcentaje de ejecución que presenta las partidas de *Servicios, Materiales y Suministros* y *Bienes duraderos*. La ejecución por partidas del objeto del gasto se observa en el siguiente cuadro:



**CUADRO 73**  
**INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE**  
**COMPARATIVO DE EGRESOS EJECUTADOS AL 30 DE JUNIO, 2009-2011**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2009			2010			2011		
	Presup. definitivo	Presup. Ejecutado	% Ejecución	Presup. definitivo	Presup. Ejecutado	% Ejecución	Presup. definitivo	Presup. Ejecutado	% Ejecución
<b>Total</b>	<b>86.813,4</b>	<b>25.907,2</b>	<b>29,8%</b>	<b>71.823,8</b>	<b>31.636,2</b>	<b>44,0%</b>	<b>84.663,2</b>	<b>30.797,4</b>	<b>36,4%</b>
Remuneraciones	34.217,9	13.399,3	39,2%	35.798,9	16.293,8	45,5%	41.320,1	18.391,3	44,5%
Servicios	24.921,1	9.045,8	36,3%	17.269,9	7.151,2	41,4%	20.500,9	5.626,4	27,4%
Materiales y suministros	4.673,4	1.952,2	41,8%	5.298,9	1.799,6	34,0%	5.542,5	1.476,4	26,6%
Bienes duraderos	19.855,4	355,3	1,8%	7.155,9	1.597,1	22,3%	9.435,6	148,1	1,6%
Transferencias corrientes	3.145,6	1.154,6	36,7%	6.300,2	4.794,5	76,1%	7.864,1	5.155,2	65,6%

**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por el INS sobre presupuesto aprobado y ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2008, 2009 y 2010.

En la partida de *Servicios* destacan algunas subpartidas que tienen una relevancia significativa en el monto del presupuesto, para cumplir con las metas y objetivos de la institución. Dentro de estas subpartidas está la de *Servicios Generales* la cual incluye los servicios contratados con personas físicas o jurídicas para que realicen trabajos específicos de apoyo a las actividades sustantivas de la Institución y cuenta con un presupuesto asignado de ₡4.111,0 millones con una ejecución del 42%. También está la de *Otros Servicios de Gestión Apoyo*, la cual comprende los servicios profesionales y técnicos con personas físicas o jurídicas contratados para la realización de trabajos específicos para la capacitación, cuenta con un presupuesto de ₡4.799,2 millones y la ejecución fue de un 7%. La entidad tiene previsto que a partir del segundo semestre esta última subpartida aumente significativamente su ejecución, en razón de las contrataciones realizadas, las cuales se cancelaran en el segundo semestre.

En el caso de la ejecución de la partida de *Bienes Duraderos*, su ejecución alcanza un 13% (incluyendo compromisos), porcentaje que resulta bajo en función de lo programado. Al respecto, se debe señalar que de no ejecutarse el presupuesto en estas subpartidas, además del impacto en los objetivos y metas institucionales, se aumentaría el superávit acumulado, situación que se ha venido dando en años anteriores, lo que implicaría que se mantienen las debilidades señaladas sobre el proceso plan-presupuesto.

### **3. Sobre la ejecución física**

El INA elabora el informe denominado "*Evaluación al Plan Operativo Institucional*", el cual incluye, para el primer semestre, los resultados del "Programa de Servicios de Capacitación y Formación Profesional", siendo este el programa que responde a la actividad sustantiva y al que se destina el mayor porcentaje de recursos, de manera que los productos principales son los servicios de capacitación y formación profesional y el diseño de servicios

de capacitación y formación profesional (programas, perfiles, materiales didácticos, estudios tecnológicos, cursos, asistencias técnicas y pruebas de certificación).

Los resultados contenidos en el citado informe, muestran que, para el primer semestre, de las 26 metas correspondientes a los programas sustantivos, en la mitad se alcanzó un porcentaje de avance mayor al 50%, en siete metas se logró un avance inferior al 50% y en seis metas el avance fue del 0%. En términos generales, sobre los resultados alcanzados en el primer semestre, se observa que una cantidad importante de los indicadores prioritarios, sobre la graduación de técnicos y su inserción laboral en las áreas técnicas de los sectores productivos de mayor demanda o prioritarios, están con resultados favorables.

En relación con los indicadores relacionados con el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), mediante los servicios de capacitación y formación profesional, incorporando la temática de emprendedurismo y la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, se observó un bajo desempeño, que puede continuar si no se aplican las mejoras correspondientes. Es importante indicar que existen los recursos y el establecimiento de los servicios para el apoyo de las empresas, siendo necesaria la implementación de una estrategia de trabajo que defina la atención de las MIPYMES de manera articulada con el Sistema de Banca para el Desarrollo y otras entidades a nivel nacional.

Respecto a la atención del sector empresarial, organizaciones laborales, organizaciones comunales y entidades públicas y comunidades en general, los resultados muestran un desempeño satisfactorio y congruente con los esfuerzos desarrollados por los centros ejecutores de servicios de capacitación y formación profesional.

En cuanto a las acciones dirigidas a la población en desventaja social del país para mejorar sus conocimientos y destrezas mediante los servicios de capacitación y formación profesional y que posteriormente cuenten con mayores oportunidades de incorporarse al trabajo productivo, los resultados son satisfactorios, incluso en dos indicadores se ha sobrepasado la meta anual.

Resulta necesario que la Administración analice los resultados señalados y pueda tomar previsiones de manera coordinada con los centros ejecutores de los servicios de capacitación y formación profesional, para que en los próximos meses se puedan crear las condiciones necesarias para mejorar el desempeño de los indicadores con bajos porcentajes de avance.

### **4.1.12 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)**

#### **Ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2011**

- **Sobre la ejecución de los ingresos**

Durante el primer semestre del ejercicio económico 2011, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) ha recaudado \$196.405,2 millones, que representa el 51,1% del total de recursos presupuestados (\$384.051,2 millones); en comparación con el primer semestre de 2010, muestra un incremento porcentual del 5,3%, explicado por mayores recaudaciones por concepto de contribuciones sociales y transferencias recibidas del Gobierno Central.

La estimación de ingresos propuesta y la ejecución reflejada sostienen así el impacto que la reforma a la Ley N° 5662 ha tenido sobre las fuentes de financiamiento del Fondo a partir del 2010, tema sobre lo cual ya esta Contraloría General se ha referido en el informe de medio período correspondiente a ese ejercicio.

En términos absolutos la propuesta anual de ingresos para el 2011 plantea la recaudación de ¢384.051,2 millones, es decir ¢20.014,5 millones más que en el ejercicio anterior 2010 y de ¢199.060,9 millones más que en el 2009. Debe señalarse que las diferencias entre los tres períodos es explicada por los incrementos que muestra el grupo transferencias del Gobierno Central, más que por el renglón de otras contribuciones sociales que mantiene variaciones positivas pero decrecientes.

Con el propósito de hacer un análisis de tendencias, se presenta el siguiente cuadro en el que se reflejan las cifras de ingresos presupuestadas y recaudadas al 30 de junio de los últimos tres años.

**CUADRO 74**  
**FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO**  
**2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Año/ Tipo de Ingreso	2009			2010			2011		
	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.
<b>Total</b>	<b>184.990,3</b>	<b>83.996,1</b>	<b>45,4%</b>	<b>364.036,7</b>	<b>163.940,3</b>	<b>45,0%</b>	<b>384.051,2</b>	<b>196.405,2</b>	<b>51,1%</b>
Contribuciones Sociales	171.489,6	82.017,9	47,8%	197.090,1	90.260,0	45,8%	202.751,5	99.548,7	49,1%
Transferencias Corrientes	12.570,0	1.047,5	8,3%	159.991,4	66.663,0	41,7%	173.986,2	86.997,0	50,0%
Otros Ingresos	930,7	930,7	100,0%	6.955,2	7.017,3	101%	7.313,5	9.859,5	134,8%

**Fuente:**

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

La fuente de financiamiento más relevante del FODESAF son las Contribuciones Sociales, que representan el 52,8% de los recursos previstos para el período 2011, seguida de la Transferencia de Gobierno Central, 45,3% y Otros Ingresos originados de saldos de liquidación presupuestaria a diciembre del 2010, con un 1,9%.

El comportamiento de la recaudación durante el I semestre del año 2011, muestra que por concepto de Contribuciones Sociales ingresó un monto de ¢99.548,7 millones (49,1%) de un total previsto de ¢202.751,5 millones; por concepto de impuesto de ventas transferido por el Gobierno Central, ingresó un monto de ¢86.997,0 millones equivalente al 50,0%, de ¢173.986,2 millones presupuestados.

El renglón de transferencias del Gobierno Central es el ingreso que mayor crecimiento ha experimentado en los tres últimos años. FODESAF presupuestó ¢12.570,0 millones para el 2009, ¢159.991,4 millones para el 2010 y ¢173.986,2 millones para el 2011, consecuente con su recaudación semestral, que muestra también variaciones positivas y crecientes,

## **Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas**

pasando de ¢1.047,5 millones en el 2009 a ¢66.663,0 millones en el 2010, y a ¢86.997,0 millones recaudados durante el primer semestre 2011.

Pese a lo anterior, se llama la atención, sobre los ingresos que nos ocupan, en el sentido de que se originan de fuentes de financiamiento susceptibles a variables directamente relacionadas al mercado laboral público y privado, dependientes de los niveles de empleo de la economía; de la política salarial del Gobierno para ambos sectores y de los grados de control que pueda ejercer el Estado en materia tributaria sobre las actividades comerciales y de prestación de servicios; variables todas exógenas a la Dirección General de Asignaciones Familiares, que sin embargo, bajo los principios presupuestarios de programación y sostenibilidad deberá observar, a fin de que aquellas acciones orientadas a estimar los recursos del Fondo, respondan a un análisis de riesgo sobre las condiciones macroeconómicas y financieras de las que dependen las fuentes de ingresos citadas y en consecuencia las posibilidades de alcanzar los objetivos y metas de los programas sociales que financia FODESAF.

Es imperativo además una adecuada priorización de las necesidades que se pretenderán financiar con los recursos que se generen por la aplicación de la Ley N° 5662 y con los asignados por el Gobierno Central; dado que, si bien es cierto la Administración del Fondo no influye en las variables sobre las que se calculan sus ingresos, si deberá en acatamiento a los principios presupuestarios supracitados, asegurar el financiamiento necesario para el desarrollo de los programas sociales según la priorización de sus objetivos; ya sean de aquellos que responden a la distribución específica de los recursos según un porcentaje asignado por ley, como de los formalizados mediante convenios.

### • **Sobre la ejecución de los egresos**

En relación con los egresos, el Fondo, por disposición legal debe distribuir los recursos recaudados en el año, entre los distintos programas institucionales que financia, en observancia a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 5662, reformada por la Ley N° 8793. Se proponen así, para el 2011, transferencias de recursos con carácter corriente y de capital, dirigidas según el FODESAF a sectores como el de vivienda, educación, salud y nutrición, protección social, empleo, de construcción y actividades de equipamiento y otros.

**CUADRO 75**  
**FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL 30 DE JUNIO DE 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Partida</b>	<b>Egresos presupuestados</b>	<b>Egresos ejecutados</b>	<b>% ejecución</b>	<b>Diferencia</b>
Servicios	1.964,0	803,9	40,9%	1.160,1
Transferencias Corrientes	296.221,9	117.131,8	39,5%	179.090,1
Transferencias de Capital	82.704,8	32.547,5	39,4%	50.157,3
Cuentas Especiales	3.160,5	-	0,0%	3.160,5
<b>Total</b>	<b>384.051,2</b>	<b>150.483,2</b>	<b>39,2%</b>	<b>233.567,9</b>

**Fuente:** FODESAF, Informe de ejecución de presupuesto 2011 y presupuesto ordinario 2011.

La estructura de egresos del presupuesto ordinario del FODESAF consigna recursos a cuatro partidas de gastos, detalladas en el cuadro inmediato anterior. La Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), es la que de conformidad con las propuestas institucionales realiza la distribución de los recursos del Fondo, de ahí que los montos de gasto más significativos se consignen en las partidas de transferencias, entre las cuales, las de carácter corriente significan el 77,1% de los gastos presupuestados por el Fondo para el 2011, y que muestra una ejecución semestral del 40,0% para un monto de ¢117.131,8 millones transferidos de los ¢296.221,9 millones presupuestados.

Los gastos por concepto de transferencias de capital, representan el 21,5% del total presupuestado y muestran una ejecución de un 39,0% para una suma de ¢32.547,5 millones trasladados de un total de ¢82.704,8 millones estimados para el ejercicio. Señala la DESAF<sup>66</sup> que la asignación de los recursos se da en un marco de coordinación con las autoridades del sector social, con el propósito de tener un impacto en la lucha contra la pobreza y en concordancia con las prioridades, cuyos resultados la DESAF comunicará en informes posteriores de evaluación de la gestión.

Con el propósito de hacer un análisis del gasto por conceptos de transferencias, se presenta el siguiente cuadro en el que se reflejan las cifras presupuestadas y ejecutadas al 30 de junio del 2010 y 2011.

---

<sup>66</sup> FODESAF. Plan de Inversión FODESAF 2011, adjunto al oficio D.M.T. N° 1347-2010 remitido a la Contraloría General el 30 de setiembre de 2010.

**CUADRO 76**  
**FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES**  
**TRANSFERENCIAS OTORGADAS AL 30 DE JUNIO**  
**AÑOS 2010-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Detalle de transferencias	2010		2011		Variación porcentual año 2010-2011	
	Presup. definitivo	Presup. ejecutado	Presup. definitivo	Presup. ejecutado	Presup. definitivo	Presup. ejecutado
<b>Transferencias corrientes</b>	<b>278.182,9</b>	<b>105.891,2</b>	<b>296.221,7</b>	<b>117.131,7</b>	<b>6,5%</b>	<b>10,6%</b>
Ministerio de Educación Pública	100.592,5	28.754,6	100.927,4	41.659,4	0,3%	44,9%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	61.016,9	28.827,9	68.117,0	22.843,7	11,6%	-20,8%
Fondo Nacional de Becas	16.000,0	7.081,8	16.994,3	7.658,7	6,2%	8,1%
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	112,0	0,0	112,0	11,2	0,0%	0,0%
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	1.456,9	647,2	4.820,7	907,6	230,9%	40,2%
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	12.300,0	3.562,7	14.996,0	4.713,7	21,9%	32,3%
Caja Costarricense de Seguro Social	45.164,5	20.049,3	40.747,8	18.988,8	-9,8%	-5,3%
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	3.732,0	1.484,7	3.828,4	1.699,7	2,6%	14,5%
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	2.730,2	1.132,9	2.880,4	1.241,7	5,5%	9,6%
Instituto Mixto de Ayuda Social	16.394,4	6.797,4	20.578,1	8.542,8	25,5%	25,7%
Instituto Nacional de las Mujeres	7.280,7	3.021,1	7.681,0	3.311,2	5,5%	9,6%
Patronato Nacional de la Infancia	10.929,6	4.531,6	14.039,4	5.463,4	28,5%	20,6%
Ciudad de los Niños	473,2	0,0	499,2	89,8		
<b>Transferencias de capital</b>	<b>80.144,6</b>	<b>32.770,3</b>	<b>83.064,7</b>	<b>32.547,5</b>	<b>3,6%</b>	<b>-0,7%</b>
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	1.870,4	0,0	2.070,4	0,0	10,7%	0,0%
Instituto de Desarrollo Agrario	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	2.500,0	86,1	2.736,7	146,7	9,5%	70,4%
Banco Hipotecario de la Vivienda	72.134,8	32.439,1	69.398,0	32.400,8	-3,8%	-0,1%
Sector Municipal	800,0	245,1	5.864,0	0,0	633,0%	-100,0%
Asociación Pro Hospital de Niños (Const. Torre de la Esperanza)	2.839,4	0,0	2.995,6	0,0	5,5%	0,0%
<b>Total transferencias otorgadas</b>	<b>358.327,5</b>	<b>138.661,5</b>	<b>379.286,4</b>	<b>149.679,2</b>	<b>5,8%</b>	<b>7,9%</b>

Fuente: FODESAF. Informes de ejecución años 2010, 2011.

Las mayores asignaciones del gasto son para el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en este orden, criterio este consistente con la presupuestación de las transferencias para el mismo período evaluado del ejercicio 2010. Similar comportamiento refleja la ejecución.

Para el MEP se presupuestó un monto de ₡100.927,4 millones para una ejecución semestral del 41,3% que en términos absolutos alcanzó un monto de ₡41.659,4 millones, es además la transferencia que refleja una mayor variación en la ejecución entre el primer semestre del 2011 respecto del mismo del 2010. La aplicación propuesta para los recursos que se transfieren es según el Plan de Inversión 2011 del FODESAF, financiar el Desarrollo y Ejecución del Programa Nacional de Comedores Escolares en todo el país, y al Programa Avancemos, por lo que se contempla la transferencia de recursos a Juntas de Educación y Administrativas y al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Al IMAS se le asigna, a través del MEP, la suma de ₡60.000,0 millones, para ser aplicados al Programa de transferencias monetarias condicionadas de Avancemos, donde el Instituto

es el responsable de su administración, dicho monto no muestra incremento respecto del ejercicio 2010. Al Instituto se le ha transferido el 44,7%, de los recursos para un monto de ¢26.807,6 millones y corresponde a la partida que proviene del Presupuesto Nacional.

