

CGR

Contraloría General de la República

Presupuestos públicos 2011
Situación y perspectivas

Febrero 2011

Resumen ejecutivo.....	7
Introducción	19
1. Estructura institucional y los presupuestos del sector público costarricense	23
1.1. Estructura institucional del sector público costarricense	23
1.2. Resumen de los presupuestos aprobados e improbados	25
2. Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal.....	31
3. Algunos temas relevantes de los presupuestos públicos	43
3.1. Magnitud y composición del gasto	43
3.2. Clasificación económica de los egresos presupuestados.....	51
3.3. Cantidad y naturaleza de los programas	53
3.4. Remuneraciones	58
3.5. Transferencias	62
3.6. Otros gastos	65
4. Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas.....	71
4.1. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	71
4.2. Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)	75
4.3. Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	77
4.4. Servicio Nacional Aguas Subterráneas, Riego Y Avenamiento (SENARA)	80
4.5. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	82
4.6. Instituto Nacional de Seguros (INS)	85
4.7. Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	88
4.8. Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).....	92
4.9. Consejo Nacional de Producción (CNP)	96
4.10. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).....	99
4.11. Patronato Nacional de la Infancia (PANI).....	101
4.12. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).....	104
4.13. Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	107
4.14. Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	111
4.15. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) .	115
4.16. Junta Administrativa del Registro Nacional (JARN)	117
4.17. Sector Municipal	118
5.1. Anexo 1	131
5.2. Anexo 2	142

Índice de cuadros

CUADRO 1 PRESUPUESTOS APROBADOS E IMPROBADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PERÍODO 2011	26
CUADRO 2 SECTOR PÚBLICO DÉFICIT FINANCIERO APROBADO EN EL PRESUPUESTO Y EJECUTADO SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL MILLONES DE COLONES DÉFICIT (-) O SUPERÁVIT (+).....	32
CUADRO 3 SECTOR PÚBLICO GASTO PRESUPUESTADO Y EJECUTADO SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL.....	34
CUADRO 4 SECTOR PÚBLICO SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO Y CONCEPTOS DEL BALANCE GENERAL	35
CUADRO 5 SECTOR PÚBLICO PRINCIPALES MONTOS DE SUPERÁVIT 2006-2010	36
CUADRO 6 PRÉSTAMOS EXTERNOS Y CONCESIONES DE OBRA PÚBLICA CON SALDOS POR DESEMBOLSAR A DICIEMBRE DE 2010	38
CUADRO 7 SECTOR PÚBLICO CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO EN PRESUPUESTO INICIAL, SIN CONSOLIDAR	52
CUADRO 8 SECTOR PÚBLICO CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO EN PRESUPUESTO INICIAL, SIN CONSOLIDAR COMO % DEL PIB.....	53
CUADRO 9 INSTITUCIONES, PROGRAMAS Y PRESUPUESTO SEGÚN CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL 2011	54
CUADRO 10 PRINCIPALES PROGRAMAS DEL SECTOR PÚBLICO EN LOS PRESUPUESTOS 2011	55
CUADRO 11 GASTO ADMINISTRATIVO POR INSTITUCIÓN SEGÚN CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL 2008-2011	56
CUADRO 12 PRESUPUESTO 2011: INSTITUCIONES CON MAYOR PRESUPUESTO EN LA PARTIDA DE REMUNERACIONES	58
CUADRO 13 SECTOR PÚBLICO: CRECIMIENTOS REALES EN LA PARTIDA DE REMUNERACIONES.....	61
CUADRO 14 GOBIERNO CENTRAL: TRANSFERENCIAS SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL 2011 EN MILLONES DE COLONES.....	65
CUADRO 15 OTRAS PARTIDAS SELECCIONADAS.....	66
CUADRO 16 INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE) PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO, PERÍODO 2009-2011	72
CUADRO 17 INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE) PRESUPUESTO DE INGRESOS, PERÍODO 2009-2011	73
CUADRO 18 INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE) PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011	74
CUADRO 19 RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE, S.A (RACSA) PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO, PERÍODO 2009-2011	75
CUADRO 20 RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE, S.A (RACSA) PRESUPUESTO DE INGRESOS, PERÍODO 2009-2011.....	76
CUADRO 21 RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE, S.A (RACSA) PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011	76
CUADRO 22 REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO INVERSIONES AÑOS 2008-2011	79
CUADRO 23 INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS ALCANTARILLADOS SERVICIO DE LA DEUDA EN EL PRESUPUESTO 2011	84
CUADRO 24 INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO, PERÍODO 2009-2011	86

CUADRO 25 INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS PRESUPUESTO DE INGRESOS, PERÍODO 2009-2011	87
CUADRO 26 INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011	88
CUADRO 27 CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI) PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO, PERÍODO 2009-2011	89
CUADRO 28 CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI) PRESUPUESTO DE INGRESOS, PERÍODO 2009-2011	90
CUADRO 29 CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI) PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011	91
CUADRO 30 JUNTA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA (JAPDEVA) PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO, PERÍODO 2009-2011	93
CUADRO 31 JUNTA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA (JAPDEVA) PRESUPUESTO DE INGRESOS, PERÍODO 2009-2011	94
CUADRO 32 JUNTA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA (JAPDEVA)	95
CUADRO 33 CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN PRESUPUESTOS INICIALES APROBADOS EN EL PERÍODO 2009-2011	97
CUADRO 34 INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL FUENTES DE FINANCIAMIENTO PRESUPUESTO INICIAL 2011	99
CUADRO 35 INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL COMPARACIÓN DE EGRESOS PRESUPUESTO INICIAL 2010-2011	100
CUADRO 36 INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL PRESUPUESTO INICIAL 2011 RECURSOS Y APLICACIÓN EN INVERSIÓN SOCIAL	101
CUADRO 37 PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA INGRESOS PRESUPUESTO INICIAL 2011	102
CUADRO 38 PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA PRESUPUESTO INICIAL 2011: SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO	102
CUADRO 39 INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE PRESUPUESTO DE INGRESOS, PERÍODO 2009-2011	105
CUADRO 40 INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011	105
CUADRO 41 BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI) PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011	108
CUADRO 42 BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI) PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011	110
CUADRO 43 CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL INGRESOS SEGÚN LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA PRESUPUESTO ORDINARIO 2011	111
CUADRO 44 CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PARA EL 2011	112
CUADRO 45 COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS PRESUPUESTO INICIAL	116
CUADRO 46 PRESUPUESTOS 2011 DEL SECTOR MUNICIPAL	118
CUADRO 47 DETALLE DE LAS IMPROBACIONES DE INGRESOS EN PRESUPUESTOS 2011 DE MUNICIPALIDADES	121
CUADRO 48 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA SALARIOS DE LOS ALCALDES DE ALGUNAS MUNICIPALIDADES	124

Índice de gráficos

GRÁFICO 1 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DISTRIBUCIÓN DEL MONTO DE LOS PRESUPUESTOS APROBADOS PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2011 SEGÚN LA CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL	27
GRÁFICO 2 DEUDA PÚBLICA COMO % DEL PIB.....	33
GRÁFICO 3 PRESUPUESTO INICIAL SEGÚN CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL 2009-2011	44
GRÁFICO 4 PRESUPUESTOS PÚBLICOS 2011 SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL E INSTITUCIONES	45
GRÁFICO 5 SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DEL GASTO SEGÚN OBJETO 2008-2011	46
GRÁFICO 6 ÓRGANOS DESCONCENTRADOS	47
GRÁFICO 7 INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES.....	48
GRÁFICO 8 GOBIERNOS LOCALES	48
GRÁFICO 9 EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS	49
GRÁFICO 10 INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS	50
GRÁFICO 11 FIDEICOMISOS	51
GRÁFICO 12 COMPOSICIÓN DE LA PARTIDA DE REMUNERACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO 2011	59
GRÁFICO 13 COMPOSICIÓN DE LAS REMUNERACIONES SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL	60
GRÁFICO 14 PLAZAS OCUPADAS EN EL GOBIERNO CENTRAL Y EN LAS ENTIDADES BAJO EL ÁMBITO DE LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA 1995-2009	62
GRÁFICO 15 SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS 2008-2011	63
GRÁFICO 16 TRANSFERENCIAS EN EL SECTOR PÚBLICO 2011	64
GRÁFICO 17 CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL MONTOS ASIGNADOS A BIENES DURADEROS EN EL PROGRAMA ATENCIÓN DE LA SALUD	114
GRÁFICO 18 SECTOR MUNICIPAL MONTO DE PRESUPUESTOS INICIALES APROBADOS AÑOS 2007-2011	119
GRÁFICO 19 GOBIERNOS LOCALES NÚMERO DE PLAZAS	122
GRÁFICO 20 GOBIERNOS LOCALES PRIORIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PARA EL PERÍODO 2011 PLANES OPERATIVOS ANUALES	127

Índice de ilustraciones

ILUSTRACIÓN 1 CLASIFICADOR INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO.....	25
--	----

Resumen ejecutivo

Resultados del procedimiento de aprobación presupuestaria

Para el ejercicio económico del 2011, se presupuestaron recursos públicos por la suma de ₡16,7 billones. De los fondos fijados al sector público, ₡5,5 billones fueron aprobados por la Asamblea Legislativa y corresponden al presupuesto del Gobierno Central; el resto, por un total de ₡11,2 billones, corresponde a 269 presupuestos de instituciones públicas aprobados por la Contraloría General de la República (por un monto global de ₡11,1 billones) y algunos otros casos en que, en aplicación de disposiciones legales, el presupuesto no se remite a la aprobación del ente contralor.

Las tres instituciones con mayor presupuesto aprobado por el ente contralor son la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad y la Refinadora Costarricense de Petróleo, los cuales en conjunto representan el 49% del total del monto de los presupuestos aprobados por la Contraloría.

Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal

La programación macroeconómica, siendo un ejercicio recurrente y en buen grado anterior al proceso de aprobación presupuestaria, parte de los límites de gasto y acuerdos de superávit que adopta la Autoridad Presupuestaria, para las instituciones sometidas a su regulación. Para el 2011 las regulaciones están contenidas en el Decreto 35821-H del 4 de marzo del 2010 y sus reformas.

Por su parte, la formulación presupuestaria está condicionada, además, por ciertos principios y criterios como el de universalidad, mediante el cual se incorpora la totalidad de recursos, inclusive los superávit de años anteriores.

El presupuesto puede no ajustarse con exactitud a la ejecución programada, tanto por las limitaciones de las directrices ya mencionadas, como por desfases en la capacidad ejecutiva de las instituciones.

Las instituciones públicas presupuestan sumas de gasto superiores a las que regularmente llegan a ejecutar, y en forma consiguiente el déficit financiero (excluido el financiamiento y la amortización de deuda), se presenta mayor al que ofrece la liquidación anual.

SECTOR PÚBLICO
DÉFICIT FINANCIERO APROBADO EN EL PRESUPUESTO Y EJECUTADO
SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL
MILLONES DE COLONES
DÉFICIT (-) O SUPERÁVIT (+)

	Aprobado dic. 2008	Ejecutado dic. 2008	Aprobado dic. 2009	Ejecutado dic. 2009	Aprobado dic. 2010	Ejecutado sept. 2010	Aprobado inicial 2011
Gobierno Central ^{1/}	-158.822	38.238	-900.649	-575.648	-1.637.336	-609.676	-1.108.853
Órganos Desconcentrados ^{2/}	-120.352	-3.654	-153.025	-80.718	-105.334	53.714	-12.314
Inst. Descentr. No Empres. ^{2/}	-253.859	-11.618	-313.981	39.402	-313.933	1.703	-253.606
Gobiernos Locales	-83.963	8.867	-103.294	-5.444	-105.025	17.089	-22.079
Empresas Públ. No Financ. ^{2/}	-424.166	-132.504	-581.082	-261.137	-672.313	-176.897	-634.423
Empresas Públ. Financieras	-346.180	117.499	-557.476	-94.872	-693.445	-83.048	-706.722
Total	-1.387.343	16.828	-2.609.506	-978.418	-3.527.386	-797.116	-2.737.998
% del PIB	-8,05%	0,11%	-15,57%	-5,84%	-18,74%	-5,71%	-13,21%

^{1/} Montos aprobados incluye crédito externo por revalidar, salvo en inicial 2011.

^{2/} Incluye fideicomisos.

Fuente: SIPP, datos de las instituciones.

El déficit financiero es objeto de financiación neta mediante recursos de financiamiento, menos la amortización de la deuda para conformar el déficit o superávit total o presupuestario. Muchas instituciones cierran cada ejercicio con superávit, mismo que en el período subsiguiente es incorporado como financiamiento de un déficit financiero que, como se ha dicho, no se realiza en el nivel formulado, por lo que entonces vuelve a acumularse superávit y así sucesivamente. En el presente informe se ofrece información sobre los superávits acumulados de algunas instituciones.

Aun considerando que el presupuesto se subejecuta y el déficit financiero sea al final de cuentas menor, los niveles realizados por encima del 5% del PIB en el Cuadro 1 amenazan la sostenibilidad de las cuentas fiscales, de mantenerse la debilidad de la producción.

Es principalmente el Gobierno Central el que concentra el desbalance fiscal, pues el resto del sector público es, en términos globales, bastante equilibrado. La deuda del Gobierno ha mostrado tasas de aumento superiores al 2% del PIB por lo que, en un plazo que se va acortando, se podría situar en valores del 40% del PIB, que fueron de significativo estrés fiscal en el pasado.

El problema de la falta de ejecución en el gasto ha sido advertido por la Contraloría en diversos documentos, tanto para las instituciones específicas como en apreciaciones generales sobre el proceso de planificación y presupuesto. Tanto 2009 como 2010 presentan menores niveles de ejecución que años anteriores, lo que es influido por circunstancias especiales como el descenso de los precios de hidrocarburos en el primer año, y la incorporación de recursos significativos de créditos externos en 2010.