Del resto de los recursos asignados a la cartera ministerial de educación, ¢7.727,0 millones se direccionaron a Comedores Escolares en forma directa, de conformidad con la Ley N° 5662 y sus reformas y ¢6.899,7 a las Juntas de Educación para ese mismo fin.

La otra transferencia representativa, clasificada como de capital, es la consignada para el BANHVI con una asignación de ¢69.398,0 millones, sin embargo refleja una reducción presupuestaria de un -3,8% respecto del año anterior cuando se presupuestaron ¢72.134,0 millones. La ejecución del primer semestre asciende a un 46,7%, esto es un monto de ¢32.400,8 millones. El tercer monto importante, tanto por su presupuestación como por su ejecución es el propuesto para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que muestra una variación del 11,6% para el 2011, al pasar de ¢61.016,9 millones, a ¢68.117,0 millones. La ejecución al primer semestre es en cambio menor y su aplicación muestra el financiamiento al programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa; y de empleo; pero en especial al financiamiento de las pensiones de adultos mayores en situación de pobreza para lo que se han transferido a la CCSS un monto de ¢15.000,0 millones, monto que experimenta una reducción de ¢10.000,0 millones respecto del primer semestre del 2010. Por otra parte, y también con cargo a los recursos del Ministerio de Trabajo, se transfiere a la CCSS la suma de ¢4.077,0 millones para cubrir el déficit en el presupuesto del Régimen no Contributivo de Pensiones<sup>67</sup>.

La CCSS es la entidad a la que, en el orden mostrado, se le transfiere más recursos provenientes del FODESAF, aunados a los que a través del Ministerio de Trabajo se aplican de igual forma a pensiones. Así se propone para el 2011, el traslado de ¢40.747,8 millones de los cuales se han ejecutado durante el semestre la suma de ¢18.988,8 millones, ambos montos son comparativamente menores al presupuestado y ejecutado en el primer semestre 2010, según se observa en el cuadro antepuesto. La aplicación de los recursos trasladados es el financiamiento del Régimen no Contributivo de Pensiones; la atención de pacientes terminales y el pago de comisiones y gastos por Servicios Financieros y Comerciales de la CCSS.

Otras transferencias que se deben mencionar son, en orden de asignación presupuestaria, la prevista también para el IMAS dirigida a la Atención Integral para la Reducción de la Pobreza y jóvenes en Riesgo Social y cuyo monto asciende a ¢20.578,1 millones y su ejecución semestral es del 41,5% para un monto de ¢8.542,8 millones girados al Instituto para el fin citado; este programa muestra variaciones porcentuales positivas respecto del primer semestre del ejercicio 2010, conforme se observa en el cuadro.

Al Fondo Nacional de Becas, por su parte, se le han transferido recursos por ¢7.658,7 millones de los ¢16.994,3 millones presupuestados, ambas sumas apenas superan la propuesta para el período 2010. Del total de fondos girados, ¢6.420,7 millones dan contenido presupuestario a las acciones y actividades incluidas en el Convenio entre el FODESAF y FONABE. Además se pretende transferirle al Programa Avancemos la suma de ¢700,0 millones a través del Fondo de Becas, pero no se refleja al 30 de junio giro alguno.

El Patronato Nacional de la Infancia PANI, ha recibido el monto de ¢5.463,4 millones de los ¢12.689,4 millones presupuestados por el Fondo, significando en este caso variaciones

<sup>67</sup> Según Informe de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio del 2011, digitado en el SIPP.

## **Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas**

porcentuales positivas importantes respecto del mismo semestre del 2010, en tanto se prevé un 28,5% más de recursos para el 2011, y se observa un giro del 20,6% más de lo que se ejecutó a la misma fecha del año 2010, destinados por ley a brindar protección integral a las personas menores de edad. La Oficina de Cooperación Internacional de la Salud recibió un 32,3% más de recursos que en el mismo período del 2010 cuando se le transfirieron ¢3.562,7 millones, en tanto, durante el 2011 refleja una ejecución de ¢4.713,7 millones que se destinarían al Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil, la suma girada representa el 31,4% de un presupuesto anual propuesto de ¢14.996,0 millones.

Sobre el Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, se indica que el FODESAF consignó recursos para su financiamiento a través de distintas Unidades Ejecutoras, tal y como se detalla en el cuadro siguiente:

**CUADRO 77**  
**FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES**  
**TRANSFERENCIAS AL PROGRAMA RED DE CUIDO**  
**AL 30 DE JUNIO 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Unidad Ejecutora</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Ejecución</b>
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	2.500,0	0
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	1.096,0	0
Instituto Mixto de Ayuda Social	350,0	0
Patronato Nacional de la Infancia	1.350,0	0
Municipalidades	4.800,0	0
<b>Total</b>	<b>10.096,0</b>	<b>0</b>

**Fuente:** Fodesaf. Informe de Ejecución de presupuesto 2011.

Lo anterior con el propósito de atender lo dispuesto en la Directriz N° 008-P de la Presidencia de la República y el Decreto Ejecutivo N° 36020-MP del 8 de mayo de 2010. El programa se refuerza en ¢10.096,0 millones, pero no se muestra al 30 de junio del presente ejercicio, ningún monto transferido, dado que tal como lo determinó esta Contraloría General en el Informe N° DFOE-SOC-IF-05-2011 del 23 de mayo de 2011, a pesar de que la actual Administración ha propuesto actividades para la elaboración del diseño conceptual y operativo de la RNCDI, transcurrido un año de dicho proceso, aún no se cuenta con los documentos formales que permitan a la ciudadanía y a los participantes en la Red conocer cuál es la concepción que se tiene y cómo operaría, ni con un instrumento para la dirección de las acciones de los diferentes actores públicos y privados, la definición de responsabilidades y funciones, la planificación operativa, la ejecución y la evaluación del programa.

Al respecto se indica que esta Contraloría General, en aras de generar mayor transparencia y posibilitar una adecuada rendición de cuentas, ha señalado la necesidad de contar con una definición clara de los alcances del programa, poblaciones



beneficiadas, metas propuestas y mecanismos formales que articulen la gestión de las instituciones involucradas en su ejecución.

En el caso de los recursos previstos para las municipalidades, se advirtió de la necesidad de realizar un inventario de la infraestructura y recursos existentes, de identificar la oferta pública y privada disponible en los cantones que construirían centros de cuidado infantil, y las comunidades vulnerables, así como estimar la demanda potencial de los servicios, como elementos orientadores de la inversión pública a realizar para impulsar la Red citada. Además, se indicó sobre la conveniencia de suscribir convenios que permitan dar un marco normativo a las transferencias que se otorguen a las instituciones como al sector municipal involucrado, en el que se establezcan las obligaciones del caso, que garanticen el fin público. Para ampliar sobre la gestión de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil, ver el comentario sobre la gestión del primer semestre 2011, del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en este mismo informe.

#### **4.1.13 Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)**

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

Los ingresos aprobados al 30 de junio de 2011, ascienden a ¢140.265,8 millones, monto que contempla la suma por ¢43.861,8 millones del presupuesto extraordinario N° 1-2011. El Banco cuenta con tres fuentes de recursos, las que han generado un ingreso efectivo al 30 de junio de 2011 por ¢81.134,1 millones, distribuido de la forma siguiente: en la Cuenta General<sup>68</sup> ¢1.907,8 millones, que representan el 3,9% de los recursos recibidos a la fecha indicada; Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI) ¢3.411,8 millones con un 4,2% y el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) ¢75.814,5 millones, donde se ubican el 93,4% de los recursos recibidos.

De acuerdo con lo anterior, la fuente de ingresos más importante en el BANHVI es el FOSUVI, que está conformado tanto por los recursos de superávit específico, por ¢43.324,74 millones, como por las transferencias corrientes recibidas en el período. De conformidad con lo dispuesto en la *Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (Ley No. 7052)*, los recursos del FOSUVI se deberán destinar exclusivamente al pago de los Bonos Familiares de Vivienda.

Acorde con los datos del informe de ingresos del primer semestre de 2011, el BANHVI alcanzó sus metas financieras, sobre lo cual coadyuvó la incorporación del superávit por ¢43.655,9 millones, es decir un 53,8% del total de ingresos percibidos, monto que, como es de conocimiento generalizado, no se produce en el semestre en estudio, sino que corresponde a recursos generados en períodos anteriores y que se incorporaron a la corriente presupuestaria este año, mediante el presupuesto extraordinario N° 1-2011. Dicha suma está conformada por ¢331,2 millones correspondiente al superávit de la cuenta general y ¢43.324,7 millones del superávit específico del FOSUVI.

A continuación se muestra el comportamiento de los ingresos durante los años 2009-2011:

---

<sup>68</sup> Incluye el aporte patrimonial y un aporte inicial del Estado, de acuerdo con la Ley N° 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, así como los créditos del Fondo Nacional para la Vivienda, según lo indicado en el artículo 42 de la citada Ley.

**CUADRO 78**  
**Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)**  
**Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado al 30 de junio**  
**2009-2011**  
**En millones de colones**

Ingreso	2009			2010			2011		
	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.
	<b>113.818,7</b>	<b>73.931,0</b>	<b>65,0%</b>	<b>131.212,1</b>	<b>73.581,8</b>	<b>56,0%</b>	<b>140.265,8</b>	<b>81.134,1</b>	<b>58,0%</b>
Intereses sobre títulos valores	2.077,7	1.223,2	59,0%	1.920,6	660,3	34,0%	893,2	517,6	58,0%
Intereses y comisiones sobre préstamos	7.856,9	3.025,6	39,0%	8.523,9	3.459,9	41,0%	9.699,9	3.315,0	34,0%
Otras rentas de activos financieros	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,1	0,1	100,0%
Otros ingresos no tributarios	2.760,0	856,8	31,0%	1.800,0	958,1	53,0%	2.460,0	1.047,0	43,0%
Transferencias corrientes	60.313,6	28.014,9	46,0%	74.322,1	32.600,0	44,0%	83.556,7	32.598,5	39,0%
transferencias de capital	0,0	0,0	0,0%	8.742,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%
Recursos de vigencias anteriores	40.810,5	40.810,5	100,0%	35.903,5	35.903,5	100,0%	43.655,9	43.655,9	100,0%

**Fuente:**

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.  
 -Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

En el primer semestre de 2011, el BANHVI presenta un crecimiento en términos reales de un 4,9% en sus ingresos efectivos, ello en relación con el mismo período de 2010, originado, especialmente, en el aumento real en el superávit acumulado del 15,7%.

En relación con los recursos que recibe ese Banco por concepto de transferencias, esta Contraloría General ha manifestado la necesidad de que se establezcan acciones ante los riesgos que genera, para su solidez financiera, la alta dependencia de la transferencia que otorga el FODESAF, para cumplir con sus objetivos. Lo anterior, aunado al hecho de que el Ministerio de Hacienda, en el oficio DM-3037-2010 del 8 de junio del 2010<sup>69</sup>, indicó que no tienen obligación de incluir en la Ley de Presupuesto de la República ninguna partida relacionada con los artículos 46 y 47 de la Ley N° 7052, ni realizar pago alguno por ese concepto, ello fundamentado en sentencia N° 04251 de la Sala Constitucional, que declaró sin lugar una acción que pretendía que se declarase inconstitucional la omisión, por parte de autoridades del Poder Ejecutivo, de incluir en el presupuesto de la República los recursos correspondientes al inciso b del artículo 46 de la referida ley, por considerar que el gasto que implica el cumplimiento del citado inciso no cuenta con una fuente de financiamiento.

Al respecto, la Contraloría General de la República, mediante el oficio N° 10742 (DFOE-SAF-0497) del 04 de noviembre de 2010<sup>70</sup>, le indica a la Asamblea Legislativa que según lo señalado por la Sala Constitucional en la sentencia citada, el Congreso podría valorar, en coordinación con el Poder Ejecutivo, la posibilidad de establecer, mediante norma de rango legal, considerando las posibilidades económicas y necesidades del país, una fuente concreta para financiar lo previsto en la Ley N° 7052, o bien, asignarle, conforme a criterios de oportunidad e interés público, en el ejercicio de las funciones propias de ese órgano

<sup>69</sup> Oficio del Ministerio de Hacienda dirigido a la Defensora de los Habitantes de la República.

<sup>70</sup> Oficio dirigido a la Diputada Patricia Pérez Hegg, como complemento a oficio.

legislativo y dentro del contexto del trámite de discusión y aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y sus modificaciones, los recursos que se estimen pertinentes, para tal efecto.

Por lo expuesto, resulta fundamental destacar el que la Junta Directiva y la Administración del BANHVI, cuenten con mecanismos adicionales de evaluación de sus fuentes de financiamiento, con el propósito de disminuir el impacto en las finanzas de la institución, en caso que el Ministerio de Hacienda traslade sumas menores a las presupuestadas, o bien, ante una eventual modificación en la legislación vigente que regula el FODESAF. Esto para garantizar el cumplimiento en lo dispuesto en la Ley N° 7052, que establece que deben proveerse de recursos permanentes y al menor costo posible para el financiamiento de los programas habitacionales del sistema.

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

En relación con la estructura programática establecida para el cumplimiento de sus fines de creación, el Banco cuenta con cinco programas presupuestarios, donde el 97% (¢136.035,9 millones) de los recursos propuestos, se encuentran concentrados en los programas de Administración Operativa (90,1%) y de Administración Financiera (6,9%), lo cual es consistente con la razón de ser del Banco, ya que en el primero se administran los recursos del FOSUVI y en el segundo los del FONAVI.

En cuanto a la ejecución de los gastos alcanza el 30,5% (¢42.829,8 millones) de lo presupuestado (¢140.265,8 millones) al 30 de junio de 2011, la cual disminuyó en un 3,6% con respecto a la ejecución a esa misma fecha en el año 2010 y en un 2% con respecto al año 2009, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**CUADRO 79  
BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI)  
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO  
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO  
AL 30 DE JUNIO 2009-2011  
EN MILLONES DE COLONES**

Programa	2009			2010			2011		
	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.
	<b>113.818,7</b>	<b>36.998,1</b>	<b>33,0%</b>	<b>131.212,1</b>	<b>44.725,2</b>	<b>34,0%</b>	<b>140.265,8</b>	<b>42.829,8</b>	<b>31,0%</b>
Dirección y Administración Superior	1.683,0	604,8	36,0%	1.820,3	724,4	40,0%	2.091,6	722,1	35,0%
Administración General	1.368,3	363,7	27,0%	1.914,8	263,9	14,0%	1.918,1	269,0	14,0%
Administración Operativa	101.213,4	34.205,0	34,0%	118.481,2	41.588,1	35,0%	126.399,2	40.289,4	32,0%
Administración Financiera	9.370,1	1.737,2	19,0%	8.793,2	2.054,8	23,0%	9.636,7	1.448,2	15,0%
Dirección Supervisión Entidades Autorizadas	184,0	87,4	47,0%	202,6	94,0	46,0%	220,2	101,2	46,0%

**Fuente:**

- Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.
- Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

Cabe agregar que, se han ejecutado el 67,8% (¢83.415,8 millones) de los fondos destinados a las entidades autorizadas para los proyectos de viviendas, de los cuales ¢38.894,1 millones fueron asignados a esas entidades para cumplir con el artículo 59 de la Ley 7052. A su vez,

## Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas

los recursos asignados al FONAVI, ascienden a ¢9.636,7 millones de los cuales se ha ejecutado la suma de ¢1.448,2 millones.

El comportamiento del presupuesto de egresos del BANHVI en estos últimos años al 30 de junio, según partidas del objeto del gasto, se observa en el cuadro siguiente:

**CUADRO 80**  
**BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI)**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO**  
**SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**AL 30 DE JUNIO 2009-2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partida	2009			2010			2011		
	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejec.
	<b>113.818,7</b>	<b>36.998,1</b>	<b>32,5%</b>	<b>131.212,1</b>	<b>44.725,2</b>	<b>34,1%</b>	<b>140.265,8</b>	<b>42.829,8</b>	<b>30,5%</b>
Remuneraciones	2.430,6	1.124,2	46,3%	2.751,3	1.210,8	44,0%	2.957,6	1.342,6	45,4%
Servicios	690,6	147,5	21,4%	769,1	181,5	23,6%	904,3	140,5	15,5%
Materiales y suministros	68,6	23,5	34,3%	94,8	26,6	28,1%	100,1	25,9	25,9%
Intereses	3.884,5	1.649,5	42,5%	4.308,9	1.803,2	41,8%	3.090,7	1.187,7	38,4%
Activos financieros	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%
Bienes duraderos	144,9	13,3	9,2%	350,9	76,7	21,9%	331,1	11,6	3,5%
Transferencias corrientes	949,0	289,2	30,5%	1.241,3	390,5	31,5%	1.383,7	429,6	31,0%
Transferencias de capital	98.592,9	33.750,9	34,2%	114.703,3	41.035,9	35,8%	123.107,7	39.691,9	32,2%
Amortización	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%
Cuentas especiales	7.057,6	0,0	0,0%	6.992,5	0,0	0,0%	8.390,6	0,0	0,0%

**Fuente:**

-Presupuesto aprobado al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

-Liquidación presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

Del monto de egresos presupuestados para el primer semestre del año 2011, el BANHVI ha ejecutado un total de ¢42.829,9 millones, que representa un 30,5% de lo programado. Las partidas de gastos por concepto de "Remuneraciones" e "Intereses y Comisiones" alcanzaron una ejecución del 45,4% y 38,4%, respectivamente, con respecto a lo presupuestado, mientras que las partidas restantes, incluso la más relevante dentro de la función del Banco, como lo es la de Transferencias de Capital, alcanzaron porcentajes de ejecución menores al 33%.

En la partida de Transferencias de Capital, en donde se ubica el gasto más importante de la entidad, se incluyen los aportes a las entidades autorizadas con el fin de que atiendan las necesidades de vivienda. Sobre el particular, de un total de ¢123.107,8 millones asignados en dicha partida, el BANHVI presupuestó la suma de ¢97.613,6 millones, o sea el 79,3%, para ser trasladados a los entes privados, dentro de los que destaca la Fundación Costa Rica-Canadá, a la que se le asigna ¢33.370,9 millones (un 27,1%). Las restantes transferencias de capital están constituidas por aportes a entes privados sin fines de lucro, las que se refieren a cooperativas, donde destinaron ¢24.351,8 millones y su ejecución fue de un 35,5%. Al 30 de junio de 2011, han ejecutado el 32,2 % de lo presupuestado en dicha partida.

Por su parte, al Sector Público se le asignó en el período en estudio, un total de ¢25.494,1 millones, de los cuales han trasladado el 32,2%. Dentro de este grupo de entidades, sobresalen los recursos que se trasladan al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Un aspecto que se ha observado sobre el comportamiento de las transferencias de capital, es la subejecución mostrada al final de cada período, siendo que en 2010 se ejecutó un 66,5% y en 2009 un 66,4%. Al respecto, considerando el porcentaje de ejecución en el primer semestre del año en curso, esa entidad debe analizar la situación comentada, con el objeto de que se establezcan las medidas necesarias oportunamente, de manera que la ejecución de la referida partida sea consistente con lo programado y con los objetivos y metas previstas para el año 2011, en favor de las familias que requieren de vivienda digna, máxime considerando que la utilización eficaz y eficiente de dichos recursos tienen un impacto directo positivo en los estratos más necesitados de la sociedad. Sobre este aspecto, cabe señalar que, éste órgano contralor se encuentra en estos momentos desarrollando un estudio de fiscalización en el BANHVI dentro del cual se le dará seguimiento a esta temática, con el objeto de disponer a la administración lo que corresponda, en aras de que se solventen las eventuales debilidades que conllevan a la subejecución del presupuesto.

### **c. Sobre resultados de la ejecución física**

En el documento denominado "Informe sobre el grado de cumplimiento del Plan Operativo Institucional (POI), de I primer semestre 2011", se incorpora entre otros aspectos, el resumen del cumplimiento de las metas que se contemplan en el referido Plan.

Al respecto, de acuerdo con el Informe citado, se plantea un total de 81 metas programada en el POI 2011, de las cuales para el primer semestre de 2011, el grado de cumplimiento en promedio global, según reporta la institución, es del 45%. De manera que se cumplieron 12 metas al 100%, 38 metas alcanzaron un cumplimiento mayor o igual que 40% y 18 poseen un avance inferior al 40%, de las cuales 4 no poseen ningún avance. En términos generales, la ejecución física del BAHNVI muestra un comportamiento variado en las metas de los programas citados, ya que en algunas metas muestran porcentajes razonables de cumplimiento y otras por el contrario mantienen bajos porcentajes de ejecución.

El resultado de algunas metas importantes en la gestión del BANHVI, se presentan en el siguiente cuadro, las cuales están relacionadas con la labor del FOSUVI:

**CUADRO 81  
BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI)  
RESULTADO DE ALGUNOS INDICADORES  
AL 30 DE JUNIO DE 2011**

<b>Metas</b>	<b>Valor esperado (anual)</b>	<b>Resultado alcanzado</b>	<b>% de cumplimiento</b>
Número de solicitudes de bonos de vivienda población indígena	789	318	40,3%
Número de proyectos de vivienda programados <sup>1/</sup>	NA	28	
Número de solicitudes bono programa mujeres jefas de hogar	4.949	2.798	56,5%
Número de solicitudes bonos programa RAMT	866	483	55,8%
Número de solicitudes bonos programa ABC	108	22	20,4%
Número solicitudes de bonos programa ABC vertical	NA /2	0	0,0%
Número de solicitudes de bonos programa adulto mayor	288	152	52,8%
Número de solicitudes personas con discapacidad	288	141	49,0%

<sup>1/</sup> Se aprobaron 26 proyectos de vivienda para un total de 1.279 soluciones habitacionales, así como dos Proyectos de bono colectivo.

Cabe señalar que la información incluida en la evaluación del primer semestre de 2011 del plan operativo institucional, muestra en forma general, información descriptiva relacionada con los logros de la entidad, pero no incluye la vinculación con los resultados obtenidos en el presupuesto, desconociéndose si la utilización de los recursos en el cumplimiento de los objetivos y metas se dio con criterios de eficacia, eficiencia y economía.

Por lo tanto, tal y como este órgano contralor ya le ha indicado en otras oportunidades al BANHVI, resulta indispensable que dicho Banco realice esfuerzos para que en la definición de los objetivos y metas incluidos en su plan operativo, se logre mayor vinculación con el presupuesto, para una mayor efectividad en el proceso de evaluación integral y rendición de cuentas institucional, para la toma de decisiones de las autoridades superiores del Banco.

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

Del análisis de la ejecución físico-financiera de la CNE se determinó una disminución permanente en la recaudación de su mayor fuente de financiamiento, que incidió en que su gasto real más sus recursos comprometidos fuera mayor al ingreso real total.

A pesar de que el ingreso real represente un 20,7% de los recursos presupuestados, la CNE reporta avances satisfactorios en las metas programadas, lo que en suma podría estar evidenciando deficiencias en la formulación presupuestaria, si tomamos en cuenta también que en el período de análisis la Comisión efectuó nueve modificaciones presupuestarias para ajustar su presupuesto, es decir modificó su presupuesto 1,5 veces por mes.

**Disminución en la recaudación de su mayor fuente de financiamiento**

El 62% de los ingresos totales aprobados a la CNE, es generado por el ingreso tributario diverso y se origina en la transferencia que todas las instituciones de la Administración Central, la Administración Pública Descentralizada y las empresas públicas, deben realizar del 3% de las ganancias y del superávit presupuestario que reporten al final del período presupuestario<sup>71</sup>. Este ingreso en el presupuesto ordinario del 2011, se destinó en su totalidad para financiar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR)<sup>72</sup>. Para este período de estudio, su recaudación decayó con respecto al mismo período de los últimos dos años, según el siguiente cuadro:

**CUADRO 82  
COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS  
PRESUPUESTO DE INGRESOS  
AL 30 DE JUNIO DE 2011  
EN MILLONES DE COLONES**

Subgrupo	2009			2010			2011		
	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejecución	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejecución	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejecución
Ingresos tributarios diversos	8.164,5	3.223,7	39,5%	5.684,4	466,7	8,2%	5.165,5	694,5	13,4%
Transferencias corrientes Gobierno Central (Presidencia de la República, para gastos operativos de la CNE)	1.455,3	582,4	40,0%	1.525,1	635,5	41,7%	1.601,4	507,5	31,7%
Ingresos varios no especificados (recursos para la administración del Fondo Nacional de Emergencias)	0,0	0,0	0,0%	1.440,5	880,0	61,1%	1.286,9	460,5	35,8%
<b>Subtotal</b>	<b>9.619,8</b>	<b>3.806,1</b>	<b>39,6%</b>	<b>8.650,0</b>	<b>1.982,2</b>	<b>22,9%</b>	<b>8.053,8</b>	<b>1.662,5</b>	<b>20,6%</b>
Superávit libre	174,7	41,5	23,8%	250,0	164,4	65,8%	240,0	61,5	25,6%
Superávit específico	2.188,3	2.276,8	104,0%	0,0	348,0	NA	0,0	79,4	NA
<b>Total</b>	<b>11.982,8</b>	<b>6.124,4</b>	<b>51,1%</b>	<b>8.900,0</b>	<b>2.494,6</b>	<b>28,0%</b>	<b>8.293,8</b>	<b>1.803,4</b>	<b>21,7%</b>

NA: No aplica

Fuente: Informes de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

<sup>71</sup> Artículo 46, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N° 8488.

<sup>72</sup> El SNGR tiene como propósito la promoción y ejecución de los lineamientos de política pública que permiten tanto al Estado costarricense como a los distintos sectores de la actividad nacional, incorporar el concepto de gestión del riesgo como eje transversal de la planificación y de las prácticas del desarrollo.

*Gestión del riesgo:* Proceso mediante el cual se revierten las condiciones de vulnerabilidad de la población, los asentamientos humanos, la infraestructura, así como de las líneas vitales, las actividades productivas de bienes y servicios y el ambiente. Es un modelo sostenible y preventivo, al que incorporan criterios efectivos de prevención y mitigación de desastres dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica, así como a la preparación, atención y recuperación ante las emergencias.

## Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas

El ingreso tributario diverso muestra para el período en análisis, un cobro de ¢694,5 millones lo que significa un 13,4% del monto presupuestado; el porcentaje de recaudación es menor al 39,5% alcanzado para el mismo período del 2009 y ligeramente mayor al 8,2% del 2010. La caída de este ingreso, se origina según lo indica la CNE, en la disminución del superávit o ganancias que han alcanzado en esos años las entidades obligadas a transferirle el 3% de estos excedentes.

En el primer semestre del 2010, el recurso citado, alcanzó un ingreso real del 8,2% y al cierre de ese año ascendió a un 65%, lo que demuestra que la mayor parte de su recaudación se efectúa en los últimos seis meses; situación que es contraria a lo establecido en el artículo 46 de la Ley N° 8488 que señala "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".

Este mismo artículo permite a la CNE efectuar acciones administrativas y penales para que las entidades realicen el traslado de los recursos en el período establecido. Al respecto, la CNE señaló que actualmente son 20 las instituciones<sup>73</sup> que no han cumplido con la transferencia a tiempo de los recursos que corresponden al resultado del período 2010, y a todas se les envió la segunda prevención de cobro<sup>74</sup>.

### El monto del gasto devengado más los recursos comprometidos excede al monto del ingreso real

El gasto real alcanzó solo el 19,8% del recurso anual presupuestado; resultado similar al comportamiento del gasto para el mismo período en el último año y menor al del 2009, según se detalla a continuación:

**CUADRO 83**  
**COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS**  
**PRESUPUESTO DE GASTOS POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO**  
**AL 30 DE JUNIO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Partidas	2009			2010			2011		
	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejecución	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejecución	Presup. aprobado	Presup. ejecutado	% ejecución
<b>Total</b>	<b>11.982,9</b>	<b>3.144,2</b>	<b>26,2%</b>	<b>8.900,0</b>	<b>1.737,6</b>	<b>19,5%</b>	<b>8.293,8</b>	<b>1.641,7</b>	<b>19,8%</b>
Remuneraciones	2.078,8	705,1	33,9%	2.308,0	943,5	40,9%	2.701,4	1.029,8	38,1%
Servicios	1.386,7	220,8	15,9%	2.281,2	345,3	15,1%	2.728,4	449,1	16,5%
Materiales y suministros	2.438,5	636,5	26,1%	1.021,8	129,0	12,6%	582,7	58,7	10,1%
Intereses y comisiones	0,5	0,1	20,0%	2,0	0,0	0,0%	5,5	0,1	1,8%
Bienes duraderos	1.807,2	167,2	9,3%	1.785,2	286,7	16,1%	925,1	48,0	5,2%
Transferencias corrientes	92,3	25,1	27,2%	60,0	33,1	55,2%	64,7	51,7	79,9%
Transferencias de capital	4.178,9	1.389,4	33,2%	1.360,0	0,0	0,0%	1.286,0	4,3	0,3%
Cuentas especiales	0,0	0,0	0,0%	81,8	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%

**Fuente:** Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2009, 2010 y 2011.

<sup>73</sup> El monto total de los recursos de las 20 instituciones que no han cumplido con la transferencia, a que hace referencia el art. 46 de la Ley N° 8488, representa el 1,41% del total de recursos por recaudar.

<sup>74</sup> Oficio N° CNE-DFC-113-2011.



El gasto real del primer semestre fue de ¢1.641,7 millones, y representa el 91% del ingreso real. Si al egreso real se le suma los recursos reportados como compromisos presupuestarios en las partidas de servicios y materiales y suministros por ¢576,8 millones, se obtiene la suma de ¢2.218,5 millones, monto mayor en ¢415,1 millones al ingreso real del primer semestre (¢1.803,4 millones). Esta situación se convierte en una luz de alarma para la CNE por cuanto en el segundo semestre tiene que generar los recursos suficientes para hacerle frente a sus compromisos adquiridos, de lo contrario se estaría enfrentando a una situación deficitaria.

**Regular avance físico en el programa sustantivo “Gestión de Riesgo”**

El programa Gestión de Riesgo reporta seis metas con un avance físico igual o superior al 50% y seis metas con alcances menores al 50%, según el siguiente detalle:

**CUADRO 84  
COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS  
EJECUCIÓN FÍSICA  
AL 30 DE JUNIO**

Programa	Meta anual		Resultado	Porcentaje
	Descripción	Cantidad		
Gestión de Riesgo	Actores estratégicos vinculados a las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo con competencias y programas relacionados con la gestión del riesgo	10%	0,5	50%
	Programas de coordinación de los tres subsistemas de desarrollo de los convenios, protocolos y procedimientos elaborados, aprobados y en aplicación	20%	0,092	46%
	Un sistema de seguimiento y evaluación operando que permita la materialización de las metas establecidas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo (PNGR)	20%	0,069	35%
	Actores estratégicos asesorados mediante programas de capacitación e información coordinados por la CNE que cumplen con los objetivos, acciones y metas del PNGR	20%	0,12	60%
	Instituciones públicas instruidas y asesoradas que aplican los lineamientos para la asignación de recursos para la gestión de riesgo	20%	0,04	20%
	Actores del subsistema de Prevención integrados a la plataforma de información	2%	0,0055	28%
	Comunidades vulnerables identificadas como de alta recurrencia intervenidas con procesos de reducción de riesgo	5%	0,021	42%
	Un sistema automatizado de seguimiento y control para los planes de inversión, implementado, para ser integrado con la plataforma institucional en el año 2012.	100%	0,49	50%
	Protocolos y procedimientos para la acción contralora y fiscalizadora en los procesos de reconstrucción, con actores estratégicos del SNGR.	4	1	25%
	Una red de comunicaciones operando al 100% en cantones del país.	81	41	50%
	Cantones con procesos de promoción, capacitación y seguimiento a la organización de los comités de emergencia.	81	41	50%
	Desarrollo de nodos virtuales en los comités municipales de emergencia, con enfoque en gestión del riesgo, así como la elaboración de documentos oficiales estandarizados (14 b)	25	13	50%

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2011.

Si bien para la mayoría de las metas los resultados revelan progresos satisfactorios, otras muestran bajos porcentajes de avance. Sobre este aspecto, en el informe de evaluación físico la CNE informa que el bajo resultado obtenido para algunas metas, se debe a la falta de mapeo de actores, falta de metodologías en la asignación de recursos, falta de la plataforma externa de información que vincule a los actores que manejan información estratégica. Estas debilidades debe solucionarlas en el segundo semestre, de lo contrario, el programa sustantivo no estaría alcanzando el objetivo programado.

### **Abundancia de modificaciones presupuestarias**

La CNE durante el primer semestre formuló nueve modificaciones presupuestarias<sup>75</sup> para ajustar su presupuesto. Esta cantidad de variaciones, muestra la existencia de una debilidad institucional en la fase de la formulación presupuestaria al momento de asignar óptimamente sus recursos en el presupuesto ordinario, con el fin de atender los requerimientos de los planes de mediano y largo plazo y satisfacer las necesidades que dieron origen a los objetivos y fines para los que fue creada.

Esta deficiencia se confirma al observar que en el período 2010, la cantidad de modificaciones alcanzó la cifra de 73 documentos, lo que implicó que su presupuesto fue modificado en promedio seis veces por mes, más de una vez por semana. Este comportamiento denota la existencia de un problema institucional en la fase de la formulación presupuestaria al momento de asignar óptimamente sus recursos en el presupuesto ordinario, con el fin de atender los requerimientos de los planes de mediano y largo plazo y satisfacer las necesidades que dieron origen a los objetivos y fines para los que fue creada. Esta situación genera un atraso en la ejecución de los gastos y el logro de las metas programadas. Por lo tanto la CNE debe realizar una evaluación al respecto y de conformidad con el resultado obtenido realizar los ajustes pertinentes.

## **4.2 Sector Municipal**

El análisis de la ejecución presupuestaria y física de las instituciones del sector municipal muestra un lento avance en el cumplimiento de las metas programadas (inferior al 70% en promedio), igual situación se presenta con los gastos (aproximadamente se ha ejecutado un 30% de lo previsto), mientras que el porcentaje de ejecución de los ingresos alcanza un nivel más favorable comparativamente (un 57,9% de recaudación).

El cumplimiento pleno de lo programado en cuanto a metas no se alcanzó en ningún ayuntamiento y sólo cinco superaron el 85% de cumplimiento, siendo el avance más moderado en los programas relativos a la prestación de servicios comunitarios, inversiones y partidas específicas, que corresponden a la gestión sustantiva de las municipalidades. Además, los porcentajes de ejecución de las metas relacionadas con el mejoramiento de los procesos de producción de bienes y servicios (metas de mejora), en el caso de todos los programas, se encuentran rezagados con respecto a la situación que se presenta con las metas operativas, los cuales se refieren al desarrollo normal de los procesos de producción.