SECTOR PÚBLICO
GASTO PRESUPUESTADO Y EJECUTADO
SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL
GASTO SIN AMORTIZACIÓN
MILLONES DE COLONES

	A diciembre 2009		A diciembre 2008		A setiembre 2010		Aprobado inicial 2011
	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado	
Gobierno Central ^{1/}	2.793.968	2.443.466	3.318.140	2.916.939	4.287.776	2.542.535	4.112.951
Órganos Desconcentrados ^{2/}	632.100	488.095	712.333	616.606	1.147.104	434.990	849.514
Inst. Descentr. No Empres. ^{2/}	1.947.693	1.714.449	2.487.809	2.046.619	2.814.041	1.697.867	2.882.981
Gobiernos Locales	281.224	179.636	313.774	209.715	335.650	132.255	253.576
Empresas Públ. No Financ. ^{2/}	3.508.745	2.996.688	5.381.549	3.012.062	4.121.655	2.496.681	4.183.010
Empresas Públ. Financieras	2.457.513	1.916.527	3.207.865	2.461.571	4.390.458	2.241.124	2.875.879
Total	11.621.242	9.738.861	15.421.470	11.263.512	17.096.683	9.545.452	15.157.911
% PIB ^{3/}	74,01%	62,02%	91,99%	67,19%	90,85%	68,39%	73,12%
% ejecutado ^{3/}		83,80%		73,04%		75,28%	
Sumas sin asignación	283.954	7	466.007	117	502.597	114	627.295

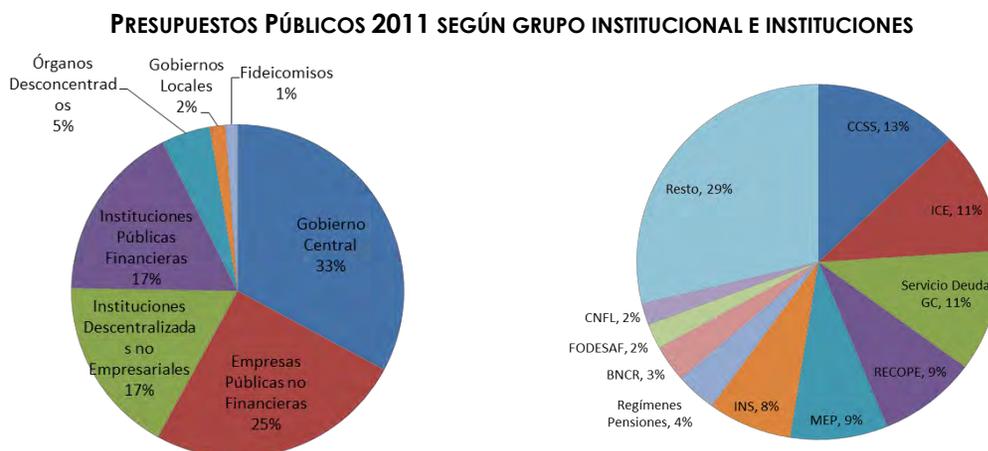
^{1/} Montos aprobados sin ajustar por revalidaciones de crédito externo.

^{2/} Incluye fideicomisos.

^{3/} En 2010 se calcula el ejecutado sobre el PIB a setiembre. Cifra del 75.28% se calcula sobre base anual, en los cocientes respecto al PIB.

Magnitud y composición del gasto

El siguiente gráfico muestra la composición de los presupuestos públicos 2011 según grupo institucional e instituciones:



Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuesto (SIPP) y Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera.

En términos reales, el total de los presupuestos públicos de 2011 decrece en un 1% respecto al 2010; sin embargo, al analizar los grupos institucionales se observa que el presupuesto del Gobierno Central y los Gobiernos Locales crecen un 11% y 10% respectivamente, mientras que los de las Empresas Públicas Financieras y los Fideicomisos decrecen 13% y 37%.

Cantidad y naturaleza de los programas presupuestarios

Los presupuestos públicos del 2011 serán ejecutados en un total de 722 programas. La determinación de la pertinencia de cada programa en el tiempo no es tarea que haga la administración a menudo, de tal forma que se eliminen las duplicidades u órganos que no cumplen con sus objetivos o nunca han funcionado.

Con el objetivo de aproximar el gasto administrativo en las instituciones públicas, esta Contraloría calculó el porcentaje de los recursos totales que se presupuestan en los programas de Administración Superior, Actividades Centrales y similares, resultando un 32% como promedio simple de la participación de estos programas en el presupuesto total de la institución.

El cuadro siguiente presenta los promedios calculados para cada sector, así como el detalle para las cinco instituciones de mayor presupuesto y con información disponible. Los cálculos podrían servir de parámetro para motivar una revisión de los programas y un uso más eficiente de los recursos públicos, dado que en algunos casos se destina más recursos al programa de Administración que a la función sustantiva.

GASTO ADMINISTRATIVO POR INSTITUCIÓN SEGÚN CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL 2008-2011

Sector / Institución	2008	2009	2010	2011
Gobierno Central	27%	23%	25%	25%
Ministerio de Educación Pública	6%	5%	5%	5%
Poder Judicial	20%	23%	20%	20%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	17%	16%	20%	21%
Ministerio de Seguridad	8%	8%	8%	9%
Ministerio de Hacienda	67%	12%	13%	11%
Órganos Desconcentrados	40%	43%	40%	40%
Consejo Nacional de Vialidad	2%	2%	3%	4%
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	n.d.	n.d.	17%	36%
Junta Administrativa del Registro Nacional	38%	47%	38%	52%
Consejo Técnico de Aviación Civil	13%	14%	35%	65%
Consejo de Seguridad Vial	22%	35%	55%	48%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	33%	33%	32%	33%
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	4%	4%	6%	6%
Universidad de Costa Rica	23%	25%	24%	25%
Instituto Mixto de Ayuda Social	8%	4%	6%	7%
Universidad Nacional (UNA) ¹	51%	55%	54%	49%
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	39%	25%	24%	24%
Gobiernos Locales	25%	27%	31%	32%
Municipalidad de San José	32%	32%	33%	30%
Municipalidad de Alajuela	26%	25%	32%	31%
Municipalidad de Cartago	26%	26%	30%	33%
Municipalidad de Escazú	28%	30%	32%	33%
Municipalidad de Heredia	24%	25%	31%	32%
Empresas Públicas No Financieras	28%	28%	24%	25%
Instituto Costarricense de Electricidad	6%	7%	6%	6%
Junta de Protección Social de San José	7%	8%	9%	9%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	26%	27%	17%	17%
Radiográfica Costarricense S. A	13%	16%	18%	27%
Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)	10%	9%	10%	6%
Instituciones Públicas Financieras	20%	19%	25%	28%
Instituto Nacional de Seguros (INS)	25%	43%	52%	45%
Banco Nacional de Costa Rica	28%	30%	38%	34%
Banco de Costa Rica	13%	7%	8%	23%
Banco Popular y Desarrollo Comunal	34%	31%	46%	55%
Banco Central de Costa Rica	n.d.	7%	9%	12%

¹ El Programa Administrativo incluye el subprograma de Inversiones.

Fuente: SIPP, 18 de febrero 2011.

Remuneraciones

En 2011 la partida de remuneraciones absorberá un 24% de los presupuestos totales; sin embargo, este porcentaje varía significativamente según el sector institucional. El Gobierno Central, por ejemplo, planea gastar 30% del presupuesto 2011 en remuneraciones (frente a un 26% en 2008).

Para el año 2011, los sectores Gobierno Central y Gobiernos Locales son los que mayor crecimiento en la partida de remuneraciones presentan (11% real), mientras que las Instituciones Descentralizadas no Empresariales, las Empresas Públicas no Financieras y las Instituciones Públicas Financieras presentan un crecimiento más moderado de 7%, 1% y 1% real respectivamente. El presupuesto en remuneraciones en los Órganos Desconcentrados decrece en 10% real.

La composición global de la partida de remuneraciones en el sector público es muy similar en el tiempo, sin embargo es de alta complejidad por la cantidad de componentes que posee, los cuales a su vez, tienen diferentes formas de cálculo en diferentes sectores.

Para el 2011, las remuneraciones básicas y los incentivos salariales, representan cada una el 39% de la partida de remuneraciones; al respecto, la Contraloría ha llamado la atención sobre la relevancia de "otorgar dichos incentivos como resultado de evaluaciones técnicas relacionadas con el desempeño del funcionario público y su contribución a los objetivos, metas y resultados institucionales." (Memoria Anual 2007, p. 47). A su vez, si se analiza la composición de las remuneraciones según sector institucional, se observan diferencias que redundan en la complejidad de las remuneraciones en el Sector Público.

Según cifras de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, en el período 2000-2009 la cantidad de plazas en las instituciones bajo su ámbito ha crecido en promedio un 4% anual. En el Gobierno Central, en el 2009 había 29.382 plazas más que en el año 2000, y en el resto de entidades, 27.483.

Las erogaciones totales en remuneraciones crecerían en un 22% en términos reales entre 2009 y 2011 si se ejecutara la totalidad del monto presupuestado. Dentro de ellas, los incentivos salariales crecieron un 17% en términos reales de 2008 a 2009, se estima en un 20% de 2009 a 2010 y un 7% en 2011. Las anualidades presentan similar comportamiento, creciendo en el período 2008-2011 un 43% real. Estos crecimientos superan por mucho a la inflación y al crecimiento de la economía en estos años, aunque tendrían un crecimiento menor en el último año.

Preciso es señalar que el crecimiento de esta partida se verá influido en el 2011 por la emisión de la reciente directriz para la contención del gasto (N°013-H del 16 de febrero de 2011), fuertemente orientada a detener el crecimiento del gasto por esta vía.

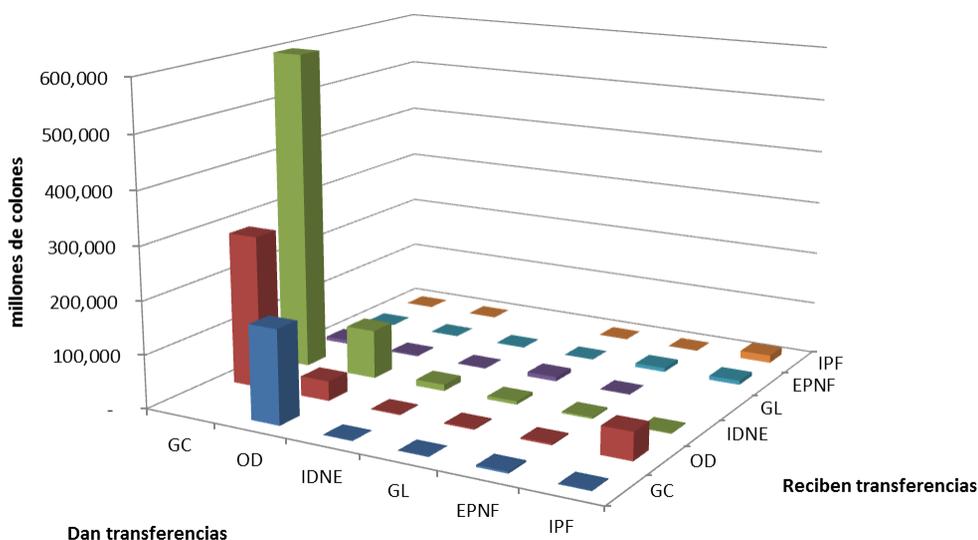
Transferencias

El presupuesto inicial de transferencias corrientes y de capital para el Sector Público aumentó en el 2010 con respecto al 2009 en un 18% y 1% en términos reales respectivamente; sin embargo, para el 2011 se presenta una disminución inclusive en términos nominales y del 10% real en las transferencias de capital (principalmente por parte del Gobierno Central) y un crecimiento del 5% real de las transferencias corrientes, con respecto al presupuesto inicial 2010. Esto refleja el impacto que está teniendo la crisis

económica sobre las transferencias de capital, lo cual se procura compensar con créditos externos y otras formas de desarrollo de obra. A su vez, el gran componente de transferencias para financiar gastos corrientes, crea una presión a la situación del déficit fiscal, al ser este un gasto recurrente.

El siguiente gráfico ilustra la dirección de los gastos por transferencias en el sector público. Se observa que el principal actor es el Gobierno Central, siendo éste el que más recursos transfiere. Los Órganos Desconcentrados por su parte, estiman transferir en el 2011 al Gobierno Central, $\text{¢}177,736$ millones, donde la mayor parte corresponde a una transferencia de FODESAF ($\text{¢}168,681$ millones).

TRANSFERENCIAS EN EL SECTOR PÚBLICO 2011



Fuente: Sistema Planes y Presupuestos.

Existen instituciones que reciben transferencias anualmente (algunas por ley), como el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, el Concejo Técnico de Aviación Civil, el CONAVI, universidades, entre otros, que presentan en forma recurrente resultados superavitarios en la ejecución de sus presupuestos.

Resultados del trámite de aprobación del presupuesto de algunas entidades en particular

Seguidamente se brinda un extracto de los comentarios contenidos en el presente informe para algunas entidades.

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). El presupuesto inicial del ICE para el año 2011 fue aprobado por la suma de $\text{¢}1.856.243$ millones, un 6,2% menos que en 2010, en términos reales. En el Sector Electricidad podría presentarse un faltante de $\text{¢}142.285$ millones, en subpartidas como combustibles para generación térmica, compra de energía a cogeneradores, arrendamientos e importación de energía, ya que los requerimientos son mayores a lo reconocido tarifariamente; al respecto, resulta relevante que se valore oportunamente esta situación y se adopten las acciones que correspondan, tomando en cuenta la participación del ICE en un mercado en competencia.

Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA). El presupuesto inicial fue aprobado por la suma de ₡53.999 millones. Esta suma significa una disminución del 30,7% en términos reales con respecto al año 2010, explicada principalmente por la disminución de las fuentes de financiamiento y los ingresos percibidos por concepto de venta de bienes y servicios.

Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE). El presupuesto inicial de RECOPE asciende a ₡1.462.910 millones. Por el lado de los ingresos, un 97% corresponde a "venta de productos derivados del petróleo", de lo que se deriva la necesidad de que esta empresa dé seguimiento a la evolución de los precios internacionales de los hidrocarburos y a la oportunidad con que se establezcan las fijaciones tarifarias. El proyecto de modernización de la refinería será desarrollado mediante la figura de "join venture", por la empresa conjunta conformada por capital aportado por RECOPE y CNPC International Ltd; una vez concluido el proyecto, las nuevas instalaciones serán arrendadas a RECOPE, mediante una cuota mensual a determinar de acuerdo con los costos finales del mencionado proyecto. La asignación para el programa de inversiones, por ₡58.370 millones, podría resultar baja frente a los requerimientos y el rezago que se observan en materia de inversión.

Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA). La propuesta de presupuesto inicial, por la suma de ₡7.297 millones, fue improbadada por este órgano contralor. Ello debido a la insuficiencia de los recursos incorporados para atender los compromisos financieros, dada la dependencia de recursos provenientes del presupuesto del Gobierno Central, que no resultaron suficientes, y el carácter deficitario de los recursos tarifarios.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA). Al AyA el órgano contralor le aprobó parcialmente el presupuesto, por una suma de ₡129.606 millones. La administración reconoce que los servicios para el suministro de agua potable y alcantarillado sanitario se brindarán en un contexto de riesgos que ha identificado, entre otros, en relación con el debilitamiento de la capacidad de gestión operativa, por ineficiencia en la operación, por procesos inadecuados de trabajo y tecnología obsoleta, además de la insuficiente capacidad instalada para la prestación de servicios debido a escasa inversión en rehabilitación y procesos de trabajo inadecuados y poco desarrollo tecnológico; otro de los riesgos enumerados por el Instituto es el de financiamiento, por el modelo de tarifas y el escaso apoyo del Estado. Se menciona además, dentro del análisis de riesgos, la desintegración del subsector, porque no hay liderazgo y faltan políticas públicas integrales para la atención de los riesgos.

Instituto Nacional de Seguros (INS). Frente a la apertura del mercado, la Ley Reguladora del Mercado de Seguros permite al INS mayor flexibilidad en materia de contratación y presupuesto. Para el año 2011 el INS cuenta con un presupuesto inicial de ₡1.253.089 millones, dentro del cual el mayor rubro de ingreso corresponde a recursos de vigencias anteriores (₡574.233 millones, equivalentes al 45,8% del total). La aplicación del superávit libre (₡552.359 millones) es principalmente para incrementar la cartera de inversiones a largo plazo, y al igual que en los años 2009 y 2010, se utilizará para el desarrollo de sistemas de información y equipo necesario en licencias, software y hardware (Proyecto ALFA), así como en el rubro de Alianzas Estratégicas. Por su parte, el superávit específico (₡21.874 millones) se espera aplicar a la primera etapa de la construcción del Hospital de Traumatología.

Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI). Cuenta el CONAVI con un presupuesto de ₡128.201 millones para el 2011, financiado en un 90,1% con ingresos de capital (₡72.769

millones del impuesto único a los combustibles y ₡42.680 millones del 50% del impuesto a la propiedad de vehículos). La partida "remuneraciones" muestra un incremento importante originado principalmente en que para el año 2010 se aprobó la incorporación de 122 plazas que en un principio no tenían contemplado el reconocimiento de pluses salariales, los cuales fueron incorporados en el presupuesto para el 2011.

Las partidas más relevantes son: Servicios, Amortización y Bienes Duraderos, las cuales presentan en términos reales, un incremento del 11,6% y un 15,3% respectivamente en los dos primeros casos, y una disminución del 55,5% para el caso de bienes duraderos con respecto al presupuesto del año 2010. Este último motivado en la disminución del financiamiento proveniente del BCIE.

Es importante señalar como un factor de riesgo, que las sumas previstas para el mantenimiento de la red vial nacional no sean suficientes de cara a los compromisos adquiridos con los nuevos contratos, máxime si se considera la demanda de recursos que en los últimos años se ha requerido en la atención de aspectos relacionados con la declaración de emergencia nacional por problemas de orden climático y telúrico.

Con los recursos del Primer Programa Infraestructura Vial (PIV-I), se pretende atender la problemática del tema de puentes dado que constituye una prioridad por el mal estado en que se encuentran la gran mayoría de esas estructuras según los estudios realizados por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA); así como una serie de proyectos y pago de expropiaciones indispensables para la ejecución de los proyectos contemplados en el plan de inversión del referido programa PIV-I¹.

Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de La Vertiente Atlántica (JAPDEVA). El presupuesto de JAPDEVA para el 2011 asciende a ₡35.172 millones y se destina en su mayor parte al programa de administración portuaria. Al considerar la situación financiera de la entidad, puede esperarse que para el 2011 tampoco se contará con los recursos necesarios para mejorar la eficiencia portuaria y realizar obras para el desarrollo económico de Limón. JAPDEVA no cuenta con los recursos para cumplir con sus objetivos estratégicos institucionales, por lo cual su propuesta de políticas 2011-2014 plantea una modernización portuaria que contempla la promoción de la inversión privada en infraestructura, maquinaria y equipo a través de la concesión de obra y de servicios públicos, y el desarrollo económico de la provincia de Limón a través del "Plan de Competitividad Regional" que en principio se financiaría con recursos generados del canon de las concesiones de los servicios portuarios.

Consejo Nacional de Producción (CNP). La Contraloría aprobó parcialmente el presupuesto del CNP por la suma de ₡34.140 millones. A pesar de que el CNP mantiene la obligación de atender funciones relacionadas con el tema de reconversión productiva, en el presupuesto inicial del 2011 no se evidencia ni los recursos ni la forma en que se ha preparado el Consejo para dar cumplimiento a dichas funciones. Desde el año 2006 MIDEPLAN aprobó una propuesta de reorganización estructural del accionar del CNP; sin embargo, aunque se han dispuesto recursos para tal fin, dicha propuesta sigue pendiente de implementar. Las autoridades del CNP enfrentan el reto de propiciar la salud financiera

¹ Es importante mencionar que está pendiente la revalidación de los recursos del PIV -I, cuyo sustento esta en el Convenio Marco con BID por un monto de US\$850,0 millones; recursos que se utilizarían para concluir las dos etapas faltantes del proyecto Carretera a San Carlos; construir obras adicionales del proyecto San José – Caldera por un monto de US\$10,0 millones y la construcción, reconstrucción y mejoras de una serie de puentes vitales para la seguridad en el transporte y de vital importancia para el desarrollo económico del país.

del Consejo a fin de atender su actividad sustantiva; la gestión del CNP se ha sustentado en recursos de transferencias de otros entes públicos que no garantizan su normal operación en el mediano plazo.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Al IMAS se le aprobó un presupuesto de ¢118.679 millones para el 2011, financiado principalmente con: transferencia del Gobierno Central para el Programa Avancemos (¢54.000 millones), recursos propios (que incluye impuestos, contribuciones patronales y otros ingresos por un total de ¢26.399 millones) y recursos de FODESAF por ¢19.532 millones. Por el lado del gasto, la partida de transferencias corrientes es la que abarca la mayor cantidad de recursos (un 69% del total) reflejo de la concentración de las actividades sustantivas en el otorgamiento de subsidios económicos y asistencia a familias en condición de pobreza. La partida de remuneraciones crece en un 18% respecto al 2010, en parte debido a que el rubro retribución por años de servicio se ve impactado por la ruptura del tope de 30 anualidades en una institución donde al menos el 70% de los funcionarios alcanzan o sobrepasan ese tope.

Patronato Nacional de la Infancia (PANI). Para el 2011, el presupuesto del PANI asciende a ¢25.843 millones. Esta institución ha reflejado, en las evaluaciones de planes, la necesidad de contar con más recursos para atender a la población objetivo –tal como personal, vehículos, albergues y una serie de condiciones para llevar a cabo su labor–. En la actualidad el PANI se enfrenta a retos complejos en su gestión en el contexto de una sociedad cambiante, con índices de drogadicción, delincuencia, abandono, maltrato cada vez mayores, cuya atención requiere no solo de una mayor cantidad de recursos, sino también de una gestión más eficiente. No obstante, la respuesta gubernamental no ha sido satisfactoria, pues año tras año el aporte presupuestario es menor al preceptado por ley.

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). El presupuesto aprobado al INA para el ejercicio económico 2011 asciende a ¢74.479 millones. La principal fuente de financiamiento es la de las contribuciones patronales, que representa el 96,5% del total. Por el lado del gasto, la partida de Remuneraciones, asociada a un total de 3.022 plazas disponibles, es la que ocupa el primer lugar (un 55,2% del total), seguida de la partida de Servicios (un 27,7%), a la que se incorporan recursos para la contratación de otros entes para satisfacer la demanda por servicios de capacitación y formación profesional. La partida de bienes duraderos ha venido mostrando en el presupuesto inicial una disminución importante en los dos últimos años, situación que llama la atención, por cuanto la institución había planteado dentro de sus prioridades la utilización de los recursos del superávit en proyectos de equipamiento institucional, los cuales no se visualizan en estos últimos años.

Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). El presupuesto inicial del BANHVI para el 2011 alcanza los ¢96.404 millones. El BANHVI presenta una alta dependencia para su accionar de la transferencia otorgada por FODESAF, lo que constituye un riesgo latente para la solidez del Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI), máxime si se toma en cuenta que el Ministerio de Hacienda ha afirmado no tener obligación de presupuestar ni pagar suma alguna relacionada con los artículos 46 y 47 de la Ley N° 7052. En el Diagnóstico Institucional incorporado en el Plan Operativo Institucional 2009, la misma Administración destacó que: a) los ingresos que se perciben por la administración del FOSUVI son inferiores a los costos en que se incurren, b) existe dificultad para obtener recursos para el financiamiento del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), lo que limita el cumplimiento de sus funciones; y c) la Ley del SFNV ha perdido vigencia a través del tiempo, y la entidad opera bajo condiciones legales y reglamentarias que no se ajustan a

la realidad actual. He aquí un reto que debe asumir el BANHVI en el año 2011 y siguientes para mantener su vigencia.

Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). El presupuesto de la CCSS para el año 2011 asciende a ₡2.144.987 millones. En el Plan Operativo Anual Institucional (POAI) se determinaron debilidades relacionadas con la formulación presupuestaria, lo cual origina un bajo grado de vinculación entre el presupuesto inicial y el POAI para el 2011. Los ingresos por concepto de "Recuperación de otras inversiones", referido a varios títulos de deuda del Gobierno Central que ha recibido la CCSS como parte del pago de la deuda estatal, que en años anteriores se registraban como ingresos de capital han sido reclasificados como ingresos corrientes, en virtud de que el origen de los recursos son las contribuciones a la seguridad social y al seguro de pensiones; de esta forma, tales ingresos pueden ser destinados a la atención de la salud de los contribuyentes, que es el fin para el cual se establecieron dichas contribuciones.

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). Para el 2011, el presupuesto de la CNE asciende a ₡8.294 millones. La Comisión continúa con la tendencia de presupuestar inicialmente cada vez menos recursos destinados a la gestión del riesgo, a pesar de que el Fondo Nacional de Emergencias se ha más que duplicado entre el 2009 y el 2011. Al dedicar la CNE cada vez menos recursos para atender la gestión del riesgo, aumenta la posibilidad de que el país se exponga a consecuencias negativas en los campos social, económico y ambiental.

Junta Administrativa del Registro Nacional (JARN). El presupuesto inicial de la JARN para el 2011 es de ₡30.735 millones. La utilización de los superávits libre y específico no ha sido la más adecuada, por cuanto el específico desde el año 2009 a la fecha se mantiene sin presupuestar; situación que afecta proyectos como el registro e inventario de la propiedad inmobiliaria municipal. En el caso del superávit libre a la fecha refleja un importante monto de ₡19.282 millones.

Sector Municipal. El Sector Municipal dispone de ₡241.929 millones para el período 2011, siendo las prioridades de los gobiernos locales los servicios comunitarios, la administración general y la red vial cantonal.

Para el año 2011 se improbaron 10 presupuestos de municipalidades, a saber: Acosta, Dota, Esparza, Garabito, Goicoechea, Jiménez, Matina, Naranjo, Parrita y Puntarenas; por otra parte, la sobreestimación de ingresos se constituyó en la causa más importante para la aprobación parcial de 42 presupuestos municipales.

Al observar las asignaciones presupuestarias para salarios de los Alcaldes de algunas municipalidades, se observa que en algunos casos el salario del Alcalde resulta superior o similar al de Alcaldes de municipalidades con presupuestos de mayor cuantía, un aspecto para el análisis dentro de cada organización, orientado a determinar si las estructuras salariales internas responden a un equilibrio razonable entre las finanzas municipales y las escalas salariales definidas técnicamente. Llama a reflexión la adopción, por parte de varias municipalidades, de la escala salarial para el régimen municipal elaborada por la Unión Nacional de Gobiernos Locales, a pesar de que su situación financiera no es satisfactoria ante la disminución de sus ingresos en vista de la contracción de la economía nacional y por su incapacidad para gestionar de manera eficiente el cobro de los tributos a su cargo; las municipalidades que, sin un análisis previo, adoptan dicha escala, podrían

afrontar dificultades para sufragar los salarios de los alcaldes y los primeros vicealcaldes que iniciaron sus gestiones en febrero de 2011.

Según resoluciones de la Sala Constitucional, los Concejos Municipales de Distrito carecen de autonomía presupuestaria. En consecuencia, estos concejos no pueden intervenir en la recaudación e inversión de los ingresos de la municipalidad a la cual están adscritos, y dependen orgánicamente de ésta, debiendo sujetar su presupuesto al que ésta les asigne. Por lo tanto, esta Contraloría General está en un proceso de evaluación y discusión con funcionarios de los ocho concejos municipales de distrito existentes (Cóbano, Lepanto, Paquera, Colorado, Cervantes, Tucurrique, Monteverde y Peñas Blancas), así como, con las autoridades de las respectivas municipalidades, para proponer las acciones que corresponda adoptar en materia de aprobación y ejecución presupuestaria, en atención a lo señalado por la Sala Constitucional.