Por su parte, un número importante de municipalidades se ubica en un escenario crítico o no deseable caracterizado por un bajo porcentaje de ejecución del gasto (entre el 14,8% y 35,4%) y un bajo logro de las metas trazadas para el I semestre 2011 (entre el 33,6% y 59,6%).

---

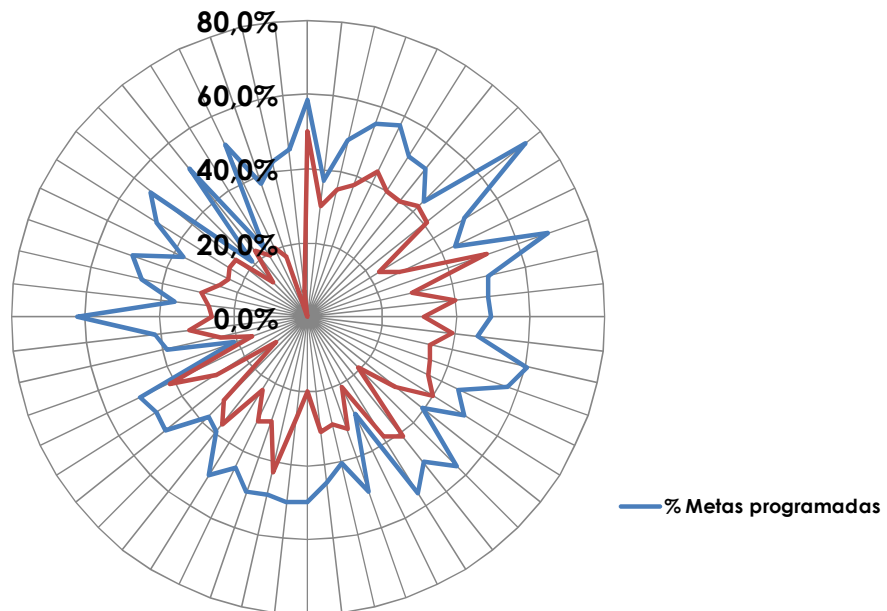
<sup>75</sup> Datos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuesto 2011.

#### 4.2.1 Avance en la gestión física del Sector Municipal

El avance en el cumplimiento de las metas para el I semestre del año 2011 por el Sector Municipal es lento, dado que fue de un 64,9%<sup>76</sup> en promedio, concentrándose en el programa I: Dirección y Administración General, relacionado con la actividad administrativa de apoyo a la gestión municipal sustantiva, quedando rezagado el avance en los programas referentes a la prestación de servicios, inversiones y partidas específicas.

Cabe señalar que cada municipalidad define en el plan operativo anual, el grado de cumplimiento de las metas que pretende atender por semestre, lo cual se complementa con la correspondiente asignación de recursos presupuestarios. La diferencia entre lo programado y el cumplimiento alcanzado de las metas al 30 de junio se muestra en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO 16**  
**GOBIERNOS LOCALES**  
**METAS PROGRAMADAS Y ATENDIDAS**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2011**



**Fuente:** Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y Anexo 1 del Informe de Gestión al 30 de junio de 2011.

Como se puede observar en el gráfico anterior, la desviación entre lo programado y lo realmente alcanzado (distancia entre la línea externa y la interna) es muy variada, es decir, cada municipalidad muestra una situación diferente respecto de las demás, existiendo pocos casos donde la desviación entre lo programado y ejecutado es mínima, a saber, el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde de Puntarenas y las municipalidades de

<sup>76</sup> Se consideran 54 de los 89 gobiernos locales, por cuanto los restantes no remitieron oportunamente a esta Contraloría General la información sobre el avance en el cumplimiento de las metas planteadas en sus planes operativos anuales para el año 2011. En el caso de las municipalidades de San Pablo, Tibás y La Cruz sí la enviaron pero no digitaron la información de los informes de ejecución presupuestaria correspondientes al II trimestre 2011 en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

## Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas

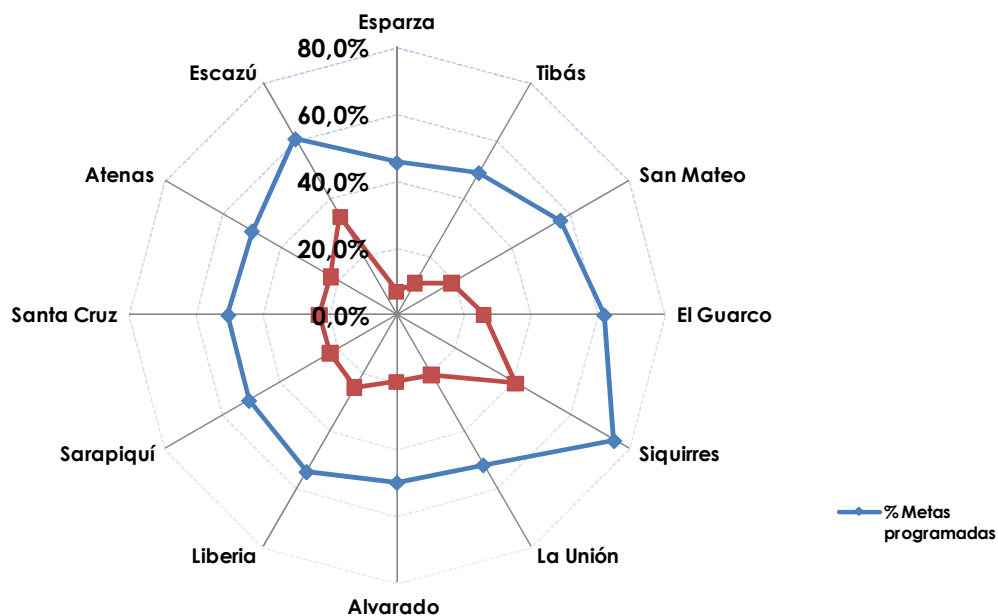
Palmares, Bagaces, Santa Cruz y Belén, representadas en dicho gráfico en aquellas partes donde prácticamente convergen ambas líneas.

Entre las diferentes causas que podrían estar detrás de esta limitada capacidad de cumplimiento de metas, se pueden citar: la inadecuada definición de las metas, registro deficiente del avance y la falta de designación de funcionarios responsables del cumplimiento de las metas. El factor común de esta situación, está asociado, por lo general, a la ausencia de sistemas institucionales de planificación consolidados en la mayoría de las instituciones del sector municipal, como se ha apuntado ya en otras ocasiones por esta Contraloría General, como por ejemplo, en el Informe DFOE-SM-2-2007 denominado "Informe sobre los procesos de planificación en el Sector Municipal" y en los informes de Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales.

Se tiene entonces, que para el segundo semestre del presente año, las municipalidades deben enfrentar el reto de atender todas las metas programadas desde un inicio para dicho semestre, pero con el recargo de aquellas que no lograron tener el nivel de avance previsto en los primeros seis meses del año, pues de lo contrario, y partiendo de que el gasto debe ir vinculado con la planificación institucional, se registrarán nuevamente altas sumas por concepto de superávit libre y específico, en detrimento de los servicios y la inversión y en general, del desarrollo local.

Los gobiernos locales que deben prestar mayor atención en relación con ese limitado cumplimiento de metas, son: Esparza, Tibás, San Mateo, El Guarco, Siquirres, La Unión, Alvarado, Liberia, Sarapiquí, Santa Cruz, Atenas y Escazú, en razón de que existe una significativa diferencia entre lo programado y lo efectivamente realizado (en los primeras seis municipalidades citados sobrepasa los 30 puntos porcentuales), según se muestra en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO 17**  
**MUNICIPALIDADES CON MENOR GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS METAS PROGRAMADAS AL 30 DE JUNIO DE 2011**

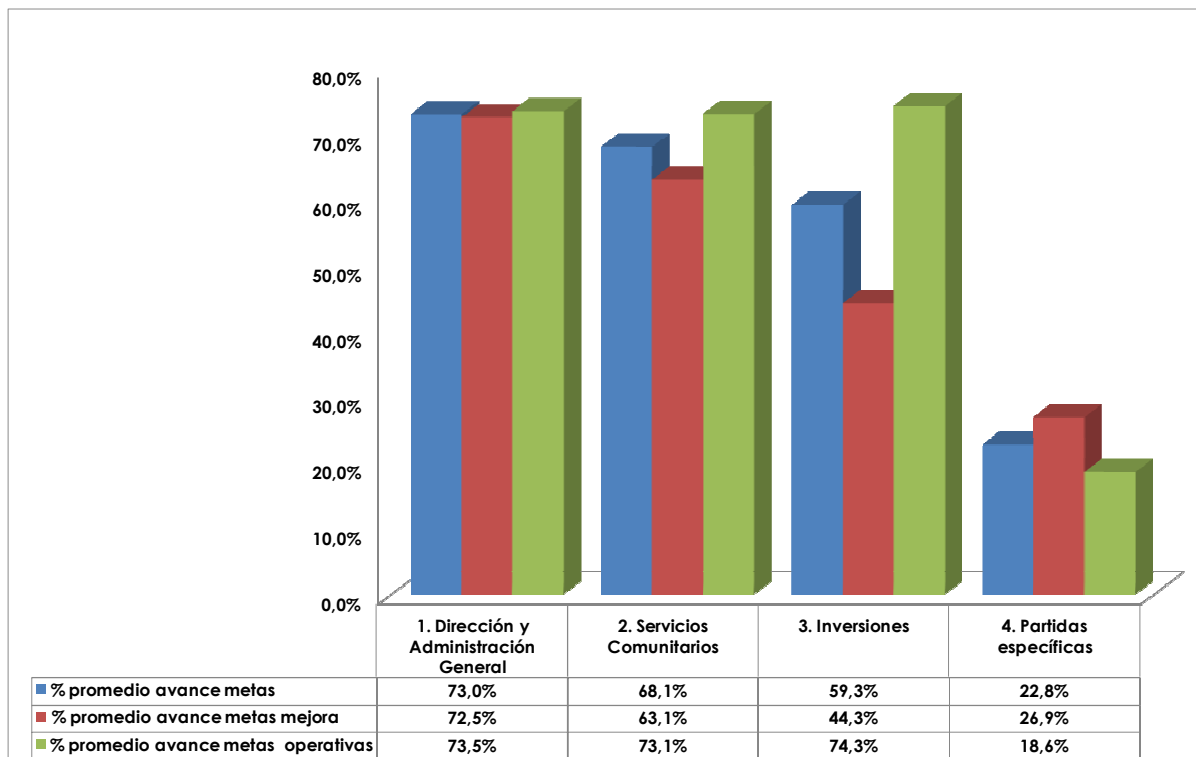


**Fuente:** Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y Anexo 1 del Informe de Gestión al 30 de junio de 2011.

En consecuencia, es preciso que esos resultados sean analizados por estas corporaciones municipales, con el objeto de valorar si la ineficacia en el cumplimiento de las metas tiene origen en la poca disponibilidad de recursos, como en algunos casos fue justificado por las autoridades municipales ante esta Contraloría General; o bien, analizar si existen circunstancias adicionales como la falta de mecanismos, políticas y procedimientos para el seguimiento de las metas, o problemas en la adquisición de bienes y servicios o en la gestión administrativa.

Si se analiza el cumplimiento de las metas programadas para este primer semestre del 2011, desde la perspectiva de las cuatro agrupaciones de actividades en que se dividen los planes operativos anuales de las municipalidades, se tiene que en el primer programa, Dirección y Administración General, que considera la actividad administrativa de apoyo a la gestión municipal sustantiva, es donde se registra el mayor cumplimiento, el cual asciende a un 75,2%, según se muestra en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO 18**  
**GOBIERNOS LOCALES**  
**DETALLE DEL % AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS SEGÚN ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2011**



**Fuente:** Anexo 1 del Informe de Gestión al 30 de junio de 2011.

Sobre el particular, llama la atención el bajo porcentaje de cumplimiento de las metas previstas para los programas relativos a la prestación de servicios comunitarios (68,1%), partidas específicas (22,8%) e inversiones (59,3%), dado que en conjunto constituyen la base de los servicios y obras que se entregan a los ciudadanos del cantón, lo que a su vez se traducirá directamente en una desmejora de la percepción de los munícipes con respecto a la calidad de la gestión municipal.

La mayor debilidad que se visualiza en los informes de gestión de los ayuntamientos al cierre del primer semestre de 2011, es el escaso cumplimiento de las metas relacionadas con aspectos de mejora, sea aquellas orientadas a la prestación de nuevos servicios o a su mejora, la realización de proyectos de inversión nuevos en favor de la comunidad o de la propia administración municipal. En este sentido, los programas de inversiones y partidas específicas son los que registran menores cumplimientos, con apenas 44,3% y 26,9%, respectivamente, seguidos por el programa de servicios comunitarios con un 63,1%.

En cuanto a lo expuesto, resulta relevante resaltar el hecho de que la ejecución de las metas relacionadas con el mejoramiento de los procesos de producción de bienes y servicios (metas de mejora), en el caso de tres de los cuatro programas municipales, revelan un rezago importante respecto de las metas operativas, las cuales se refieren al desarrollo normal de los procesos de producción, en virtud de lo cual se puede inferir que la capacidad de las instituciones municipales de mejorar cuantitativa y cualitativamente la producción de bienes y servicios dirigidos a los ciudadanos y a lo interno del ayuntamiento, se verá limitada en su desarrollo presente y futuro.

#### **4.2.2 Relación entre el cumplimiento de las metas y la gestión presupuestaria**

El nivel de ejecución de las metas y del gasto presupuestario son bastante similares – alrededor del 60%-; sin embargo, la relación entre ambos no es uniforme dentro del conjunto de gobiernos locales, presentándose cuatro escenarios, en donde un número importante de municipalidades (aproximadamente 15), se ubica en un escenario crítico o no deseable caracterizado por un bajo porcentaje de ejecución del gasto y de logro de las metas trazadas para el I semestre 2011.

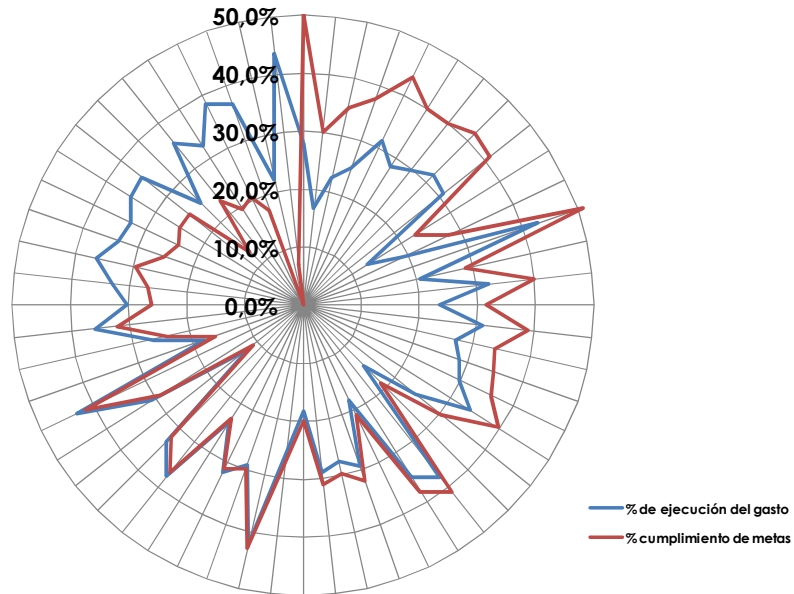
Al respecto, el porcentaje de ejecución del gasto presupuestario de los gobiernos locales considerados en este análisis, es de 64,7%, porcentaje muy similar al promedio del sector respecto del cumplimiento de las metas para el primer semestre del año en curso, que como se indicó anteriormente, fue de 64,9%<sup>77</sup>.

En el siguiente gráfico se puede observar que, pese a que el sector municipal registra en promedio un nivel parecido de ejecución presupuestaria y de metas, existen algunas municipalidades en las que existe una significativa desviación (diferencia entre las líneas interna y externa del siguiente gráfico) en los porcentajes de ejecución.

---

<sup>77</sup> Se partió del supuesto que la ejecución financiera correspondiente al primer semestre debe guardar relación con la prevista en la planificación física.

**GRÁFICO 19**  
**GOBIERNOS LOCALES**  
**CUMPLIMIENTO DE METAS RESPECTO LA EJECUCIÓN DEL GASTO PRESUPUESTARIO**  
**PORCENTAJE**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2011**



**Fuente:** Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y Anexo 1 del Informe de Gestión al 30 de junio de 2011.

Ahora bien, existen cuatro escenarios en los cuales se puede dividir al sector municipal respecto de este tema; a saber:

<b>G A S T O</b>	<b>Escenario A</b>	Alto % ejecución del gasto	<b>Escenario B</b>	Alto % ejecución del gasto
		Bajo % ejecución de metas		Alto % ejecución de metas
	<b>Escenario C</b>	Bajo % ejecución del gasto	<b>Escenario D</b>	Bajo % ejecución del gasto
		Bajo % ejecución de metas		Alto % ejecución de metas
<b>METAS</b>				

**Escenario A:** Un alto porcentaje de ejecución del gasto pero un bajo alcance de las metas trazadas para el I semestre 2011.