Introducción

En el presente documento la Contraloría General de la República se propone brindar al lector una visión global de la situación presupuestaria y fiscal, así como de las perspectivas financieras del sector público costarricense que se derivan al considerar la globalidad de los presupuestos de las instituciones públicas.

Con tal propósito, se ha procesado la información correspondiente tanto al presupuesto del Gobierno Central –aprobado por la Asamblea Legislativa mediante Ley N° 8908 de 2 de diciembre de 2010– como a los presupuestos aprobados por la Contraloría, incluyendo también algunos otros casos en que, en aplicación de disposiciones legales, el presupuesto no se remite a la aprobación del ente contralor, sumando un monto total de ₡16,7 billones de presupuesto del sector público costarricense para el 2011, equivalente al 81% del PIB proyectado para ese año.

En el marco de este propósito general, en los capítulos subsiguientes se presenta una explicación de la estructura institucional del sector público y los correspondientes presupuestos, seguida de la presentación de la situación y perspectivas de dichos presupuestos y algunos aspectos puntuales de la gestión financiera previsible, para concluir con un capítulo destinado a la presentación de resultados y aspectos importantes relativos a algunas instituciones públicas del sector descentralizado –funcional y municipal–.

Sustituye el presente informe al que en años anteriores esta Contraloría publicó en el respectivo mes de febrero bajo el título "*Aprobación Presupuestaria en los Sectores Descentralizado y Municipal*", si bien los contenidos resultan todavía de gran similitud. Esto en razón de reflejar un esfuerzo por enfatizar en la globalidad de los presupuestos del sector público, con un enfoque de lo general a lo particular, esfuerzo que habrá de continuarse en el futuro.

Al igual que en años anteriores, el presente documento constituye un aporte del órgano contralor al acervo de insumos disponibles para el análisis y el control de la gestión financiero-presupuestaria del sector público, correspondiente en este caso a la etapa de la aprobación de los presupuestos, y que se complementa con otros informes relativos a las otras etapas del proceso presupuestario, como lo son el informe sobre la ejecución con corte al 30 de junio y el dictamen de la liquidación de los presupuestos, que se incluye en nuestra Memoria Anual, así como el Informe Técnico del Proyecto de Presupuesto de la República, que este Órgano Contralor emite en setiembre de cada año.

1. Estructura institucional y los presupuestos del sector público costarricense

1. Estructura institucional y los presupuestos del sector público costarricense

1.1. Estructura institucional del sector público costarricense

El artículo 37 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, así como los artículos 43 y 44 de su reglamento constituyen el marco jurídico que da vida al clasificador institucional que tiene como fin agrupar a las instituciones que conforman el Sector Público, con base en criterios de naturaleza económica, política y administrativa de los entes y órganos.

Para mejor comprensión del lector, a continuación se explica brevemente la estructura institucional del sector público costarricense con base en lo establecido en el clasificador vigente respectivo y otra literatura. A partir de esta clasificación es que se realiza el análisis de las cifras en este documento.

La clasificación institucional busca entre otras cosas, favorecer la estandarización e integración de los sistemas de información y administración financiera, contribuir al proceso de integración de los clasificadores presupuestarios, así como su relación con los sistemas de Cuentas Nacionales y Estadísticas de las Finanzas Públicas.²

Las unidades fundamentales de clasificación son las instituciones del Sector Público que funcionan con presupuestos separados y cuyo proceso presupuestario se lleva a cabo en forma independiente al de otras instituciones. El Sector Público costarricense es el conjunto de todas estas instituciones que realizan función de gobierno, son propiedad del gobierno o están bajo su control³ Según el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (de la Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, OECD, Naciones Unidas y Banco Mundial), las unidades gubernamentales son entidades legales establecidas por procesos políticos que tienen autoridad legislativa, judicial o ejecutiva sobre otras unidades institucionales de un área, cuya principal función de gobierno es asumir la responsabilidad de provisión de bienes y servicios a la comunidad o a hogares individuales y financiar esta provisión con tributos u otros ingresos, redistribuir el ingreso y la riqueza por medio de transferencias e incursionar en la producción fuera de mercado. Este sistema indica que en términos generales, una unidad gubernamental usualmente tiene autoridad para captar fondos por medio de impuestos o transferencias obligatorias de otras unidades institucionales, así como la autoridad para gastar todos o algunos de los recursos para la consecución de sus objetivos de política.

El Sector Público se divide por lo tanto en el Sector Público Financiero que comprende instituciones dedicadas a la intermediación financiera, incluyendo a las que ejercen funciones de autoridad monetaria, supervisión y control del sector financiero, y el Sector Público No Financiero que incluye instituciones que realizan funciones económicas de gobierno como la provisión de bienes y servicios fuera de mercado y empresas que realizan actividades comerciales productivas pertenecientes al gobierno o controladas por este.

El Sector Público No Financiero se divide en Gobierno General y Empresas Públicas no Financieras. El Gobierno General comprende a las instituciones que cumplen funciones de Gobierno, a saber: el Gobierno de la República (compuesto por el Gobierno Central – Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y sus órganos auxiliares, Poder Judicial y el Tribunal

² Ministerio de Hacienda, Presupuesto Nacional. Clasificador Institucional de Sector Público. Mayo 2009.

³ Idem.

Supremo de Elecciones- y los Órganos Desconcentrados), las Instituciones Descentralizadas no Empresariales y los Gobiernos Locales. Es importante acotar, que en el caso del Gobierno Central, se incluyen centros de costo como el Servicio de la Deuda, Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto de la República y Obras específicas, las cuales no se constituyen como instituciones pero que por su volumen de gasto e importancia se les asigna un código por aparte. Los órganos desconcentrados son organizaciones vinculadas al Gobierno Central a las que por ley o reglamento se les ha otorgado un nivel de desconcentración mínima o máxima con el fin de ejecutar actividades específicas sobre una materia con alcance nacional, más ágilmente. ⁴

Las Instituciones Descentralizadas no Empresariales “son instituciones con personalidad jurídica plena y patrimonio propio que realizan función de gobierno en el ámbito nacional, a quienes les ha sido asignada una competencia específica en la satisfacción de un fin público determinado. Presentan cierto grado de autonomía administrativa, política y organizativa, pero están sujetas a la tutela del Estado. Los gobiernos locales son entes autónomos con jurisdicción territorial determinada, encargados de la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón o distrito (incluye concejos municipales que tienen presupuesto, comités cantonales de deportes, federaciones, ligas y uniones relacionados con Gobiernos Locales).⁵

Finalmente, las Empresas Públicas no Financieras son empresas del Estado que desarrollan una actividad económica destinada a la producción y el intercambio de bienes y servicios para el mercado, incurriendo en costos de producción y fuentes de financiamiento propios de una empresa, que operan en régimen de competencia o de monopolio. ⁶

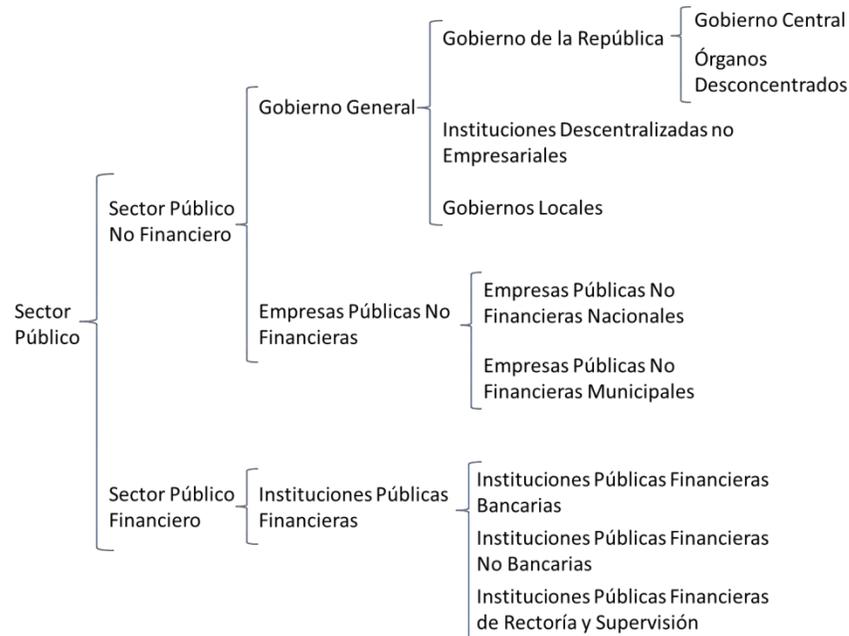
La estructura de estos grandes agregados institucionales se observa en la siguiente ilustración y es de interés conocer sobre los presupuestos del Gobierno General (compuesto por el Gobierno Central, Órganos Desconcentrados, Instituciones Descentralizadas no Empresariales, Gobiernos Locales), así como las Empresas Públicas no Financieras y Financieras.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

**ILUSTRACIÓN 1
CLASIFICADOR INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO**



Fuente: Ministerio de Hacienda, Presupuesto Nacional, Clasificador Institucional del Sector Público, Mayo 2009.

1.2. Resumen de los presupuestos aprobados e improbados

Para el ejercicio económico del 2011, se presupuestaron recursos públicos por la suma de ₡16,7 billones. De los fondos fijados al sector público, ₡5,5 billones fueron aprobados por la Asamblea Legislativa y corresponden al presupuesto del Gobierno Central; el resto, por un total de ₡11,2 billones, corresponde a 269 presupuestos de instituciones públicas aprobados por la Contraloría General de la República (por un monto global de ₡11,1 billones) y algunos otros casos en que, en aplicación de disposiciones legales, el presupuesto no se remite a la aprobación del ente contralor.

La Contraloría General de la República recibió 280 presupuestos para trámite de aprobación. En relación con el 2010, se muestra una variación en la cantidad de presupuestos recibidos, ya que algunos de los recibidos en el año anterior no fueron presentados para el 2011, e ingresaron otros que no lo habían hecho anteriormente. Esta variación en los presupuestos presentados corresponde principalmente a entidades privadas que ya no están sujetas a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General, a órganos desconcentrados cuyos presupuestos quedaron excluidos del trámite de aprobación por parte de la Contraloría General de la República en el 2011 al no alcanzar el límite establecido en el Reglamento al artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General N° 74287, y a entidades que no habían presentado sus presupuestos en el 2010, principalmente fideicomisos y entidades privadas.

⁷ "Reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios de los órganos, unidades ejecutoras, fondos, programas y cuentas que administren recursos de manera independiente", publicado en La Gaceta N° 177 del 16 de setiembre del 2003.

Estructura institucional y los presupuestos del sector público costarricense

De los presupuestos presentados, 186 fueron aprobados por la suma de ₡9.379.769,0 millones y 83 aprobados parcialmente⁸ por un monto de ₡1.670.355,9 millones, para un total aprobado de ₡11.050.124,8 millones⁹.

Del total de presupuestos presentados, once fueron improbados, tres más que en el 2010, rigiendo para esas instituciones, el presupuesto definitivo del año anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y 97 del Código Municipal según corresponda. Las instituciones a las que se le improbó el presupuesto para el ejercicio económico 2011 son: el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), y las municipalidades de Acosta, Dota, Esparza, Garabito, Goicoechea, Jiménez, Matina, Naranjo, Parrita y Puntarenas.

Respecto a los recursos aprobados por la Contraloría General correspondientes al período 2010 (₡10.982.748,2 millones), se presenta un incremento de ₡67.376,6 millones, equivalente a un decrecimiento de un 4,3% en términos reales.

A continuación se muestra un resumen por grupo institucional, de los presupuestos aprobados, aprobados parcialmente e improbados por la Contraloría General.

**CUADRO 1
PRESUPUESTOS APROBADOS E IMPROBADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
PERÍODO 2011
EN MILLONES DE COLONES**

Grupo Institucional	Monto Aprobado	%	Cantidad de presupuestos recibidos			
			Total	Apro- bados	Aprobados Parcialmente	Impro- bados
Total	11.050.124,8	100,0%	280	186	83	11
Empresas Públicas No Financieras	4.132.649,6	37,4%	14	11	3	0
Instituciones Públicas Financieras	2.894.027,0	26,2%	35	30	5	0
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	2.868.737,3	26,0%	29	24	4	1
Órganos Desconcentrados	772.274,7	7,0%	25	21	4	0
Gobiernos Locales y otros	233.567,2	2,1%	100	30	60	10
Fideicomisos	114.851,1	1,0%	24	23	1	0
Sector Privado	34.017,9	0,3%	53	47	6	0

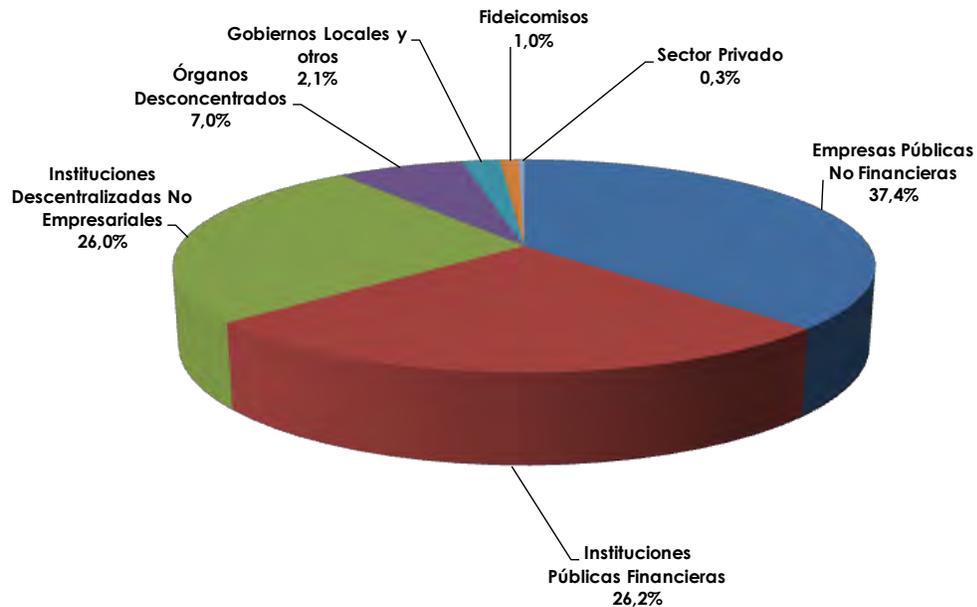
Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

⁸ Esto ocurre cuando el documento presupuestario enviado por la Institución se aprueba en forma parcial dado que no cumple con uno o varios de los requisitos legales (se aprueba por un monto menor o se cambia algún gasto o ingreso, su clasificación o su concepto).