En este escenario se visualizan pocos gobiernos locales, en vista de que la ejecución de gastos al 30 de junio no ha sobrepasado, en ninguno de los casos, el 50%

respecto de lo previsto en sus presupuestos. Sin embargo, se pueden citar los ayuntamientos de Alajuela, Nandayure, Esparza y Santa Ana dentro de este escenario, ya que el porcentaje de ejecución de sus gastos es muy superior al porcentaje de metas atendidas, siendo el caso más relevante la Municipalidad de Esparza, cuya ejecución de gastos fue de un 43,5% y el cumplimiento de las metas para dicho semestre apenas alcanzó un 7%.

**Escenario B:** *Un alto porcentaje de ejecución del gasto y un alto logro de las metas para el I semestre 2011.*

Este escenario se constituye en el ideal, pero al igual que en el anterior, son pocos los gobiernos locales que se encuentran ubicados en este contexto, en razón de que sólo 11 municipalidades lograron cumplir con las metas programadas para el primer semestre del 2011 en un porcentaje aceptable, ubicado en alrededor del 80%. Se destacan los ayuntamientos de Belén, San José, Monteverde, Hojancha y Puntarenas, cuya ejecución del gasto incluso es muy similar; con excepción de la Municipalidad de San José, cuyo porcentaje de ejecución del gasto supera el porcentaje programado en la ejecución física para el primer semestre.

**Escenario C:** *Un bajo porcentaje de ejecución del gasto y un bajo alcance de las metas previstas para el I semestre 2011.*

Este escenario es el más crítico o no deseable. No obstante, aquí se ubica un número importante de municipalidades, siendo los casos más preocupantes los de San Mateo, Atenas, Alvarado, Siquirres, León Cortés, Peñas Blancas, Escazú, Santa Cruz, El Guarco, Poás, Palmares y Liberia, con porcentajes de ejecución del gasto que oscilan entre el 14,8% y 35,4% y, con un cumplimiento en las metas entre el 33,6% y 59,6% .

De mantenerse esta situación, serán pocos los logros que alcancen estos ayuntamientos en favor de sus comunidades al cierre de este período anual y muchos los recursos a acumular como parte del superávit.

**Escenario D:** *Un bajo porcentaje de ejecución del gasto y un alto logro de las metas programadas para el I semestre 2011.*

Este escenario es el opuesto al A, pero podría eventualmente demostrarse una mayor eficiencia y eficacia en la gestión en este caso, pues partiendo de una adecuada ejecución y planificación de las metas propuestas, la administración estaría siendo más eficaz, al hacer más con menor cantidad de recursos. En este escenario se ubican municipalidades como Vásquez de Coronado, Alajuelita, Heredia, Goicoechea y Jiménez, entre otras.

Cada gobierno local cuenta con información del avance de la ejecución del plan y del presupuesto, a partir de la cual las autoridades competentes son responsables de determinar la situación (escenario) en que se encuentra, así como de determinar las causas de su situación, con la finalidad de tomar acciones inmediatas que les permitan mejorar este panorama en lo que resta del presente ejercicio presupuestario.



### **4.2.3 Avance en la gestión presupuestaria del Sector Municipal**

La recaudación de los ingresos del sector municipal al 30 de junio de 2011 ha tenido un resultado favorable (59,1% de lo presupuestado) y acorde con el avance del período, lo cual es un comportamiento similar al de años anteriores. Esto es reflejo de lo sucedido en la percepción de la principal fuente de recursos municipales, los ingresos corrientes, lo cual es positivo desde la perspectiva de que corresponden a fondos con mayor grado de libertad en cuanto a la clase de gastos que pueden financiar.

No obstante, algunos gobiernos locales tienen un porcentaje de recaudación de ingresos inferior al 30%, por lo que se advierte dicha situación para que analicen las acciones a seguir.

Asimismo, se plantea una alerta respecto de la variación porcentual anual (tasa de crecimiento) que tienen los gastos corrientes, ya que en los últimos años ha sido superior a la de los ingresos corrientes, inclusive está última ha venido bajando. Esta situación en el mediano plazo puede llevar a la insuficiencia de esa fuente de recursos para financiar dichos gastos, por lo que las administraciones municipales, en cada caso en particular, deberán tomar las medidas pertinentes para que el comportamiento de dichas tasas esté acorde con una sana administración financiera.

La circunstancia favorable en la recaudación de ingresos no se repite en lo que corresponde a gastos, dado que la ejecución al 30 de junio alcanza un nivel inferior al 30%, principalmente, en lo relacionado con el gasto de capital y los programas de servicios comunitarios e inversiones, lo que limita el desarrollo de servicios e infraestructura municipal que resultan elementos básicos para el desarrollo local

En el caso particular de las transferencias a favor de los gobiernos locales en el Presupuesto Nacional 2011, cuyo monto es significativo (más de \$36.000,0 millones), se observa que el nivel de ejecución (traslado de recursos a las municipalidades) es relativamente bajo, rondando un 30%, lo que se traduce en un incremento en los saldos de Caja Única en la Tesorería Nacional y del superávit de los gobiernos locales, así como en una menor inversión y la contracción del desarrollo en la prestación de los servicios y ejecución de obra pública.

Seguidamente se presenta el análisis de los resultados de la gestión financiera del sector municipal, considerando un total de 85 ayuntamientos que digitaron la información relativa a los informes de ejecución presupuestaria de ingresos y egresos en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>78</sup>.

#### **4.2.3.1 Comportamiento de los ingresos**

Los ingresos de capital son los que muestran un menor porcentaje de recaudación, aspecto que incide en alguna medida para una baja ejecución de metas en los programas de inversión y partidas específicas, que es hacia donde se dirigen generalmente este tipo de recursos.

Por su parte, la recaudación de ingresos corrientes refleja un comportamiento similar al de años anteriores y tiene un resultado acorde con el avance del período (alrededor del 50%

---

<sup>78</sup> Los gobiernos locales excluidos son Acosta, Golfito, Parrita y Talamanca. La información de Coto Brus, Guatuso, La Cruz, Los Chiles, Pococí, Puriscal, Tibás, y Upala es parcial pues tenían pendiente de digitación el informe del II trimestre 2011.

de recaudación), aspecto que es de vital importancia para el sector, ya que corresponde a la principal fuente de fondos y a que son recursos propios, dirigidos principalmente al financiamiento de la actividad ordinaria de la municipalidad.

**a. Ejecución al 30 de junio de 2011**

Los ingresos del sector municipal al 30 de junio de 2011, ascendieron a ₡183.615,0 millones de colones, suma que representa el 59,1% de los ingresos presupuestados a esa misma fecha, según se muestra en el siguiente cuadro.

**CUADRO 85**  
**INGRESOS DEL SECTOR MUNICIPAL**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**

<b>Descripción de las cuentas</b>	<b>Presupuestado</b>	<b>Real</b>	<b>% Real vrs Presupuestado</b>
Ingresos corrientes	202.008,3	104.899,9	51,9%
Ingresos de capital	31.338,3	11.783,2	37,6%
Financiamiento	77.570,2	66.931,9	86,3%
<b>Total</b>	<b>310.916,8</b>	<b>183.615,0</b>	<b>59,1%</b>

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

Si bien los ingresos totales muestran un ritmo de recaudación satisfactorio (59,1%), los recursos de capital que son los que van dirigidos a la realización de programas y proyectos de inversión, muestran un menor porcentaje de recaudación (37,6%), aspecto que se relaciona con lo comentado anteriormente respecto a la baja ejecución de metas en los programas de inversión y partidas específicas. Véase el Cuadro 88.

La recaudación de ingresos corrientes es similar a la de años anteriores y tiene un buen ritmo. Esto es relevante para el sector, ya que corresponde a los ingresos propios como venta de bienes y servicios y los de carácter tributario, que se dirigen principalmente al financiamiento de los servicios comunitarios y al pago de salarios y adquisición de bienes y servicios de la actividad ordinaria municipal, en vista de la discrecionalidad que revisten para su aplicación.

Por su parte, el porcentaje de recaudación de los ingresos por concepto de financiamiento –recursos del superávit y del crédito-, disminuyó respecto del año 2010, lo que posiblemente obedezca a la programación de desembolsos de los créditos tramitados por las instituciones del sector para el presente año, pues los recursos de superávit del 2010, al ser ingresos reales, deben ser registrados como tales, desde inicios del ejercicio económico del 2011.

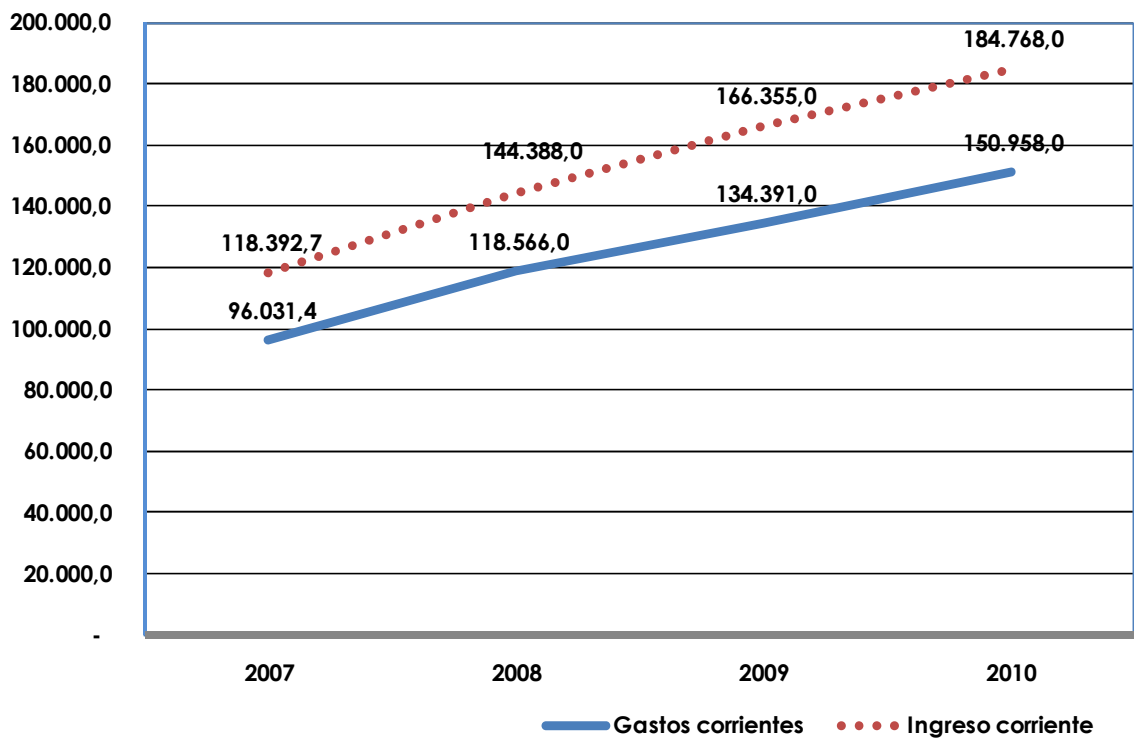
Los gobiernos locales que deben analizar y valorar las acciones a seguir por cuanto su porcentaje de recaudación de ingresos es inferior al 30% son: Turrubares (7,2%), Coto Brus (13,9%), San Mateo (15,8%), Peñas Blancas (17,3%), Alvarado (29,0%) y Jiménez (29,8%). Asimismo, es importante que las municipalidades de Goicoechea, Aserri, Bagaces, Escazú, Desamparados, Santa Cruz, Aguirre y Atenas, cuyos porcentajes de recaudación oscilan entre 33% y 44% valoren sus datos para evitar situaciones deficitarias al cierre del período

vigente, como ya les aconteció en el período 2010, donde con excepción de Alvarado, Goicoechea y Santa Cruz, todas las demás cerraron el ejercicio económico con déficit.

**b. Relación entre el ingreso y gasto corrientes**

En términos absolutos, los ingresos y gastos corrientes muestran, en los últimos cuatro años (2007-2010), así como en el primer semestre del año 2011, un comportamiento creciente, con una brecha positiva que permite concluir, en primera instancia, que en el sector municipal en su conjunto, los ingresos corrientes son suficientes para atender los gastos corrientes; sin embargo, no todas las municipalidades presentan esta condición favorable. Véase el Gráfico 18

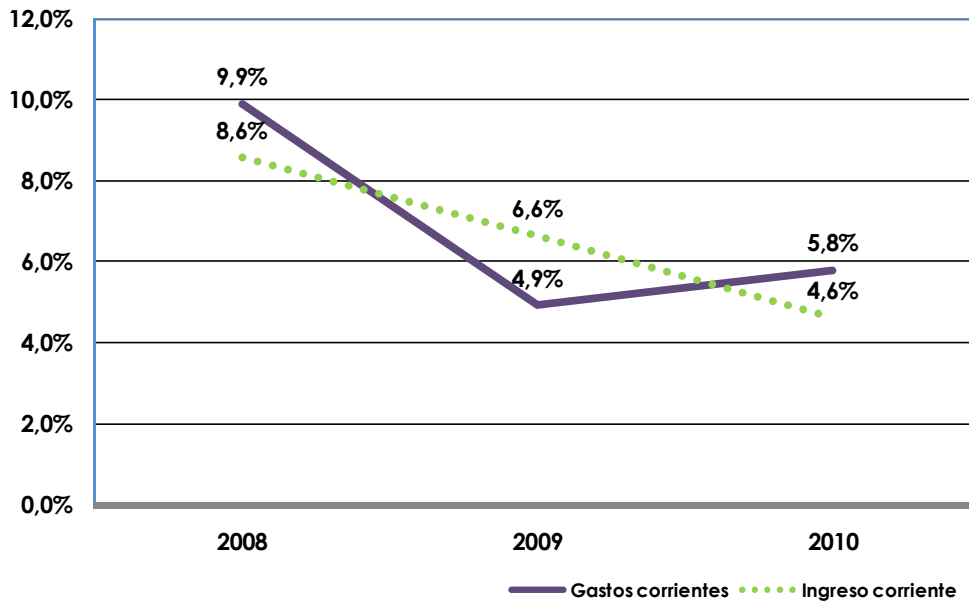
**GRÁFICO 18**  
**GOBIERNOS LOCALES**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES**  
**AÑOS 2007-2010**  
**EN MILLONES DE COLONES**



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

No obstante, a pesar de la tendencia descrita en el párrafo anterior, si se analiza el comportamiento a partir de la tasa de crecimiento (variación porcentual entre años), se tiene que los gastos corrientes en los años 2008 y 2010 registraron una tasa superior a la de ingresos corrientes, inclusive está última ha venido bajando, según se observa en el Gráfico 19. Esta situación en el mediano plazo puede llevar a la insuficiencia de esa fuente de recursos para financiar dichos gastos, razón por la cual estos datos constituyen una alerta para que las administraciones municipales revisen su situación particular y si es del caso, tomen las medidas pertinentes para promover una sana administración financiera.

**GRÁFICO 20**  
**GOBIERNOS LOCALES**  
**TASA DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES**  
**AÑOS 2008-2010**



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

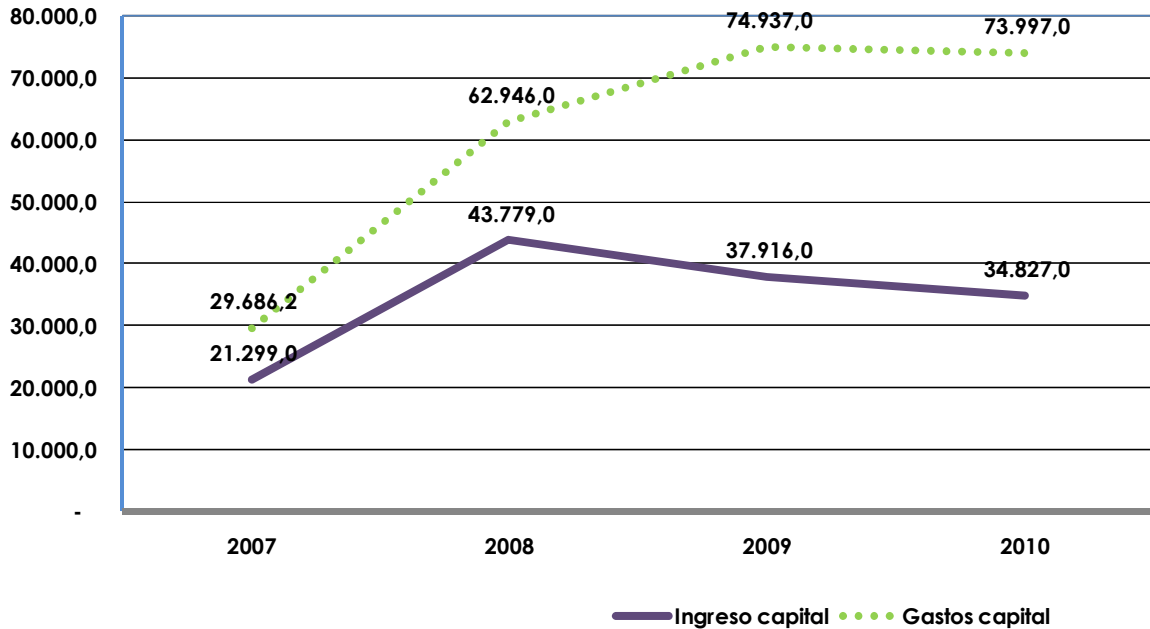
De hecho, es importante señalar que a partir de la información del SIPP, se determinó que en los últimos tres años un grupo de 19 gobiernos locales han registrado, al menos en una ocasión, un gasto corriente superior a sus ingresos corrientes. Esto obliga a esas entidades municipales a utilizar ingresos de capital o financiamiento para cubrir la diferencia resultante. Esta situación ha contribuido en que 11 de los 19 gobiernos locales en esta condición, cerraran con déficit al finalizar el período 2010.

### c. Relación entre el ingreso y gasto de capital

Los ingresos de capital en los últimos cuatro años (2007-2010) son inferiores a los gastos de esta misma índole, es decir, revelan un comportamiento contrario al descrito para los ingresos y gastos corrientes. Esto es producto de la utilización de ingresos corrientes y del financiamiento (créditos y superávit) en proyectos y programas de inversión, situación que se ha presentado recurrentemente en el sector municipal.

De hecho, el comportamiento general que registra el período 2007-2010 es similar a lo presentado en el primer semestre del año 2011, en el que se tiene un gasto de capital de ¢18.003,6 millones y un ingreso de capital por una suma inferior que asciende a ¢11.783,2 millones.

**GRÁFICO 21**  
**GOBIERNOS LOCALES**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE CAPITAL**  
**AÑOS 2007-2010**  
**EN MILLONES DE COLONES**

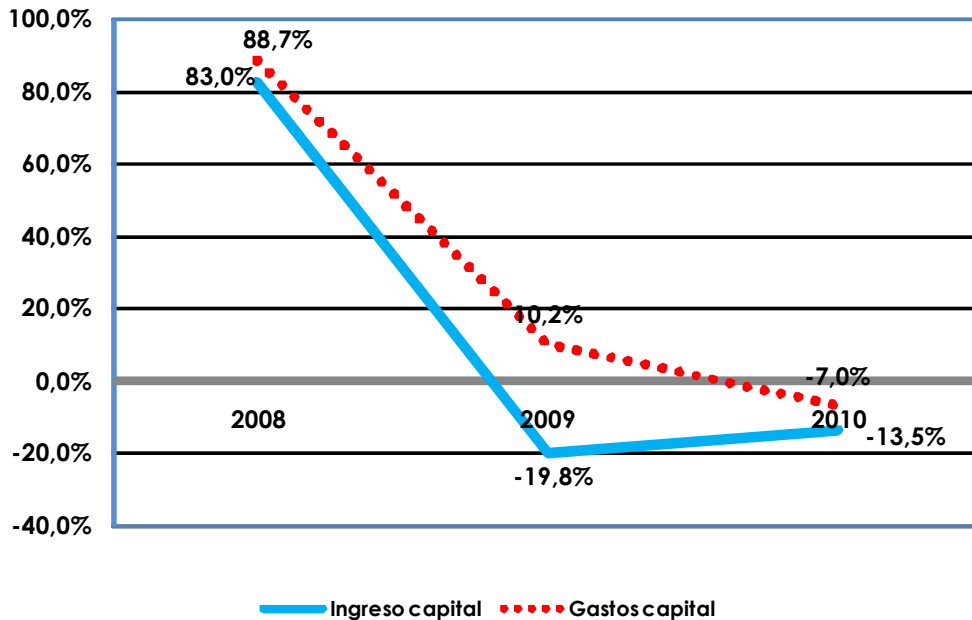


**Fuente:** Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)

En el gráfico 20 se puede observar que, en términos absolutos, el ingreso de capital disminuyó de ₡43.779,0 millones (2008) a ₡34.827,0 millones (2010). Este comportamiento está influido por los fondos que el Gobierno Central trasladó al Sector Municipal durante el período 2007 y 2008, provenientes principalmente de los denominados "Fondos Solidarios", así como por el giro efectivo de los recursos de partidas específicas y de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N° 8114.

Ahora bien, si se analiza la tasa de crecimiento (variación porcentual interanual), la correspondiente al ingreso de capital sufrió una caída importante en los años 2009 y 2010, lo que repercutió en el mismo sentido en el ritmo de crecimiento del gasto de capital en el período 2009 e incluso, se registró una tasa negativa para el período 2010. Véase el Gráfico 21.

**GRÁFICO 22**  
**GOBIERNOS LOCALES**  
**TASA DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE CAPITAL**  
**Años 2008-2010**



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

Todo lo anterior, se traduce en menor inversión en obras para las comunidades costarricenses, pues al disminuir la tasa de crecimiento de los ingresos corrientes, se limitan las posibilidades de las administraciones municipales de destinar recursos a proyectos de inversión, ya que deben atender, en primera instancia, sus erogaciones fijas, aparte del efecto que conlleva la disminución ya apuntada del ingreso de capital.

De lo antes expuesto, se concluye la necesidad de que los ayuntamientos realicen un análisis de su situación particular y definan los esfuerzos por realizar, especialmente en cuanto a mejorar los niveles de recaudación de los ingresos y la administración eficiente del gasto corriente.

#### 4.2.3.2 Comportamiento de los gastos

Los 85 gobiernos locales en estudio ejecutaron sólo el 29,5% de su presupuesto al 30 de junio de 2011, ascendiendo el gasto a la suma de ₡91.803,8 millones, como se observa en el Cuadro 89, con lo cual se habrían ejecutado gastos por un monto que representa la mitad de los ingresos disponibles en ese primer semestre del 2011.

La ejecución más ínfima se registra en el gasto de capital con tan sólo un 18,2%, aspecto que como se ha comentado ampliamente, afecta la inversión municipal en los diferentes cantones del país, la cual constituye uno de los pilares del desarrollo local.

**CUADRO 86  
INGRESOS DEL SECTOR MUNICIPAL  
AL 30 DE JUNIO DE 2011  
EN MILLONES DE COLONES**

<b>Descripción de las cuentas</b>	<b>Presupuestado</b>	<b>Real</b>	<b>% Real vs Presupuestado</b>
Gastos corrientes	197.776,1	72.324,3	36,6%
Gastos de capital	98.940,1	18.003,6	18,2%
Aplicaciones financieras	5.128,4	1.408,9	27,5%
Sumas sin asignación presupuestaria	9.072,3	67,1	0,7%
<b>Total</b>	<b>310.916,8</b>	<b>91.803,8</b>	<b>29,5%</b>

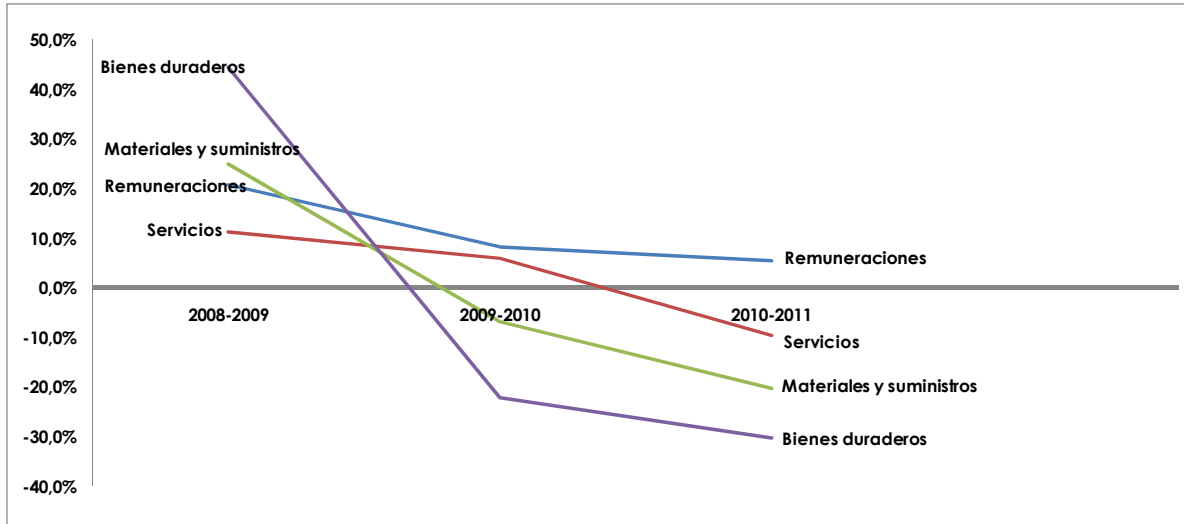
**Fuente:** Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

El gasto corriente muestra un mejor ritmo de ejecución si se compara con las restantes cuentas del gasto, en vista de que ahí se ubican las remuneraciones y la adquisición de bienes y servicios para el desarrollo de las actividades ordinarias de la organización municipal. Es preciso indicar que en los últimos tres años<sup>79</sup>, la partida de Remuneraciones ha sido la de mayor relevancia en el presupuesto de gastos del sector municipal, representando entre el 43,7% y 51,3% en ese período, siguiendo en importancia relativa las partidas de servicios, materiales y suministros y bienes duraderos.

El gráfico 22 muestra que el sector municipal ha desacelerado el ritmo de crecimiento en el gasto por remuneraciones, pasando de una tasa (variación relativa interanual) del 20,8% entre los años 2008 y 2009, a 5,5% entre los años 2010 y 2011.

<sup>79</sup> Se utilizan datos correspondientes al I semestre de los años 2008, 2009, 2010 y 2011 provenientes del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

**GRÁFICO 23**  
**GOBIERNOS LOCALES**  
**COMPORTAMIENTO EN TÉRMINOS REALES DE LAS PARTIDAS DEL GASTO DE MAYOR IMPORTANCIA RELATIVA**  
**AÑOS 2008-2011**



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

Cabe acotar que estos datos corresponden al comportamiento del sector municipal en general, sin embargo, esta Contraloría advierte sobre la imperiosa necesidad de que cada administración municipal realice un análisis detallado de su situación particular en este tema, por cuanto su comportamiento podría resultar contrario al que refleja el sector, y enfrentar dificultades financieras para atender los gastos por concepto de remuneraciones.

De hecho, al observar el comportamiento específico de los gobiernos locales entre los años 2008 y 2009, se determinó que, entre otras, las municipalidades de Naranjo, Dota, Abangares, Osa, Tibás, San Pablo, Coronado, Escazú, Jiménez, San Mateo y San Rafael muestran una tasa de crecimiento en la partida de Remuneraciones superior a la registrada en el gasto corriente. Asimismo, entre los periodos 2009 y 2010, otros gobiernos locales registran una situación similar, tales como: La Cruz, Carrillo, Santa Cruz, Aguirre, Bagaces, Zarcero, Guácimo, Osa, Moravia, La Unión y Valverde Vega.

Lo anterior, aunado a que en algunos de esos casos se ha registrado un crecimiento del gasto corriente superior al ingreso corriente -ésta última como fuente principal para financiar dichos gastos-, está provocando que algunas administraciones municipales enfrenten problemas para financiar las obligaciones salariales.

Sobre este tema, en los últimos años, han surgido estudios relativos a manuales descriptivos de puestos y escalas salariales, como por ejemplo el desarrollado por la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)<sup>80</sup>, que han sido aplicados por algunas administraciones municipales sin un estricto análisis de la viabilidad financiera; sobre todo, de la sostenibilidad de estos gastos en el tiempo. De hecho se resaltan casos como Naranjo,

<sup>80</sup> Mediante el oficio Nro. 9998 del 28 de setiembre de 2009, esta Contraloría General realizó algunas observaciones sobre el Manual descriptivo de puestos y la escala salarial propuesta por la UNGL.



Santa Cruz y Osa, donde aplicaron escalas salariales propuestas bajo esta iniciativa y como se indicó anteriormente, la tasa de crecimiento de sus ingresos corrientes fue inferior a la del gasto por concepto de remuneraciones.

Otros casos que están próximamente a implementar esta escala, también se encuentran con una situación similar, por lo que deben analizar conscientemente su situación para que no comprometan sus finanzas. Entre otros, se citan los gobiernos locales de Moravia, Alajuelita, La Cruz, Matina, Abangares, Carrillo, Los Chiles, Guatuso y Alvarado, algunas de cuyas administraciones han manifestado a esta Contraloría General, la difícil situación financiera que vienen enfrentando, pues precisamente, con excepción de Santa Cruz, Matina, Abangares, Los Chiles y Alvarado, todos los restantes gobiernos locales antes citados, cerraron con déficit al finalizar el periodo 2010.

Adicionalmente, se presenta otra situación en esta materia y se refiere a la existencia en 51 gobiernos locales aproximadamente de Convenciones Colectivas, donde existen casos que permiten a las administraciones municipales pactar con sus funcionarios aumentos e incentivos salariales distintos al del resto del sector, presionando las finanzas municipales. La existencia de estas convenciones no debe ser obstáculo para que en la negociación salarial se considere el debido análisis financiero que determine la viabilidad de sostener esos gastos en periodos siguientes.

Por tanto, es menester de esta Contraloría General advertir con respecto al financiamiento de las remuneraciones, que le corresponde al jerarca y a las instancias administrativas competentes, valorar que sea acorde con principios de sana administración financiera, de manera que los gastos fijos ordinarios, como salarios e incrementos salariales, no sean financiados con recursos de carácter extraordinario, salvo habilitación legal expresa. Asimismo, esas autoridades deberán tomar las medidas necesarias desde el punto de vista financiero, presupuestario y de flujo de caja, para que la atención de dichos gastos no ocasione problemas de liquidez ni tampoco se vea afectada la prestación de los servicios a los ciudadanos.

Desde el punto de vista sectorial, si se analiza el crecimiento en términos reales de las remuneraciones (5,5%) respecto del crecimiento registrado en las plazas entre el 2010 y el 2011, se tiene que éste último es de un 3,1%, por lo que el ritmo de crecimiento que registra la partida de remuneraciones podría encontrar respuesta, entre otros aspectos, en el aumento en las plazas (375 puestos), en los recursos destinados al pago de los salarios del nuevo puesto de Vicealcalde<sup>81</sup> (según reforma reciente al Código Municipal) y en aumentos salariales por encima del porcentaje del índice de precios al consumidor o la implementación de nuevas escalas salariales, tal y como se indicó anteriormente.

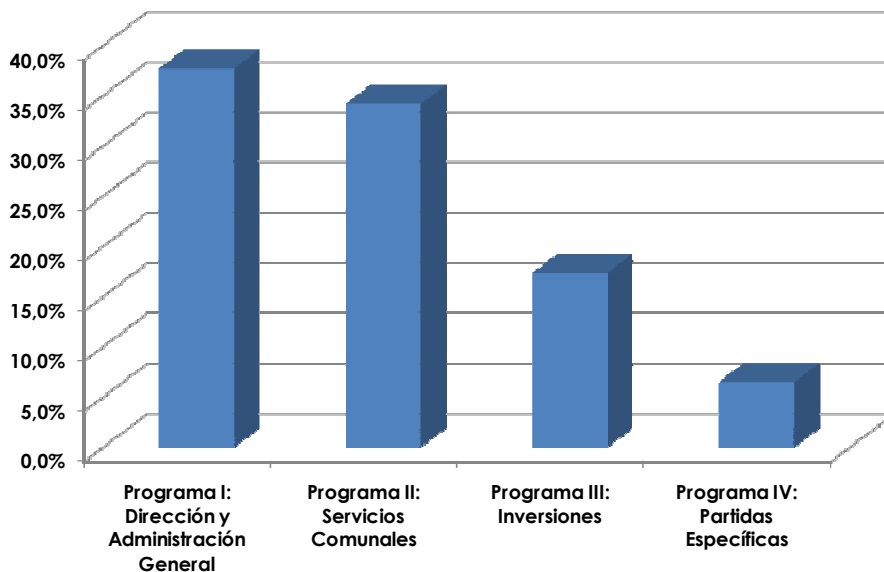
Un aspecto importante que se denota, con mayor énfasis en los años 2010 y 2011, es el decrecimiento en los gastos de las partidas de servicios, materiales y suministros y bienes duraderos, situación que refleja lo anteriormente comentado sobre la reducción en las erogaciones de capital destinadas a la prestación de servicios y proyectos de inversión y consecuentemente, un bajo cumplimiento de las metas programadas.

---

<sup>81</sup> Según lo señalado en el informe "Presupuestos Públicos. Situación y perspectivas 2011" emitido en febrero de 2011 por la Contraloría General, el costo para el presente periodo en que deben incurrir las administraciones municipales para cancelar los salarios de los Vicealcaldes será de aproximadamente ₡1.868,5 millones. Asimismo, advierte que para algunas municipalidades por su estructura de ingresos, resulta muy difícil y en otros casos, casi imposible, asumir este gasto de forma sostenida en el tiempo.

De hecho, esta situación se observa en el gráfico 23, en el que se muestra el bajo porcentaje de ejecución de los recursos ubicados en los programas presupuestarios de inversión y partidas específicas, inferiores al 20% y 10%, respectivamente. Asimismo, esos porcentajes de ejecución guardan similitud con el limitado avance en el cumplimiento de las metas previstas en esos programas.

**GRÁFICO 24**  
**GOBIERNOS LOCALES**  
**PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2011**



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

En conclusión, uno de los principales problemas que enfrentan los gobiernos locales en los últimos años y que continúa mostrándose en el primer semestre del año vigente, se refiere a la baja ejecución de las metas y en los recursos proyectados en los programas de servicios comunitarios, pero sobretodo en las obras de inversión.

#### **a. Ingresos y ejecución de transferencias**

El monto de transferencias considerado a favor de los gobiernos locales en el Presupuesto Nacional 2011<sup>82</sup> es bastante significativo, poco más de  $\$36.000,0$  millones. Sin embargo, el nivel de ejecución de esas transferencias (traslado de recursos a las municipalidades) es relativamente bajo, rondando un 30%, lo que se traduce en un incremento en los saldos de caja única en la Tesorería Nacional y del superávit de los gobiernos locales, así como en una menor inversión, la contracción del desarrollo en la prestación de los servicios y ejecución de obra pública, lo cual es percibido de manera negativa por los ciudadanos.