⁹ El total de recursos públicos presupuestados para el ejercicio económico 2011 (considerando el presupuesto del Gobierno Central, que se aprueba en la Asamblea Legislativa) asciende a ₡16,7 billones.

En el Gráfico 1, se muestra la distribución del monto total aprobado por la Contraloría General, según la clasificación institucional.

GRÁFICO 1
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DISTRIBUCIÓN DEL MONTO DE LOS PRESUPUESTOS APROBADOS PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2011
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL



Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

El detalle de los presupuestos que aprobó la Contraloría General para el período 2011, se encuentra en los Anexos 1 y 2 del presente documento.

Las tres instituciones con mayor presupuesto aprobado son la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad y la Refinadora Costarricense de Petróleo, los cuales en conjunto, representan el 49,4% (¢5.464.140,4 millones) del total del monto de los presupuestos aprobados por la Contraloría General de la República para el período 2011¹⁰). Considerados en forma individual, tales presupuestos representan, respectivamente, el 19,4%, el 16,8% y el 13,2% del monto total de los presupuestos aprobados por la Contraloría para dicho período.

¹⁰ El presupuesto de estas instituciones representa un 53%, un 54% y un 49% del total del monto de los presupuestos aprobados por la Contraloría General de la República, en el 2008, 2009 y 2010, respectivamente.

2. Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal

2. Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal

Se realiza una contextualización de los presupuestos públicos del 2011 dentro de la situación fiscal, según la programación económica. En principio, el presupuesto debe responder a dicha programación, que contiene las intenciones de gasto y déficit, entre otras; no obstante, una conciliación de ambos ejercicios requiere tener en cuenta la forma en que se realizan.

La programación macroeconómica, siendo un ejercicio recurrente y en buen grado anterior al proceso de aprobación presupuestaria, parte de los límites de gasto y acuerdos de superávit que adopta la Autoridad Presupuestaria, para las instituciones sometidas a su regulación. Para el 2011 las regulaciones están contenidas en el Decreto 35821-H del 4 de marzo del 2010 y sus reformas.

Por su parte, la formulación presupuestaria está condicionada, además, por ciertos principios y criterios como el de universalidad, mediante el cual se incorpora la totalidad de recursos, inclusive los superávits de años anteriores. En el caso del Gobierno Central, el presupuesto inicial no incluye los recursos por crédito externo que, mediante un procedimiento expedito, se incorporan mediante decreto, regularmente por la totalidad disponible de cada préstamo.

El presupuesto puede no ajustarse con exactitud a la ejecución programada, tanto por las limitaciones de las directrices ya mencionadas, como por desfases en la capacidad ejecutiva de las instituciones. Se hace a continuación un análisis de ambas circunstancias y su incidencia sobre los resultados presupuestarios y fiscales.

Las instituciones públicas presupuestan sumas de gasto superiores a las que regularmente llegan a ejecutar, y en forma consiguiente el déficit financiero (excluido el financiamiento y la amortización de deuda), se presenta mayor al que ofrece la liquidación anual.

En el caso del sector descentralizado y, en menor medida en el Gobierno Central, existe un sesgo hacia el déficit financiero en la presupuestación, contra una experiencia superavitaria o de menor déficit de muchos años.

CUADRO 2
SECTOR PÚBLICO
DÉFICIT FINANCIERO APROBADO EN EL PRESUPUESTO Y EJECUTADO
SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL
MILLONES DE COLONES
DÉFICIT (-) O SUPERÁVIT (+)

	Aprobado dic. 2008	Ejecutado dic. 2008	Aprobado dic. 2009	Ejecutado dic. 2009	Aprobado dic. 2010	Ejecutado sept. 2010	Aprobado inicial 2011
Gobierno Central ^{1/}	-158.822	38.238	-900.649	-575.648	-1.637.336	-609.676	-1.108.853
Órganos Desconcentrados ^{2/}	-120.352	-3.654	-153.025	-80.718	-105.334	53.714	-12.314
Inst. Descentr. No Empres. ^{2/}	-253.859	-11.618	-313.981	39.402	-313.933	1.703	-253.606
Gobiernos Locales	-83.963	8.867	-103.294	-5.444	-105.025	17.089	-22.079
Empresas Públ. No Financ. ^{2/}	-424.166	-132.504	-581.082	-261.137	-672.313	-176.897	-634.423
Empresas Públ. Financieras	-346.180	117.499	-557.476	-94.872	-693.445	-83.048	-706.722
Total	-1.387.343	16.828	-2.609.506	-978.418	-3.527.386	-797.116	-2.737.998
% del PIB	-8,05%	0,11%	-15,57%	-5,84%	-18,74%	-5,71%	-13,21%

^{1/} Montos aprobados incluye crédito externo por revalidar, salvo en inicial 2011.

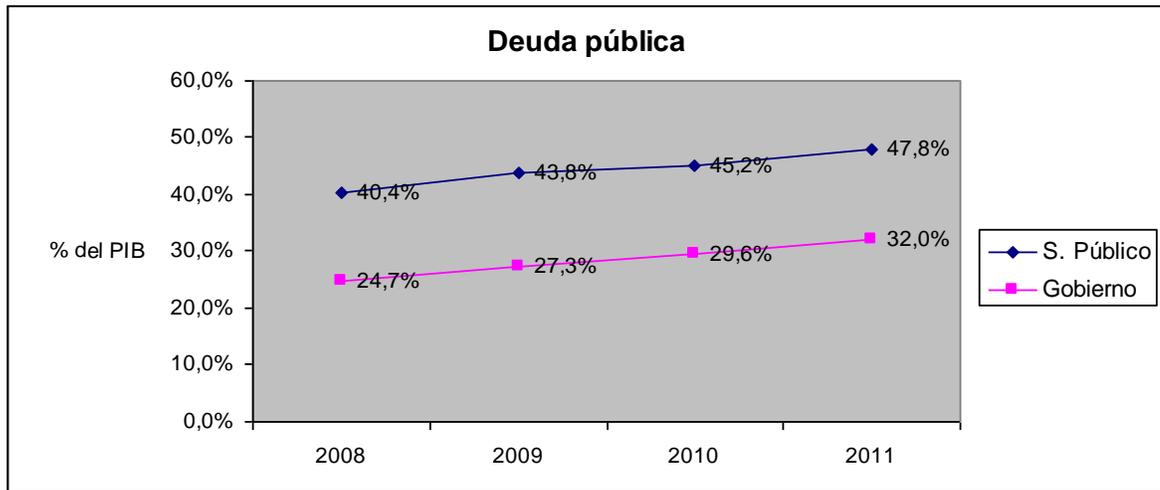
^{2/} Incluye fideicomisos.

Fuente: SIPP, datos de las instituciones.

El déficit financiero es objeto de financiación neta mediante recursos de financiamiento, menos la amortización de la deuda para conformar el déficit o superávit total o presupuestario. Muchas instituciones cierran cada ejercicio con superávit, mismo que en el período subsiguiente es incorporado como financiamiento de un déficit financiero que, como se ha dicho, no se realiza en el nivel formulado, por lo que entonces vuelve a acumularse superávit y así sucesivamente.

Aun considerando que el presupuesto se subejecuta y el déficit financiero sea al final de cuentas menor, los niveles realizados por encima del 5% del PIB en el Cuadro 2 amenazan la sostenibilidad de las cuentas fiscales, de mantenerse la debilidad de la producción. El Gráfico 2 presenta información sobre la evolución de la deuda pública entre 2008 y 2010, y una proyección pasiva al 2011. A la tendencia a aumentar se pueden agregar otras vulnerabilidades como un posible incremento en tasas de interés o del tipo de cambio, o disminución de los ingresos, que incidirían sobre el saldo y el servicio de la deuda.

GRÁFICO 2
DEUDA PÚBLICA COMO % DEL PIB



Fuente: con cifras de la Dirección de Crédito Público y proyección propia.

Es principalmente el Gobierno Central el que concentra el desbalance fiscal, pues el resto del sector público es, en términos globales, bastante equilibrado. Como muestra el gráfico, la deuda del Gobierno ha mostrado tasas de aumento superiores al 2% del PIB por lo que, en un plazo que se va acortando, se podría situar en valores del 40% del PIB, que fueron de significativo estrés fiscal en el pasado.

El Cuadro 3 presenta el gasto presupuestado y ejecutado (sin amortización de deuda), donde se puede apreciar una diferencia similar a la que figura en el déficit financiero. Conceptos presupuestarios como "cuentas especiales" donde se agrupan previsiones de gasto no determinadas, se liquidan en el cierre con poco nivel de asignación y ejecución. Es muy notable el poco avance de ejecución a septiembre 2010, calculado sobre base anual en un 75%. Ciertamente en los últimos meses la ejecución aumenta, pero es de prever un cierre con porcentaje similar al 2009 e inferior a los años anteriores. En especial es bajo el grado de ejecución en órganos desconcentrados y gobiernos locales.

El problema de la falta de ejecución ha sido advertido por la Contraloría en diversos documentos, tanto para las instituciones específicas como en apreciaciones generales sobre el proceso de planificación y presupuesto. Tanto 2009 como 2010 presentan menores niveles de ejecución que años anteriores; entre otros factores, en el primero, se debe en parte a la baja en los precios de hidrocarburos que hicieron muy inferiores las importaciones reales a las presupuestadas, por parte de RECOPE. Para 2010 la inclusión de recursos de crédito externo por el Gobierno Central es una causa mayor del desfase entre ejecución y presupuesto, pues los datos presupuestados corresponden a la totalidad de sumas disponibles en esta información, mientras su ejecución toma varios años.

Se podría concluir, si se toman en cuenta esas circunstancias, que los porcentajes de gasto ejecutado no han aumentado y no superan el 80%.

CUADRO 3
SECTOR PÚBLICO
GASTO PRESUPUESTADO Y EJECUTADO
SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL

	A diciembre 2009		A diciembre 2008		A setiembre 2010		Aprobado inicial 2011
	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado	
Gobierno Central ^{1/}	2.793.968	2.443.466	3.318.140	2.916.939	4.287.776	2.542.535	4.112.951
Órganos Desconcentrados ^{2/}	632.100	488.095	712.333	616.606	1.147.104	434.990	849.514
Inst. Descentr. No Empres. ^{2/}	1.947.693	1.714.449	2.487.809	2.046.619	2.814.041	1.697.867	2.882.981
Gobiernos Locales	281.224	179.636	313.774	209.715	335.650	132.255	253.576
Empresas Públ. No Financ. ^{2/}	3.508.745	2.996.688	5.381.549	3.012.062	4.121.655	2.496.681	4.183.010
Empresas Públ. Financieras	2.457.513	1.916.527	3.207.865	2.461.571	4.390.458	2.241.124	2.875.879
Total	11.621.242	9.738.861	15.421.470	11.263.512	17.096.683	9.545.452	15.157.911
% PIB ^{3/}	74,01%	62,02%	91,99%	67,19%	90,85%	68,39%	73,12%
% ejecutado ^{3/}		83,80%		73,04%		75,28%	
Sumas sin asignación	283.954	7	466.007	117	502.597	114	627.295

^{1/} Montos aprobados sin ajustar por revalidaciones de crédito externo.

^{2/} Incluye fideicomisos.

^{3/} En 2010 se calcula el ejecutado sobre el PIB a setiembre. Cifra del 75.28% se calcula sobre base anual, en los cocientes respecto al PIB.

Producto del fenómeno de subejecución, las instituciones disponen de amplios recursos de superávit que, en una buena proporción y en sentido consolidado, toman la forma de activos líquidos (efectivo e inversiones de corto plazo). El Cuadro 4 evidencia el paralelismo entre dichos conceptos, como es de esperar. Tanto el superávit como dichos activos se dan en el sector descentralizado, pues el Gobierno no acumula superávit y presenta en cambio un alto volumen de deuda de corto plazo.

Aunque cerca de un 50% del superávit corresponde a instituciones financieras, en particular el INS, cuyo balance contiene amplias provisiones, y en menor magnitud al régimen de pensiones de la CCSS, los valores son indicativos del grado de subejecución de muchas instituciones.

Con respecto a este tema, debe prevalecer la adecuada planificación y programación para el destino que se supone deben tener los señalados recursos, más que conformar activos de corto plazo de grandes magnitudes. Su utilización se da por parte del resto de la economía a través del sistema financiero y el presupuesto nacional.

CUADRO 4
SECTOR PÚBLICO
SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO Y CONCEPTOS DEL BALANCE GENERAL
MILLONES DE COLONES

	2006	2007	2008	2009	2010
Superávit presupuestario ^{1/}	1.429.619,20	1.525.112,30	1.445.975,10	1.479.369,00	1.565.119,60
Superávit sin Gobierno Ctral.	1.365.486,4	1.586.827,6	1.570.361,4	1.650.682,7	1.785.536,8
Efectivo e inversiones ^{2/}	1.101.488,60	1.226.999,60	1.211.427,00	1.325.935,40	1.400.000,00
Cuentas de caja única ^{3/}	168.744,00	223.618,00	279.968,30	323.932,10	332.014,60

^{1/} Corresponde al sector público en su totalidad. Para el 2010 dato a septiembre. Datos SIPP.

^{2/} Inversiones de corto plazo. Consolidado sector público no bancario. Datos de la CN. Para 2010 es una estimación con datos de algunas instituciones, de acuerdo con SICNET.

^{3/} Pasivos del Gobierno con varias instituciones, fuente TN. Cifra del 2010 es a julio.

Fuente: Contraloría General (SIPP), Contabilidad Nacional (CN), STAP (SICNET), Tesorería Nacional (TN).

Aunque el monto total del superávit ha permanecido estable por varios años, si se excluye el Gobierno Central (que no acumula el superávit en el presupuesto), la suma muestra una tendencia a aumentar en moderada magnitud. Este aumento es lo que corresponde al superávit del año propiamente.

Las instituciones con mayores superávit se presentan en el Cuadro 5. Para el 2010 se han presentado aumentos relevantes en el Consejo Nacional de Vialidad, Instituto Costarricense de Electricidad, Junta de Protección Social, y otras, mientras que también ha habido disminuciones en la CCSS e INS, como las principales. El caso del CONAVI es significativo, por recursos comprometidos para proyectos como la Carretera a San Carlos y otros, incluyendo los relacionados con atención de emergencias.

Lo anterior señala la conveniencia de valorar estas sumas según su grado de compromiso para proyectos, o pasivos de contraparte.

CUADRO 5
SECTOR PÚBLICO
PRINCIPALES MONTOS DE SUPERÁVIT 2006-2010
MILLONES DE COLONES

Concepto	Instituciones	2006	2007	2008	2009	2010 ^{1/}
Superávit Presupuestario		1.426.329	1.563.794	1.459.720	1.711.867	1.565.326
Gobierno Central		60.843	-23.034	-110.642	65.467	-220.417
Superávit Presupuestario resto del sector público		1.365.486	1.586.828	1.570.361	1.646.400	1.785.743
Órganos Desconcentrados		123.046	97.562	137.207	167.023	217.044
	Servicio Fitosanitario del Estado	23.625	8.427	11.462	10.562	-2.297
	Consejo Técnico de Aviación Civil	17.100	17.268	11.691	11.947	18.265
	Consejo Nacional de Vialidad	9.104	8.268	3.264	8.858	109.040
	Junta Administrativa del Registro Nacional	6.042	6.373	23.445	21.755	17.026
	Fideicomiso 544-11 (BN-CR) Proyecto FONAFIFO- MINAE	8.527	4.249	2.588	2.662	3.761
	Fideicomiso 872 CTAMS - Banco Nacional de Costa Rica	5.537	5.821	9.187	8.871	6.835
	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	4.545	3.074	5.135	4.558	6.756
	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	3.260	7.361	6.448	3.045	7.103
	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	3.898	494	916	6.942	7.033
	Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	6.765	1.148	77	2.985	17
	Otros	34.644	35.079	62.992	84.840	43.504
Instituciones Descentralizadas No Empresariales		330.059	322.850	324.214	361.415	317.847
	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	200.007	171.155	156.815	203.570	146.452
	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, Puntarenas	43.218	8.854	10.155	8.280	8.668
	Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)	28.458	26.395	31.511	25.629	24.572
	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	13.332	41.563	33.778	26.335	22.784
	Universidad Nacional (UNA)	9.101	10.194	11.503	12.174	14.270
	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	6.657	9.193	2.391	5.809	6.701
	Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)	6.146	3.750	3.799	4.835	5.417
	Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	3.603	4.323	14.073	10.309	10.140
	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	3.247	3.603	4.861	1.700	1.729
	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)	2.588	3.574	5.409	4.782	4.884
	Universidad de Costa Rica	0	23.589	25.766	28.992	35.146
	Otros	13.703	16.658	24.154	28.999	37.084
Gobiernos Locales		46.725	63.991	76.548	85.165	84.195
	Municipalidad de San José	6.501	9.597	12.446	13.231	11.545
	Municipalidad de Alajuela	2.711	4.385	5.481	5.040	5.360
	Municipalidad de Liberia	2.039	2.405	2.476	3.460	2.738
	Municipalidad de Santa Cruz	2.002	2.170	2.037	950	1.030
	Municipalidad de Cartago	1.927	1.636	1.333	2.276	1.455
	Municipalidad de Garabito	1.691	2.342	63	-95	596
	Municipalidad de Heredia	1.466	1.284	2.601	4.175	1.851
	Municipalidad de Carrillo Guanacaste	1.394	1.631	2.417	2.398	2.015
	Municipalidad de Belén	1.327	1.859	1.700	1.674	997
	Municipalidad de Escazú	1.067	1.730	-1.079	419	320
	Otros	24.599	34.951	47.071	51.637	56.289

Continúa

Concepto	Instituciones	2006	2007	2008	2009	2010 ^{1/}
Empresas Públicas No Financieras		293.445	377.255	223.475	245.078	404.923
	Instituto Costarricense de Electricidad	107.082	57.854	64.273	90.152	164.742
	Refinadora Costarricense de Petróleo	89.644	207.057	47.076	49.927	64.514
	Fideicomiso 520 BNCR-CNP	18.682	22.793	19.751	3.252	1.653
	Junta Administ. del Servicio Electr. Municipal de Cartago (JA)	12.523	2.420	206	4.146	14.912
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICA)	11.346	10.070	9.463	7.552	11.943
	Compañía Nacional de Fuerza y Luz	11.242	9.501	9.892	12.413	17.579
	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	10.171	9.526	9.987	6.665	6.240
	Correos de Costa Rica S.A.	8.900	2.335	1.479	30	234
	Radiográfica Costarricense S. A	8.817	8.544	5.587	6.734	3.265
	Junta de Protección Social	5.948	31.877	11.054	16.789	52.507
	Otros	9.088	15.277	44.708	47.419	67.334
Instituciones Públicas Financieras		572.210	725.170	808.917	787.717	761.733
	Instituto Nacional de Seguros (INS)	412.167	518.544	605.098	554.155	499.036
	Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	43.828	24.960	44.248	39.794	48.090
	Banco Nacional de Costa Rica	34.699	34.382	31.743	23.276	25.718
	Banco Popular y Desarrollo Comunal	31.920	37.396	35.069	34.868	54.576
	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	29.220	35.815	39.338	42.575	52.656
	Banco de Costa Rica	29.216	18.454	0	21.954	16.705
	Comision Nacional de Préstamos Para Educación	17.596	25.226	26.418	23.352	12.943
	BN Valores Puesto de Bolsa S.A.	7.805	2.227	980	1.704	1.596
	Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Bc	7.187	6.484	6.405	6.598	6.391
	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	4.111	2.768	1.175	1.019	413
	Otros	-45.539	18.915	18.442	38.421	43.610

Fuente: Elaboración propia con información incorporada por las instituciones al SIPP, con corte 22/02/2011.

^{1/} Para 2010 algunas sumas están a septiembre.

Otras expresiones de la disponibilidad y la subejecución, son los préstamos por ejecutar y, por analogía, las concesiones de obra pública ya adjudicadas en las que restan saldos por desarrollar. En ambos casos, asociados a la inversión pública principalmente. El Cuadro 6 ofrece un resumen de estas posibilidades.

En igual sentido, están en vías de aprobación legislativa los préstamos externos que presenta el Cuadro 6, junto con otras concesiones de obra pública próximas a contratar. Hace un año, en el contexto aún de la crisis financiera mundial, existía una mayor cartera de préstamos negociados que, al cabo del tiempo, se han concretado y están en ejecución.

El grado de avance de estos últimos es más alto al que se presentaba un año atrás (36,0%). Las concesiones de obra pública en ejecución presentan un 69% realizado, similar al del cierre del 2010, mientras que en proceso existe una suma acrecentada por la terminal de contenedores. En el contexto de la reactivación de la economía, estos proyectos y figuras de financiamiento presentan oportunidades para potenciar el crecimiento en el mediano y el largo plazo, dadas las limitaciones que enfrenta el sector público mediante los recursos y procedimientos regulares del presupuesto.

CUADRO 6
PRÉSTAMOS EXTERNOS Y CONCESIONES DE OBRA PÚBLICA CON SALDOS POR DESEMBOLSAR
A DICIEMBRE DE 2010
MILLONES DE DÓLARES

Préstamos	Contratado	Desembolsado	%
Préstamos externos	2.420,9	1.022,9	NA
<i>En ejecución</i> ^{1/}	2.017,6	1.022,9	50,7
BCIE	182,2	147,4	80,9
BID	658,3	109,9	16,7
BIRF	697,5	539,7	77,4
Otros	479,6	225,9	47,1
<i>En negociación</i>	403,3	NA	NA
BID	403,3	NA	NA
Concesiones de obra	3.363,4	327,5	NA
<i>En ejecución</i>	472,4	326,2	69,1
Vía San José - Caldera	229,9	223,7	97,3
Puerto Caldera	43,9	0,0	0,0
A.I. Daniel Oduber	35,0	7,5	21,4
A.I. Juan Sta María	163,6	95,0	58,1
<i>Adjudicados</i>	559,0	0,0	0,0
San José - San Ramón	559,0	0,0	0,0
<i>En Proceso de Concesión</i>	2.332,0	1,3	0,1
San José - Cartago	220,0	0,0	0,0
Tren Metropolitano	350,0	1,3	0,4
Limón Ciudad Puerto	812,0	0,0	0,0
Terminal Contenedores Moín	950,0	0,0	0,0
Total en ejecución	2.490,0	1.349,1	54,2
Total general	5.784,3	NA	NA
Total colones en ejecución	1.259.342,4	682.320,8	54,2

^{1/} Gobierno, CCSS e ICE.

NA: no aplica. ND: no disponible.

Fuente: Dirección de Crédito Público. Consejo de Concesiones. Instituciones titulares.

En términos generales, la situación fiscal, si bien no perfectamente inferida de las sumas presupuestas, muestra una correlación con las mismas en un sentido de deterioro en los últimos ejercicios. Los porcentajes no ejecutados del gasto y del financiamiento reflejan el desfase más importante entre la programación económica y el presupuesto, y originan inquietudes sobre el adecuado uso de los recursos asignados, a los cuales ha hecho referencia esta Contraloría en diversos documentos. Al cabo de los años, se han acumulado montos de superávit presupuestario que en su mayoría conforman activos líquidos de corto plazo. Como contraparte de los cuales, existen pasivos como créditos o

reservas que sujetan los superávits a un destino o condicionamiento financiero (la atención de esas obligaciones o utilidades, principalmente).

Por lo tanto, no es directa su plena disponibilidad. En todo caso, resulta pertinente un análisis más profundo de esta materia por parte de las autoridades correspondientes, considerando las derivaciones y los efectos económicos y jurídicos respectivos.

También es muy importante, establecer una agenda y las iniciativas que contemplen en el corto, mediano y largo plazo, el análisis y decisiones sobre otros temas de gran interés para el mejoramiento de las finanzas públicas, como son la mejora del sistema tributario y en el combate a la evasión fiscal, la revisión y reforma de los regímenes de empleo público y pensiones, el incremento en la eficiencia y calidad del gasto público, la posible renegociación de deuda dadas las condiciones favorables del mercado internacional y la mejora en la competitividad del país, entre otros aspectos.

.

3. Algunos temas relevantes de los presupuestos públicos

3. Algunos temas relevantes de los presupuestos públicos

3.1. Magnitud y composición del gasto

El contexto económico se estima para Costa Rica según el Programa Macroeconómico del Banco Central¹¹, con un crecimiento del orden del 4,3% cercano al crecimiento potencial estimado y muy similar al crecimiento mundial estimado por el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹² en 4,5%. Sin embargo, señala el Banco Central de Costa Rica que la evolución económica continúa condicionada por el entorno internacional; este se ha venido recuperando, según el FMI a dos velocidades: en las economías avanzadas el crecimiento permanece lento y el desempleo es alto, mientras que en las economías emergentes el crecimiento permanece boyante, emergen presiones inflacionarias y hay algunos signos de recalentamiento generados en parte por fuertes flujos de capital. Adicionalmente, actualmente se advierten riesgos como el aumento en los precios de las materias primas, productos agrícolas y petróleo, cierta debilidad en la producción, así como también un aumento en el déficit fiscal.

A continuación, se presenta información sobre la magnitud y composición de los presupuestos del Sector Público costarricense, las cifras aquí presentadas se estudian desde una perspectiva presupuestaria, utilizando la información contenida en el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP)¹³ al día 18 de febrero de 2011, sistema en el cual las instituciones del Sector Público deben digitar información presupuestaria y de planificación.