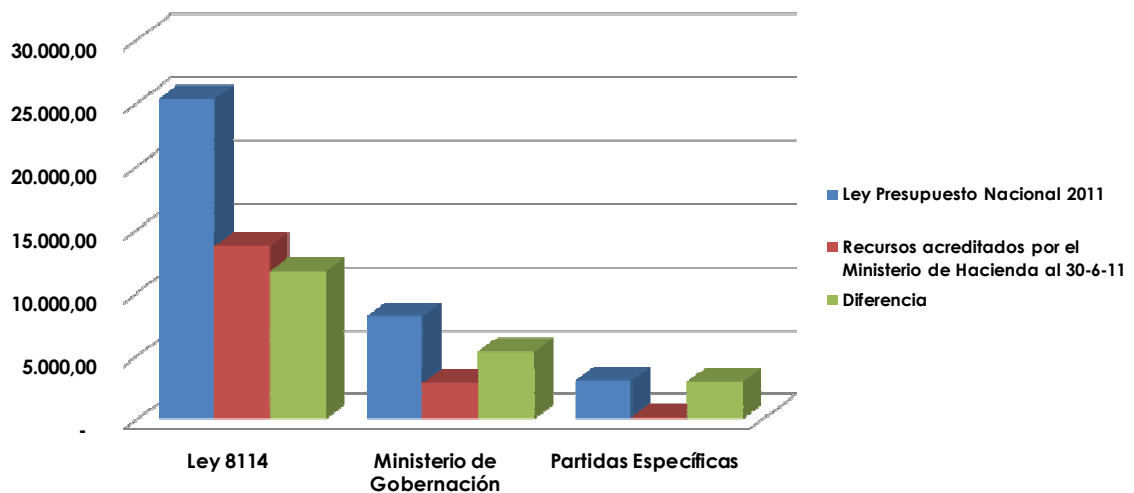
Las transferencias consideradas en la Ley de Presupuesto Nacional a favor de los gobiernos locales ascienden a un total de  $\$36.324,9$  millones, correspondientes a  $\$26.256,4$  millones por concepto de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, Nro. 8114,  $\$8.068,5$  millones del Ministerio de Gobernación y  $\$3.000,0$  millones de partidas específicas.

<sup>82</sup> Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2011.

El total de recursos acreditados en las cuentas de caja única por parte del Ministerio de Hacienda al 30 de junio de 2011, ascendió a  $\text{¢}16.511,4$  millones, lo que equivale al 45% del total correspondiente al año 2011<sup>83</sup>. A ese monto deben sumársele  $\text{¢}37.267,2$  millones que corresponden al saldo registrado al cierre del año 2010, por tanto, una vez rebajados los recursos acreditados a cada ayuntamiento, el total de recursos disponibles a favor de los gobiernos locales al 30 de junio 2011 ascendió a los  $\text{¢}40.949,2$  millones.

El menor porcentaje de recursos transferidos por el Ministerio de Hacienda a los gobiernos locales se registra en las partidas específicas, donde sólo se han acreditado  $\text{¢}105,3$  millones de  $\text{¢}3.000,0$  millones presupuestados; o sea, tan solo un 4%. Véase el gráfico 24

**GRÁFICO 25**  
**GOBIERNOS LOCALES**  
**RECURSOS INCLUIDOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL Y**  
**ACREDITADOS POR EL MINISTERIO DE HACIENDA**  
**AL 30 DE JUNIO DE 2011**  
**EN MILLONES DE COLONES**



**Fuente:** Ley de Presupuesto Nacional 2011 y Reporte del Ministerio de Hacienda al 30-6-2011.

Respecto de los recursos provenientes de la Ley Nro. 8114 (relacionados con el desarrollo de infraestructura vial) y que son los de mayor representatividad, el Ministerio de Hacienda reporta haber transferido a las cuentas de caja única de cada gobierno local un total de  $\text{¢}13.612,7$  millones, que equivale al 54% del total previsto en la Ley de Presupuesto Nacional ( $\text{¢}25.256,4$  millones).

En cuanto a las transferencias del Ministerio de Gobernación, es importante señalar que en la Ley de Presupuesto Nacional se incluyó la suma de  $\text{¢}8.068,5$  millones y al 30 de junio de 2011 se acreditó un 35% ( $\text{¢}2.793,3$  millones). Estos recursos están orientados, según lo dispuesto en dicha ley, al "fortalecimiento del régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y las condiciones de vida de sus habitantes, a través de obras y servicios públicos municipales".

<sup>83</sup> No se considera lo relativo a períodos anteriores que se encuentre pendiente de girar por dicho Ministerio.

Estos recursos se distribuyen mediante decreto entre las diferentes municipalidades, para su aplicación en "proyectos" de muy diversa índole, tales como la atención de servicios fúnebres a personas de escasos recursos, compra de uniformes deportivos, financiamiento de festivales y campamentos juveniles, creación de incubadoras de empresas, adquisición de césped sintético para canchas deportivas y gastos operativos, en el caso de transferencias corrientes. Con respecto a las transferencias de capital existe una diversidad de finalidades, tales como la adquisición de cámaras de seguridad, creación de coro o bandas municipales, implementos deportivos para escuelas, mejoras en puentes y caminos, mantenimiento de instalaciones deportivas, salones comunales, Cen-Cinai, acueductos y parques, solución de vivienda para familias en alto riesgo y mejoras en edificios municipales.

Por su parte, 60 municipalidades señalan disponer de ¢27.988,6 millones por concepto de transferencias del Gobierno Central, pues también incluyen los recursos de vigencias anteriores que en su oportunidad fueron girados por el Gobierno Central. De esa suma, indican haber ejecutado ¢8.344,3 millones, lo que corresponde apenas al 29,8% del total de recursos administrados.

Cabe señalar que la alta disponibilidad de recursos por concepto de transferencias con cargo al Presupuesto Nacional, no es correspondida por un nivel relevante de ejecución en la parte de gastos, incrementándose el superávit y la acumulación de recursos en caja única, lo cual no resulta congruente con la larga lista de necesidades cantonales insatisfechas. Este órgano contralor ha llamado la atención al respecto en otros informes, lo cual se reitera en esta ocasión, con el ánimo de que las autoridades políticas y administrativas de las corporaciones municipales actúen con diligencia, oportunidad y creatividad para enfrentar dicho escenario.

#### **b. Compromisos presupuestarios**

Además de la ejecución normal correspondiente al I semestre del año en curso, 36 gobiernos locales debieron continuar la ejecución de compromisos pendientes de pago al cierre del período 2010, con cargo al presupuesto del año anterior. Tal situación, fue a elección de cada una de esas administraciones, pues el uso de esta figura, introducida recientemente en el Código Municipal, es discrecional.

Del total liquidado al 30 de junio de 2011 por parte de los gobiernos locales, se informó sobre ¢213,9 millones que corresponden a compromisos anulados, ¢2.123,5 millones pendientes de pago y ¢4.410,9 millones efectivamente pagados; o sea, un 65,4%, por lo que la diferencia debe incorporarse al presupuesto vigente durante el transcurso del segundo semestre del presente año y así proceder a su aplicación<sup>84</sup>.

Por tanto, las sumas no canceladas, de no ser incorporadas oportunamente al presupuesto y de no efectuarse las acciones para su aplicación, posiblemente pasarán a formar parte del superávit al cierre del período 2011, lo cual se hubiese evitado si dichos recursos desde el inicio del año se hubieran incorporado al presupuesto ordinario municipal.

En términos generales, se observan retos importantes en el cumplimiento de metas y en la ejecución presupuestaria, que compromete a las autoridades competentes del sector

---

<sup>84</sup> Al cierre del período 2010 se informó sobre ¢8.876,8 millones como compromisos pendientes de pago al 31 de diciembre y actualmente están pendientes de presentar la liquidación varias municipalidades por un monto de ¢2.128,5 millones.

municipal a elaborar y ejecutar planes de acción de corto y mediano plazo, para subsanar las brechas existentes.

Al respecto y con el objeto de apoyar las decisiones que deban desarrollar esos gobiernos locales en este tema y en otros que forman parte de la agenda municipal, el Área de Servicios para el Desarrollo Local de esta Contraloría General de la República emitió el informe DFOE-DL-IF-17-2011, en el cual analiza y emite opinión respecto del análisis de los 60 indicadores contemplados en Índice de Gestión Municipal (IGM). Este índice agrupa cinco ejes, a saber, Desarrollo y gestión institucional; Planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas; Gestión de Desarrollo Ambiental; Gestión de Servicios Económicos y Gestión de Servicios Sociales.

El estudio en cuestión busca proporcionar información a las municipalidades y otros actores del ámbito local, regional y nacional, como insumo que coadyuve en los procesos de planificación, toma de decisiones y evaluación de resultados, así como en la promoción de transparencia y la rendición de cuentas sobre la labor realizada por los gobiernos locales durante ese período 2010, con vista en el principio de rendición de cuentas que deben atender los funcionarios públicos, el cual se encuentra consagrado en el artículo 11 de la Carta Magna.



## **5. Tendencias para una mejor rendición de cuentas**





## 5. Tendencias para una mejor rendición de cuentas

Para la Contraloría General de la República es de gran interés el seguimiento de indicadores que permitan identificar patrones de comportamiento en las principales variables económicas y financieras de las instituciones públicas y que sirvan de señal de alerta temprana sobre eventuales presiones a su desempeño.

Con el fin de mostrar el impacto de las políticas de gestión del gasto sobre el grado de maniobrabilidad económico financiera, se han diseñado algunos indicadores básicos para un conjunto de instituciones, que relacionan, el gasto salarial, el crecimiento en las plazas, el comportamiento del superávit presupuestario en términos reales, el cumplimiento de las metas propuestas en el Sistema de Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General y el Índice de Gestión Institucional (IGI)<sup>85</sup>. El análisis parte de la premisa de que una de las principales causas de sostenibilidad de la situación económico-financiera de una institución pública, se asocia a aquellos gastos recurrentes e inflexibles a la baja, como lo es el incremento salarial más allá de las posibilidades financieras institucionales, -aspecto reflejado en el deterioro sostenido de la relación entre el costo de la planilla y los ingresos corrientes-, así como en una disminución persistente del superávit presupuestario.

Para tal efecto, se determinaron las siguientes cuatro áreas críticas que afectan el margen de maniobrabilidad institucional y que pueden ser asociados cada una con un subíndice específico.

- La sostenibilidad de la planilla, medida a partir del comportamiento interanual (2007-2010) de la relación entre remuneraciones totales e ingresos totales.
- El crecimiento del salario medio, estimado a partir del gasto salarial ajustado por plazas respecto al ingreso corriente.
- La evolución del superávit, calculado a partir del crecimiento interanual (2007-2010) del superávit presupuestario en términos reales.
- El soporte gastos, estimado a partir del comportamiento interanual (2008-2010) de la relación entre superávit medio anual y el total de gastos.

A partir de estos subíndices fue posible elaborar un Índice Total Ponderado<sup>86</sup> para un grupo de cuarenta y siete entidades de mayor tamaño del sector público descentralizado<sup>87</sup>, de forma que entre mayor sea este Índice, y de mantenerse a futuro la tendencia observada durante el periodo, el grado de maniobrabilidad institucional tendería a disminuir. Por el contrario, un Índice Total Ponderado bajo, indicaría que el grado de maniobrabilidad institucional podría mejorar a futuro de mantenerse la tendencia actual. Es por esto que este Índice Total Ponderado representa una alerta temprana en cuanto a la gestión institucional, especialmente en lo que se refiere al impacto de la política salarial con respecto a los ingresos institucionales y su efecto sobre el superávit presupuestario y el soporte de los gastos, dada la inflexibilidad que este rubro de gasto introduce en la gestión financiera de una institución.

Los resultados de la aplicación de este Índice, se muestran en el Anexo 1, presentados en forma descendente según el puntaje obtenido. Se estimó con base en la siguiente forma:

---

<sup>85</sup> Véase los resultados del IGI 2010 en la Memoria Anual 2010 de la Contraloría General de la República

<sup>86</sup> El Índice Total es un promedio ponderado de los subíndices. La ponderación utilizada es la siguiente: Sostenibilidad de la planilla 25%, Crecimiento del Salario Medio 25%, Evolución del Superávit Presupuestario 20% y Soporte de Gastos 30%.

<sup>87</sup> Se excluye al sector financiero en vista de la regulación y supervisión con la que cuentan.

“Índice Total Alto” ( $IT > 66,7$ ); de “Índice Total Medio” ( $33,3 < IT < 66,7$ ) e “Índice Total Bajo” ( $IT < 33,3$ ). De manera resumida, dichos resultados se presentan a continuación:

**CUADRO 87**  
**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**INSTITUCIONES Y PROMEDIO POR RANGO DEL ÍNDICE TOTAL**

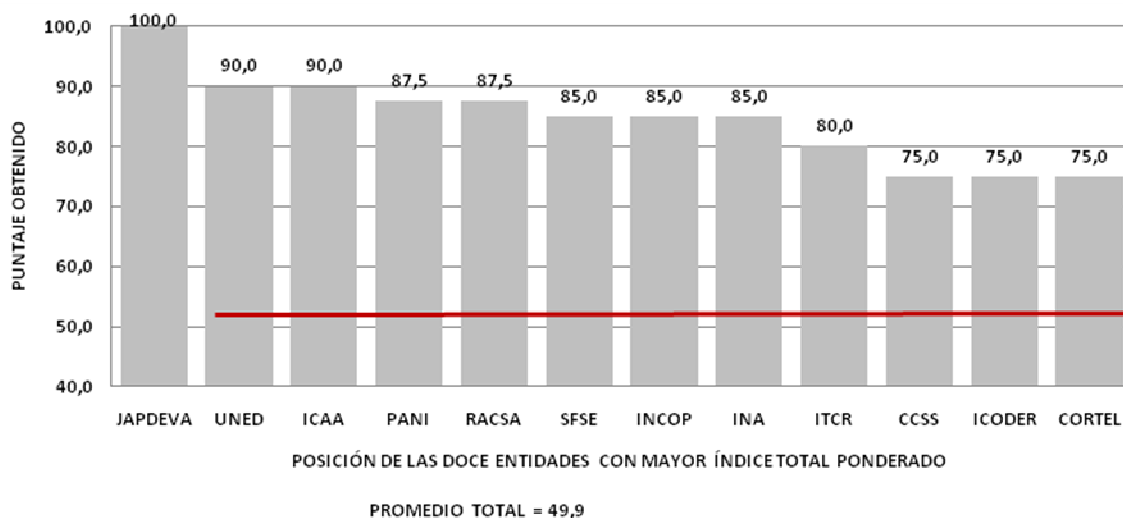
Rango	Cantidad de Instituciones	Índice Total Promedio
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>49,9</b>
Índice Total Alto ( $66,7 < IT$ )	15	82,0
Índice Total Medio ( $33,3 < IT < 66,7$ )	17	55,0
Índice Total Bajo ( $IT < 33,3$ )	15	12,2

**Fuente:** Elaboración propia con información del SIPP

Los datos del cuadro anterior sugieren una distribución uniforme del índice total y no se observa una concentración de valores extremos en un grupo reducido de entidades.

El siguiente gráfico muestra las doce entidades con el mayor Índice Total (todas con puntaje mayor a 75), en las cuales de mantenerse a futuro la tendencia observada entre los ingresos y los gastos en remuneraciones, podría disminuir su margen de maniobrabilidad económica financiera y afectar el grado de cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas.

**GRÁFICO 26**  
**ÍNDICE TOTAL PONDERADO 2007-2010**



### El Índice Total a nivel institucional

- **El crecimiento de la planilla limita el margen de maniobrabilidad institucional**

De acuerdo con los resultados obtenidos de los indicadores, es posible observar un conjunto de entidades cuyo incremento real de los salarios fue superior al crecimiento real

de los ingresos corrientes, de modo que es probable que hayan disminuido su grado de maniobrabilidad institucional.

Es así que de las instituciones con Índice Total alto (15), un 87% (13) y de las instituciones con Índice Total Medio (17), un 59% (10) presentan un alto subíndice salarial.

Concentrándose únicamente en el subíndice de salario medio, o sea, excluyendo el efecto del crecimiento de plazas y de otros rubros de remuneraciones no relacionados con el salario, los incentivos y sus cargas sociales, es posible determinar que este factor es un importante generador de disminución en la maniobrabilidad institucional, precisamente por la rigidez e irreversibilidad del gasto salarial con respecto a los ingresos institucionales, los cuáles responden al contexto macroeconómico.

Las entidades con un puntaje alto en los subíndices relacionados con el manejo de la política salarial, medidos por la sostenibilidad y el crecimiento medio de la planilla, son:

- Entidades con “Índice Total Alto”: JAPDEVA, UNED, ICAA, PANI, RACSA, SFSE, INCOP, INA, ITCR, ICODER, CONAPE, RECOPE, IFAM.
- Entidades con “Índice Total Medio”: INVU, ICT, JARN, JUDESUR, IDA, FONABE, COSEVI, CNFL, CONAVI, MP.