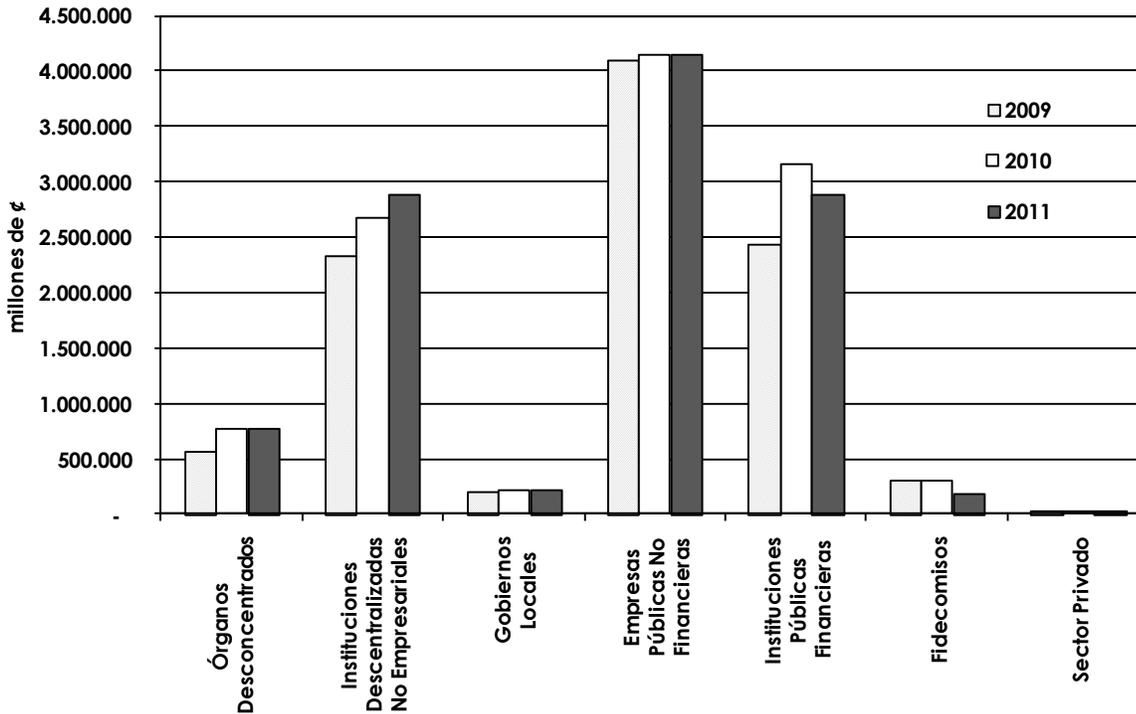
En el siguiente gráfico, se muestra una comparación por grupo institucional de los presupuestos asignados en los años 2009, 2010 y 2011 a las instituciones del sector descentralizado.

¹¹ Banco Central de Costa Rica. Programa Macroeconómico 2011-12, Enero 2011.

¹² International Monetary Fund. World Economic Outlook Update, Global Recovery Advances but Remains Uneven, January 25, 2011.

¹³ En esta sección se utilizan cifras de los presupuestos ejecutados para los años 2008 y 2009 y cifras de los presupuestos iniciales para el 2010 y 2011, dado que a la fecha se encuentran en proceso de actualización los primeros.

GRÁFICO 3
PRESUPUESTO INICIAL SEGÚN CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL 2009-2011

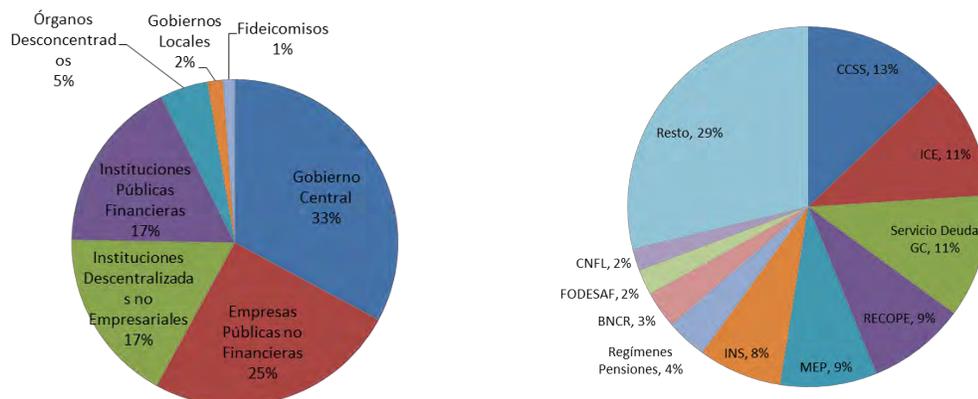


Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

En los presupuestos públicos para el año 2011, el Gobierno Central representa el 33%. Si se examinan a nivel institucional la globalidad de los presupuestos públicos en el 2011, 10 presupuestos estarían absorbiendo aproximadamente el 70% de los recursos, mientras que las restantes 269 instituciones estarían administrando el remanente. En orden de magnitud, la Caja Costarricense del Seguro Social (₡2.145 miles de millones), el Instituto Costarricense de Electricidad (₡1.856 miles de millones), el Servicio de la Deuda Pública del Gobierno Central (₡1.854 miles de millones), la Refinadora Costarricense de Petróleo (₡1,462.910 millones), el Ministerio de Educación (₡1.446.533 millones) y el Instituto Nacional de Seguros (₡1.253.089 millones) absorben la mayor cantidad de recursos.

Es importante mencionar que, según datos del SIPP al 18 de febrero de 2011, 61 entidades privadas estarían administrando aproximadamente ₡35 mil millones, algunas inclusive con presupuestos superiores a algunas entidades públicas. Esta asignación no es significativa en comparación con los presupuestos totales, sin embargo está acorde con teorías como la subsidiariedad o “big society” de los ingleses, donde la sociedad civil ejecuta funciones de gobierno.

GRÁFICO 4
PRESUPUESTOS PÚBLICOS 2011 SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL E INSTITUCIONES



Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos y Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera.

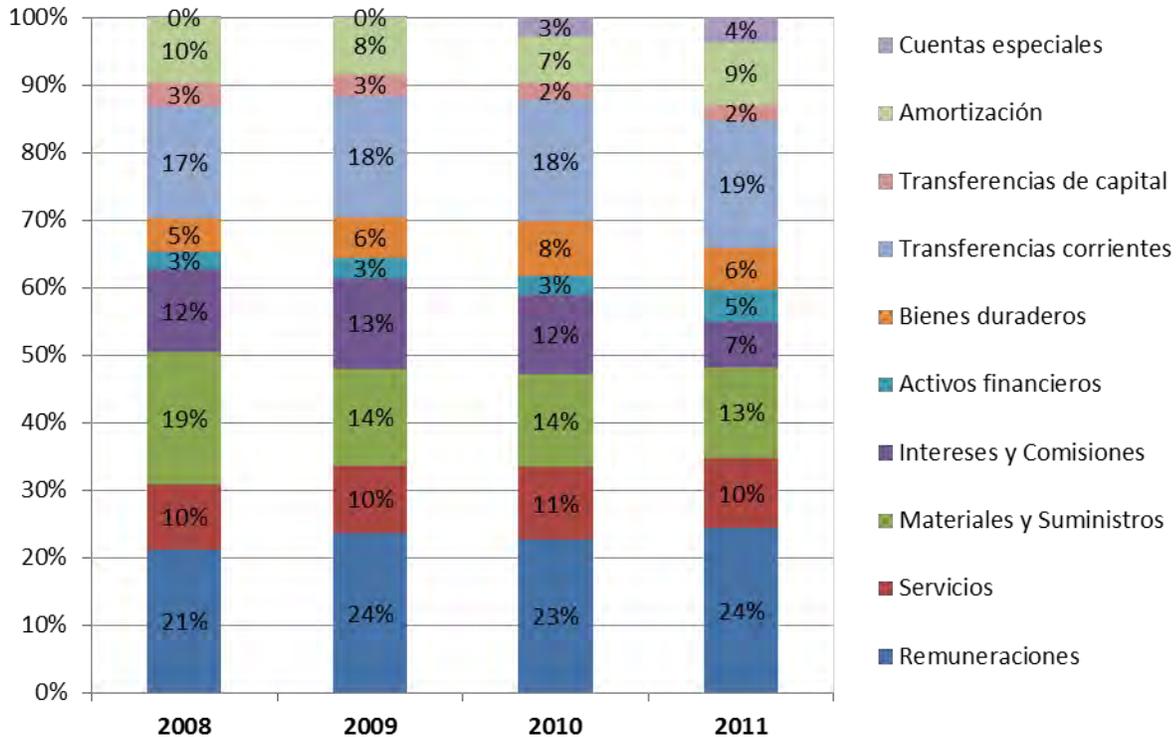
Ya la Contraloría General había transmitido su preocupación en el artículo denominado “La organización de la Administración Pública: contribución a un debate nacional necesario” de su Memoria Anual 2002, sobre el tema de la organización de la Administración Pública, especialmente en cuanto a su crecimiento y diversificación, ya que se mostraban una cantidad importante de instancias de diversa denominación y naturaleza jurídica que no parecían obedecer a una visión coherente y clara. Esta apreciación continúa vigente, y se mencionaban en dicho artículo los problemas y riesgos de la tendencia al crecimiento abigarrado de la Administración Pública, como: una ausencia de visión ordenada e integral de la Administración Pública, dificultad en la aplicación de mecanismos de coordinación estatal, generación de duplicidades estructurales y dificultad para la evaluación de resultados y control de la gestión. El crecimiento casuístico que ha tenido la administración supone no sólo una atomización orgánica sino también una atomización de los marcos normativos. En relación con este tema, en la Memoria Anual 2009 de esta Contraloría, específicamente en el artículo denominado “Desafíos de la Planificación y la Presupuestación en Costa Rica”, también se establece la necesidad de una planificación con visión de conjunto y largo plazo como instrumento fundamental para el desarrollo.

En términos reales, el total de los presupuestos públicos de 2011, estaría decreciendo en un 1% con respecto al presupuesto inicial del año 2010, sin embargo al analizar los grupos institucionales se observa que el presupuesto del Gobierno Central y los Gobiernos Locales crecen un 11% y 10% en términos reales respectivamente, mientras que las Empresas Públicas Financieras y los Fideicomisos decrecen 13% y 37% en términos reales. En el caso de las Empresas Públicas Financieras esto se explica por reducciones importantes en los presupuestos estimados de los principales bancos en las partidas de diferencias por tipo de cambio. En el caso de los fideicomisos esto se explica principalmente en la reducción del presupuesto del Fideicomiso Cariblanco y el Fideicomiso Proyecto Térmico Garabito.

En el siguiente gráfico se ilustra la estructura global del Sector Público según objeto del gasto. En este se observa la pérdida de peso relativo en el tiempo del pago de intereses, así como en la asignación de recursos a materiales y suministros. Las transferencias de capital por su parte y el gasto en bienes duraderos, representan una proporción pequeña

de los presupuestos. El gasto en remuneraciones se estima rondará el 24% de los presupuestos y en una sección siguiente se comentará en detalle.

GRÁFICO 5
SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DEL GASTO SEGÚN OBJETO 2008-2011



Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

Nota: 2008 y 2009 corresponde a gasto devengado y 2010-2011 a los presupuestos iniciales.

A continuación se discute el comportamiento de los presupuestos según la clasificación de ingresos y la clasificación por objeto del gasto para cada subsector institucional del sector descentralizado¹⁴. Como se mencionó anteriormente, este análisis se preparó con base en la información digitada por las instituciones en el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP).

Órganos Desconcentrados

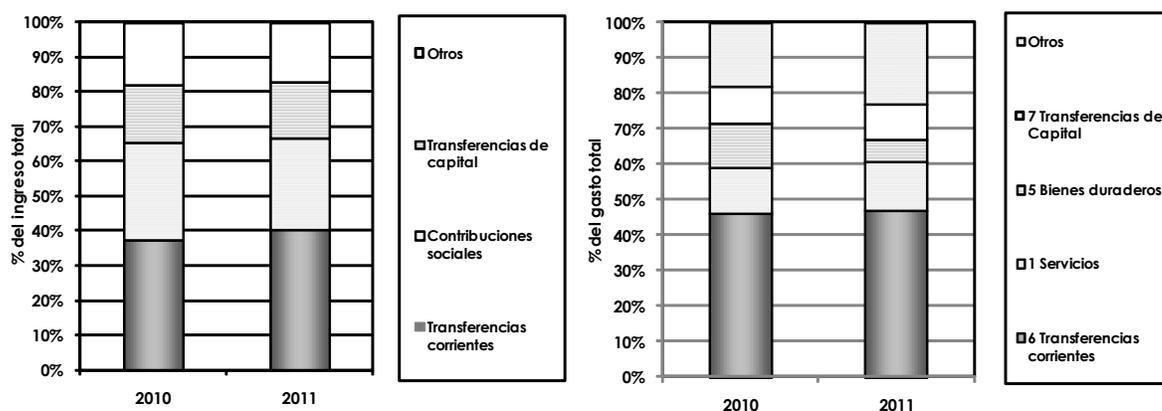
En comparación con las sumas asignadas en el 2010 en los presupuestos de los Órganos Desconcentrados, se muestra un incremento de ₡39.336,2 millones (0,1% de crecimiento real). Se estima que dichas instituciones recibirán la mayoría de sus ingresos en el 2011 de las transferencias corrientes (40,3% del total de ingresos) y, por su parte, los egresos también

¹⁴ Los gráficos de esta sección, muestran los tres rubros de ingresos de partidas de mayor valor para cada sector, y agrupa en el grupo de "Otros" el resto. El clasificador de ingresos comprende las partidas de Ingresos tributarios, Ingresos no tributarios, Contribuciones sociales, Transferencias corrientes, Venta de Activos, Recuperación y anticipos de obra pública, Recuperación de préstamos, Transferencias de capital, Otros ingresos de capital, Financiamiento interno, Financiamiento externo, Recursos de vigencias anteriores y Recursos de emisión monetaria. El clasificador por objeto del gasto comprende las partidas de: 0 Remuneraciones, 1 Servicios, 2 Materiales y suministros, 3 Intereses y comisiones, 4 Activos financieros, 5 Bienes duraderos, 6 Transferencias corrientes, 7 Transferencias de Capital, 8 Amortización y 9 Cuentas especiales.

se estiman serán asignados primordialmente a transferencias corrientes (46%). Este sector es el que en términos relativos asigna una menor proporción de su presupuesto en remuneraciones (9,6% del gasto de este grupo de instituciones).

Se debe indicar, que del presupuesto asignado a los Órganos Desconcentrados en el 2011, aproximadamente el 75% se distribuye entre las siguientes instituciones: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (47,3%), Consejo Nacional de Vialidad (16%), Fondo Nacional de Becas (4,5%), Junta Administrativa del Registro Nacional (3,8%), y Sistema Nacional de Áreas de Conservación ((3,8%).