Las entidades con un puntaje medio en los subíndices relacionados con el manejo de la política salarial, medidos por la sostenibilidad y el crecimiento medio de la planilla, son:

- Entidades con “Índice Total Alto”: CCSS, CORTEL.
- Entidades con “Índice Total Medio”: MC, INFOCOOP, UCR, CTAC, MA, INS, ICE.
- Entidades con “Índice Total Bajo”: FONAFIFO, CNP.
- **La evolución del superávit presupuestario en términos reales en el período 2007-2010, afecta el soporte de los gastos.**

El comportamiento del superávit y por ende la afectación directa en el soporte de los gastos totales en el período 2008-2010, se ven influidos especialmente por el manejo de la política salarial expansiva en las instituciones que muestran un Índice Total con puntajes superiores a 66,7 (altos y medios), ya que una mayor proporción de los ingresos corrientes son destinados al pago de salarios, por lo que otros rubros de gasto no recurrente tienden a financiarse con el superávit. Tal situación requiere de acciones inmediatas de parte de las Administraciones para evitar que se continúe en el futuro con la tendencia a disminuir cada vez más el superávit presupuestario, ya que este rubro constituye el mecanismo de equilibrio y sostenibilidad económico financiera de una institución..

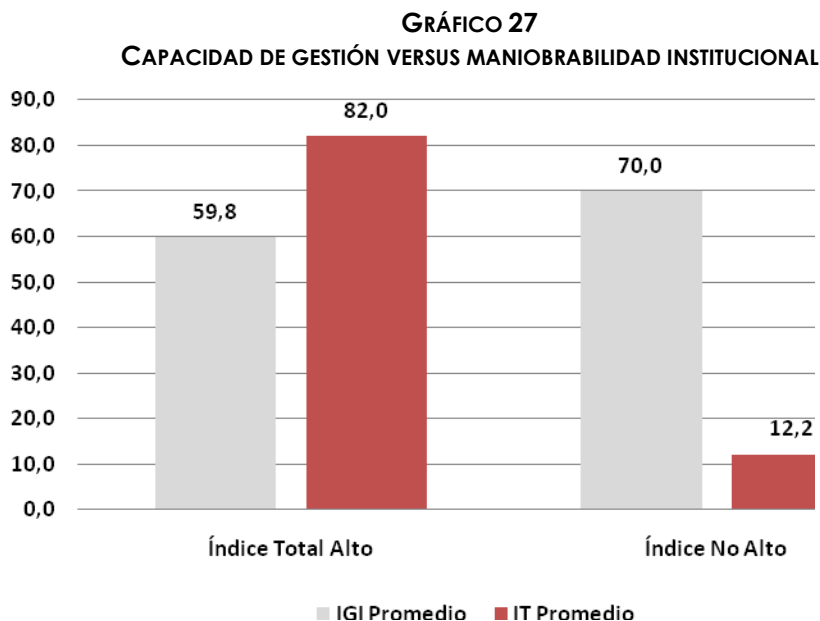
Las entidades con un puntaje alto en los subíndices relacionados con el uso del superávit presupuestario y la afectación en el soporte de los gastos, son:

- Entidades con “Índice Total Alto”: JAPDEVA, UNED, ICAA, PANI, RACSA, SFSE, INCOP, INA, CCSS, CORTEL, CONAPE, RECOPE.
- Entidades con “Índice Total Medio”: MC, INFOCOOP.

Las entidades con un puntaje medio en los subíndices relacionados con el uso del superávit presupuestario y la afectación en el soporte de los gastos, son:

- Entidades con “Índice Total Alto”: ITCR, ICODER, IFAM.
- Entidades con “Índice Total Medio” JUDESUR, IDA, FONABE, UCR, CTAC, MA. INS.
- **Capacidad de gestión versus maniobrabilidad institucional.**

Una comparación del cumplimiento de aspectos formales en la gestión institucional estimada a partir de los resultados del IGI<sup>88</sup>, permitió determinar que existe una relación directa entre la capacidad de gestión institucional y el margen de maniobrabilidad (inverso del índice), lo cual requiere de un esfuerzo adicional para aprovechar las oportunidades de mejora con el propósito no solo de propiciar un mejor uso de los recursos disponibles sino también para no comprometer el margen de maniobrabilidad y por ende su situación económico-financiera. Lo indicado se puede apreciar en el siguiente gráfico.



## Conclusiones

Derivado de un conjunto de variables e indicadores financieros, es posible identificar un conjunto de instituciones para las cuales de mantenerse la tendencia observada producto de su gestión salarial, podrían llegar a tener una disminución del margen de maniobrabilidad en perjuicio del cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas,

Asimismo, entre menor sea el cumplimiento de los aspectos formales para la gestión institucional y contenidos en el IGI, mayor es la exposición de la maniobrabilidad institucional, lo cual da luces sobre la conveniencia de fortalecer los sistemas de control institucional en procura de una mejora en la gestión.

<sup>88</sup> Para seis entidades no se tuvo información del IGI por ser entidades de naturaleza municipal, las cuales no fueron consideradas en la primera estimación de ese indicador.

Finalmente, es importante destacar que si bien es cierto un sistema de indicadores de alerta temprana, puede constituir un gran avance dentro del análisis prudencial del Sector Público y un elemento primordial para lograr una mejor rendición de cuentas, no hay que perder de vista que no deja de ser una herramienta de fiscalización adicional a las que ya dispone en la actualidad la Contraloría General de la República. Sin embargo, la evaluación y cuestionamiento periódico de los indicadores incluidos; por parte de todos los involucrados, genera posibilidades de mejora en el accionar de las entidades y permite coadyuvar en el eficaz, eficiente y oportuno cumplimiento de los fines para los que fueron creadas propiciando, además, el desarrollo de una mayor capacidad de gestión de parte de las instituciones para mitigar el impacto de los riesgos a que se enfrentan y proteger patrimonio público a su cargo.

## Anexo I

### Contraloría General de la República Resultados del Índice Total Ponderado 2007-2010

Entes	ÍNDICE TOTAL		Sostenibilidad de la planilla	Evolución del Superávit	Crecimiento Salario Medio	Soporte Gastos
	PONDERADO					
	Posición	Puntaje Obtenido				
<b>Promedio</b>		<b>49,9</b>	<b>13,0</b>	<b>7,7</b>	<b>10,6</b>	<b>8,5</b>
Junta Admin. Port. y de Des. de la Vert. Atlántica (JAPDEVA)	1	100,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Universidad Nacional Estatal a Distancia (UNED)	2	90,0	20,0	10,0	20,0	20,0
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (ICAA)	3	90,0	20,0	10,0	20,0	20,0
Poatronato Nacional de la Infancia (PANI)	4	87,5	20,0	20,0	10,0	20,0
Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)	5	87,5	20,0	20,0	10,0	20,0
Servicio Fitosanitario del Estado (SFSE)	6	85,0	20,0	20,0	20,0	10,0
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)	7	85,0	20,0	20,0	20,0	10,0
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	8	85,0	20,0	20,0	20,0	10,0
Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)	9	80,0	20,0	0,0	20,0	20,0
Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	10	75,0	20,0	20,0	0,0	20,0
Instituto Costarric. del Deporte y la Recreación (ICODER)	11	75,0	20,0	10,0	20,0	10,0
Correos de Costa Rica S.A. (CORTEL)	12	75,0	20,0	20,0	0,0	20,0
Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE)	13	72,5	10,0	20,0	20,0	10,0
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE)	14	72,5	10,0	20,0	20,0	10,0
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	15	70,0	20,0	20,0	20,0	0,0
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	16	65,0	20,0	0,0	20,0	10,0
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	17	65,0	20,0	0,0	20,0	10,0
Junta Administrativa del Registro Nacional (JARN)	18	65,0	20,0	0,0	20,0	10,0
Municipalidad de Cartago (MC)	19	65,0	20,0	10,0	0,0	20,0
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR)	20	62,5	10,0	10,0	20,0	10,0
Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)	21	62,5	10,0	10,0	20,0	10,0
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)	22	60,0	20,0	20,0	0,0	10,0
Fondo Nacional de Becas (FONABE)	23	57,5	10,0	20,0	20,0	0,0
Universidad de Costa Rica (UCR)	24	55,0	20,0	0,0	0,0	20,0
Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)	25	52,5	10,0	0,0	20,0	10,0
Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL)	26	52,5	20,0	0,0	10,0	10,0
Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	27	50,0	20,0	0,0	20,0	0,0
Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC)	28	50,0	20,0	10,0	0,0	10,0
Municipalidad Alajuelena (MA)	29	50,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Instituto Nacional de Seguros (INS)	30	45,0	0,0	20,0	20,0	0,0
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	31	40,0	20,0	0,0	0,0	10,0
Municipalidad de Puntarenas (MP)	32	37,5	10,0	0,0	20,0	0,0
Universidad Nacional Autónoma (UNA)	33	27,5	10,0	0,0	0,0	10,0
Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	34	27,5	10,0	0,0	0,0	10,0
Municipalidad de San José (MSJ)	35	27,5	10,0	0,0	0,0	10,0
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	36	25,0	0,0	0,0	20,0	0,0
Consejo Nacional de Producción (CNP)	37	25,0	0,0	0,0	20,0	0,0
Consejo Nacional de Rectores (CONARE)	38	12,5	10,0	0,0	0,0	0,0
Municipalidad de Heredia (MH)	39	12,5	10,0	0,0	0,0	0,0
Municipalidad de San Carlos (MSC)	40	12,5	10,0	0,0	0,0	0,0
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)	41	12,5	10,0	0,0	0,0	0,0
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	42	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Consejo Nacional de Concesiones (CNC)	43	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Junta de Protección Social de San José (JPS)	44	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH)	45	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Junta Administ. del Serv. Eléc. Munic. de Cartago (JASEC)	46	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	47	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos e IGI 2010

## **6. Anexo**





## 6. Anexo.

Seguimiento de acuerdo AP de la subejecución del 20%<sup>89</sup>

Institución	Base de cálculo <sup>1/</sup>	Monto a reducir según directriz (20%)	Propuesta STAP para cumplir acuerdo	% Reducción
<b>TOTAL</b>	<b>530.637,0</b>	<b>106.127,6</b>	<b>56.344,5</b>	<b>10,6%</b>
Academia Nacional de Ciencias	14,2	2,8	2,51	18%
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	5.259,1	1.051,8	1.030,72	20%
Banco Central de Costa Rica */	14.587,6	2.917,5	2.917,52	20%
Banco Hipotecario de la Vivienda 2/	12.877,8	2.575,6	467,11	4%
Centro Cost. de Prod. Cinematográfica	123,4	24,7	0,26	0%
Centro Cult. e Histórico José Figueres Ferrer	96,2	19,2	19,24	20%
Centro Nacional de la Música	954,9	191,0	191,00	20%
Colegio Universitario de Cartago	435,0	87,0	85,20	20%
Colegio Universitario de Limón	248,3	49,7	49,41	20%
Comisión Energía Atómica	32,8	6,6	6,30	19%
Comisión Nacional Asuntos Indígenas	61,3	12,3	1,07	2%

<sup>89</sup> Información suministrada por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria en relación con la aplicación de la Directriz 013-H.

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

Institución	Base de cálculo <sup>1/</sup>	Monto a reducir según directriz (20%)	Propuesta STAP para cumplir acuerdo	% Reducción
Comisión Nacional de Emergencias */	5.527,8	1.105,6	1.105,50	20%
Comisión Nacional de Gestión p/ Biodiversidad	75,2	15,0	0,92	1%
Comisión Nacional de Préstamos para Educación	20.516,7	4.103,3	331,80	2%
Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología	1.533,7	306,7	235,99	15%
Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón	69,7	13,9	13,94	20%
Consejo de la Persona Joven 1/	2.161,3	432,3	189,10	9%
Consejo de Salud Ocupacional	31,5	6,3	2,57	8%
Consejo de Seguridad Vial	10.728,0	2.145,6	2.615,11	20%
Consejo de Transporte Público */	789,4	157,9	157,88	20%
Consejo Nacional de Concesiones	7.549,2	1.510,0	509,83	0,07
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	704,6	140,9	141,09	20%
Consejo Nacional de Producción */	21.770,6	4.354,1	2.000,00	9%
Consejo Nacional de Vialidad */	230.560,8	46.112,2	18.608,63	8%
Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas.	931,8	186,4	0,09	0%
Consejo Nal de Rehabilitación y Educación Especial	2.644,6	528,9	528,91	20%

Institución	Base de cálculo <sup>1/</sup>	Monto a reducir según directriz (20%)	Propuesta STAP para cumplir acuerdo	% Reducción
Consejo Téc, Asistencia Médico Social (CTAMS)	0,0	0,0	-	0%
Dirección de Geología y Minas	313,6	62,7	156,04	50%
Dirección Ejecutora de Proyectos	116,0	23,2	24,00	21%
Dirección General de Aviación Civil	14.360,3	2.872,1	2.872,06	20%
Ente Costarricense de Acreditación	145,6	29,1	29,13	20%
Fondo Nacional de Becas (FONABE)	1.272,5	254,5	-	0%
Fonfo Nacional de Financiamiento Forestal	349,6	69,9	69,92	20%
Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	798,1	159,6	159,62	20%
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	878,5	175,7	103,00	12%
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)	2.918,3	583,7	-	0%
Instituto Costarricense sobre Drogas	551,5	110,3	39,00	7%
Instituto de Desarrollo Agrario **/	13.994,8	2.799,0	1.388,80	9,9%
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	4.163,5	832,7	832,72	20%
Instituto Meteorológico Nacional*/	674,1	134,8	134,83	20%
Instituto Mixto de Ayuda Social	19.177,4	3.835,5	1.069,00	6%
Instituto Nacional de Aprendizaje	28.875,1	5.775,0	3.593,40	12%

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

<b>Institución</b>	<b>Base de cálculo <sup>1/</sup></b>	<b>Monto a reducir según directriz (20%)</b>	<b>Propuesta STAP para cumplir acuerdo</b>	<b>% Reducción</b>
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos **/	3.548,5	709,7	709,70	20%
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria INTA	1.464,3	292,9	292,87	20%
Instituto Nacional de las Mujeres	4.151,2	830,2	849,41	20%
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	829,6	165,9	165,93	20%
Junta Adm. del Archivo Nacional	1.561,4	312,3	71,33	5%
Junta Administrativa Colegio de San Luis Gonzaga	171,5	34,3	34,31	20%
Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	6.615,3	1.323,1	1.323,07	20%
Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	3.371,6	674,3	674,32	20%
Junta Administrativa Registro Nacional	13.234,3	2.646,9	2.646,66	20%
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur	5.050,6	1.010,1	1.008,83	20%
Laboratorio Costarricense de Metrología	121,7	24,3	24,34	20%
Museo de Arte Costarricense	392,2	78,4	78,45	20%
Museo de Arte y Diseño Contemporáneo	1.132,0	226,4	25,70	2%
Museo Dr. Rafael A. Calderón Guardia	89,9	18,0	17,98	20%

Institución	Base de cálculo <sup>1/</sup>	Monto a reducir según directriz (20%)	Propuesta STAP para cumplir acuerdo	% Reducción
Museo Histórico Cultural Juan Santamaría	209,0	41,8	41,80	20%
Museo Nacional de Costa Rica	764,7	152,9	208,34	27%
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	9.139,2	1.827,8	-	0%
Oficina Nacional de Semillas	128,1	25,6	25,63	20%
Patronato de Const. Instalac. Y Adquisición de Bienes	5.382,5	1.076,5	-	0%
Patronato Nacional de Ciegos	9,0	1,8	1,51	17%
Patronato Nacional de Rehabilitación	58,8	11,8	-	0%
Patronato Nal. de la Infancia	7.246,3	1.449,3	27,48	0%
Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica	282,0	56,4	56,40	20%
Programa de Regularización de Catastro y Registro	85,4	17,1	-	0%
Programa Integral Mercadeo Agropecuario	2.615,6	523,1	392,67	20%
Servicio Fitosanitario del Estado	5.965,2	1.193,0	905,30	15%
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento <sup>**/</sup>	1.799,1	359,8	359,82	20%
Servicio Nacional de Guardacostas	82,8	16,6	16,58	20%
Servicio Nacional de Salud Animal <sup>*/</sup>	1.484,0	296,8	296,80	20%

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

Institución	Base de cálculo <sup>1/</sup>	Monto a reducir según directriz (20%)	Propuesta STAP para cumplir acuerdo	% Reducción
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	10.652,7	2.130,5	1.736,51	16%
Sistema Nacional de Radio y Televisión*/	557,1	111,4	111,43	20%
Superintendencia de Telecomunicaciones */	3.009,6	601,9	675,00	20%
Teatro Nacional	756,9	151,4	4,52	1%
Teatro Popular Melico Salazar	820,8	164,2	82,08	10%
Tribunal Registral Administrativo	2.236,1	447,2	447,87	20%
Unidad Coordinadora Proyecto Limón Ciudad Puerto	6.743,5	1.348,7	1.348,69	20%

Con este color se señala a las entidades que no cumplieron el último Acuerdo de la AP

1/ La base de cálculo del Consejo de la Persona Joven se modifica de ¢2.161,26 a ¢945,65 según lo establecido en los comentarios.

\*/ Instituciones que no se han ajustado en forma total al rebajo del 20% del presupuesto definitivo

\*\*/ Instituciones que se ajustaron en forma parcial al rebajo del 20% del presupuesto definitivo



## Contraloría General de la República

Sabana Sur, Mata Redonda

Apartado Postal 1179-1000

San José, Costa Rica

Tel.: (506) 2501-8000 / Fax: (506) 2501-8100

correo: [contraloria.general@cgr.go.cr](mailto:contraloria.general@cgr.go.cr)

<http://www.cgr.go.cr/>

*Elaborado en la Contraloría General de la República,  
todos los derechos reservados. Agosto 2011.*

**Publicaciones**  
●●●●● Cgr