GRÁFICO 6
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS
ESTRUCTURA DE INGRESOS Y EGRESOS
2010-2011



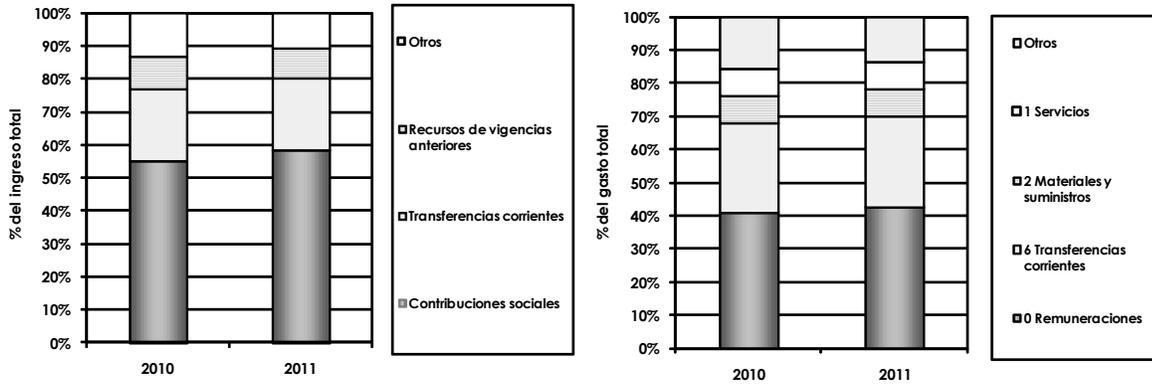
Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

Instituciones Descentralizadas no Empresariales

Respecto al 2010, el presupuesto de este grupo de instituciones muestra un aumento de ₡217.102,7 millones (crecimiento real del 2,8%). Estas instituciones reciben en el 2011 la mayoría de los ingresos de la contribuciones sociales (58,4% del total de ingresos), mientras que en el tema de la aplicación de estos recursos por objeto del gasto, la estructura permanece prácticamente invariable, donde el 42,7% de los egresos se invierte en el pago de remuneraciones (el más alto de los grupos institucionales) y el 27,3% en transferencias corrientes.

Del total presupuestado en este grupo institucional, el 84,7% está distribuido entre tres instituciones, la Caja Costarricense de Seguro Social, la Universidad de Costa Rica, y el Instituto Mixto de Ayuda Social, a los cuales se les asignó el 74,4%, 6,2% y 4,1%, respectivamente.

GRÁFICO 7
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS
2010-2011



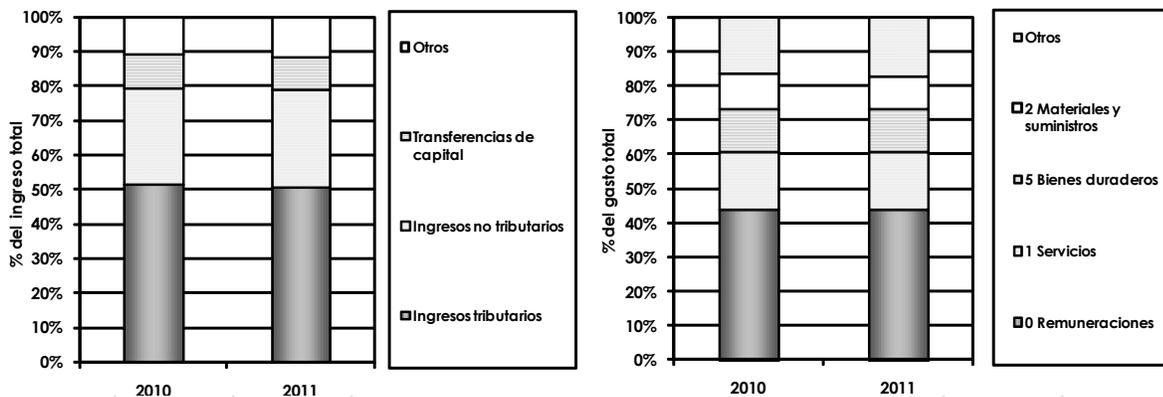
Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

Gobiernos Locales

En el caso del presupuesto del sector municipal (se comenta con más detalle en el punto 4,17.), a manera de ilustración se muestra en el gráfico siguiente, el origen y la aplicación de fondos en ese sector. El presupuesto del 2011 con respecto al 2010 presenta un incremento de $\text{€}5.307,6$ millones (decrecimiento real del 2,6%).

Los gobiernos locales tienen una estructura de financiamiento y aplicación de recursos que no se modifica mucho en el tiempo, básicamente los ingresos provienen de los tributos que recauda (50,7%) y de los ingresos no tributarios –venta de bienes y servicios– (28,6%) que realiza a los ciudadanos, y esto se dedica en mayor medida al pago de remuneraciones (44% del total de egresos, siendo el sector que presupuesta la mayor proporción de su gasto en esto) y al pago de servicios (16,8%).

GRÁFICO 8
GOBIERNOS LOCALES
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS
2010-2011



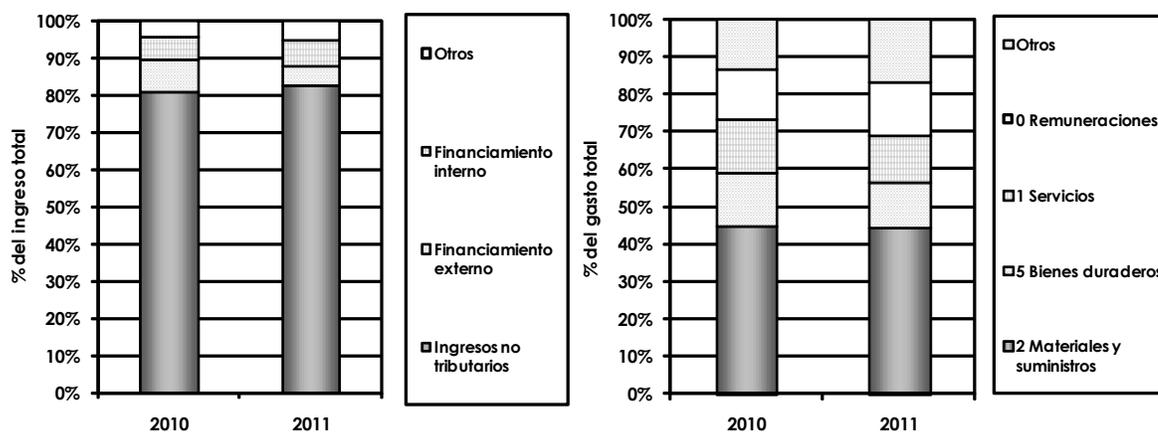
Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

El 55,1% del monto asignado a los Gobiernos Locales en el 2011 se distribuye entre 12 municipalidades, siendo a la Municipalidad de San José, a la que se le atribuye el 20,1% de los recursos.

Empresas Públicas no Financieras

En comparación con el presupuesto asignado a este grupo institucional en el 2010, se muestra un incremento de ₡40.717,8 millones (4% de disminución real). Las empresas públicas no financieras reciben sus ingresos principalmente de la venta de bienes y servicios (82,8% en el 2011).

GRÁFICO 9
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS
2010-2011



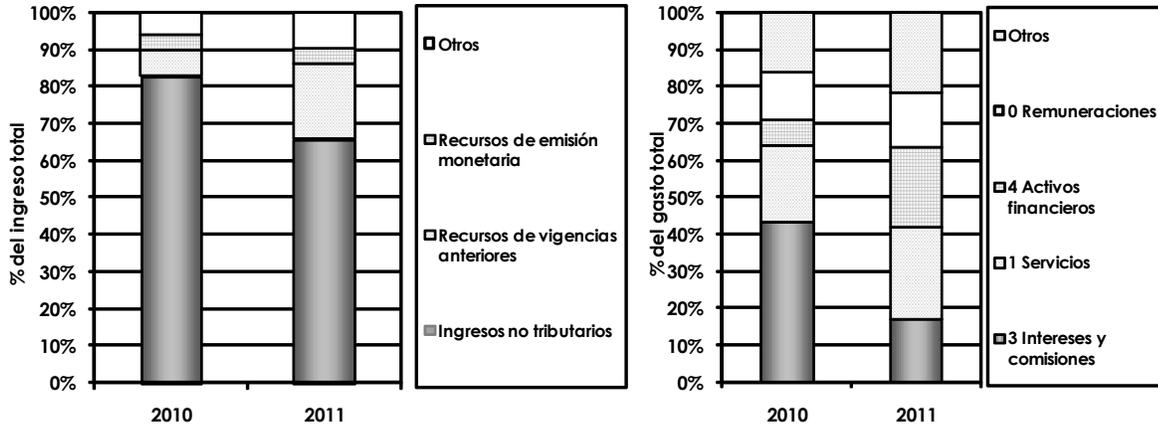
Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

Se destaca en este grupo institucional, que el 79,3% de las sumas presupuestadas están asignadas al Instituto Costarricense de Electricidad (44,3%) y a la Refinadora Costarricense de Petróleo (34,9%).

Instituciones Públicas Financieras

El sector de Instituciones Públicas Financieras, respecto al presupuesto asignado en el 2010, presenta una disminución de ₡277.542,9 millones (decrecimiento real del 13,2%). Este grupo de instituciones recibe sus recursos principalmente por concepto de ingresos no tributarios renta de los activos financieros (65,6%), acorde con la línea de negocio; sin embargo, en comparación con el presupuesto asignado a este rubro en el 2010, presenta un decrecimiento en términos reales de un 31,2% (₡725.395,1 millones).

GRÁFICO 10
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS
ESTRUCTURA DE INGRESOS Y EGRESOS
2010-2011



Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

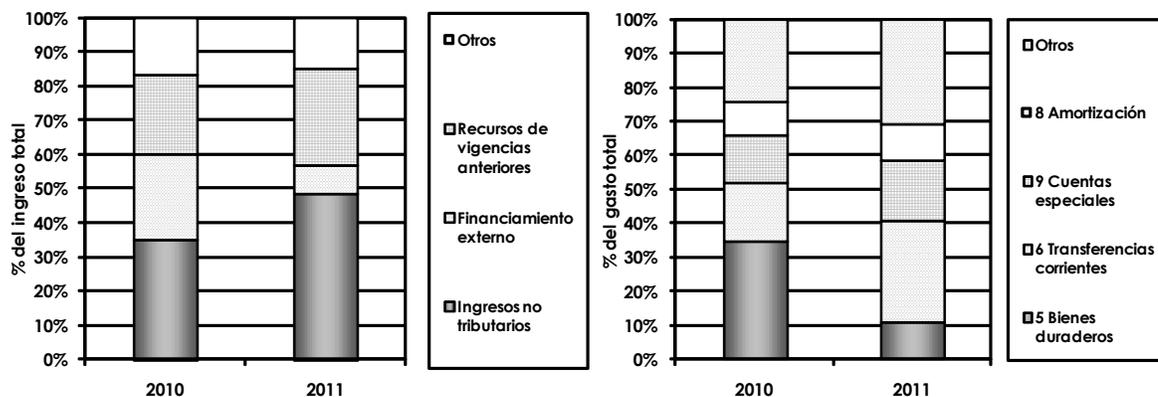
Aproximadamente el 88% de los recursos asignados a las Instituciones Públicas Financieras están distribuidos entre cinco instituciones, como son: Instituto Nacional de Seguros (43,4%), Banco Nacional de Costa Rica (19,3%), Banco de Costa Rica (10,2%), Banco Popular y de Desarrollo Comunal (8,5%), y Banco Central de Costa Rica (6,5%).

Fideicomisos

Los fideicomisos presentan un presupuesto menor al asignado en el 2010 en la suma de ₡98.350,1 millones (36,7% de disminución real). Además, se observan cambios en las fuentes de financiamiento y en su aplicación.

Para el 2011 se financiarán principalmente con ingresos no tributarios –venta de bienes y servicios– (48,6%) y recursos de vigencias anteriores (28,4%) y en el tema de egresos, dedican sus recursos a las transferencias corrientes primordialmente (29,7% del presupuesto total).

GRÁFICO 11
FIDEICOMISOS
ESTRUCTURA DE INGRESOS Y EGRESOS
2010-2011



Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

En el año 2011, aproximadamente el 66% de los recursos presupuestados en este grupo institucional, están asignados al Fideicomiso Proyecto Térmico Garabito (35%), al Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (20,1%) y al Fideicomiso MAG-PIPA-FINADE (10,9%).

3.2. Clasificación económica de los egresos presupuestados

Las sumas del presupuesto inicial se distribuyen, para los años 2007 a 2011, según la estructura que presenta el Cuadro 7. Como se observa, para el 2011 el gasto de capital disminuye, mientras aumenta el gasto corriente.

Órganos como CONAVI y otras entidades podrían durante el ejercicio incorporar sumas adicionales del superávit del 2010, con destino a obras viales. La proyección es que posiblemente el gasto de capital no presente aumentos al menos como porcentaje del PIB en el 2011, a causa de una menor realización por parte del ICE, que es uno de los principales ejecutores de obras.

En su caso, el gasto corriente se prevé con crecimientos relevantes, aunque en porcentaje del PIB se mantiene en el mismo nivel en los últimos tres años. Los otros gastos reflejan un aumento como resultado de la amortización de la deuda por parte del Gobierno. En el cuadro los subtotales prescinden de las instituciones públicas financieras, puesto que las diferencias cambiarias que contabilizan los bancos causan grandes fluctuaciones en los valores.

CUADRO 7
SECTOR PÚBLICO
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO EN PRESUPUESTO INICIAL, SIN CONSOLIDAR
MILLONES DE COLONES Y % DEL PIB

	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto corriente					
Gobierno Central	1.994.718	2.213.888	2.805.474	3.428.650	3.817.785
Órganos Desconcentrados	261.232	371.875	401.480	612.793	641.154
Instituciones Públicas No Empresariales	1.199.093	1.465.297	1.898.245	2.262.601	2.513.340
Gobiernos Locales	87.819	109.955	137.714	155.846	178.427
Empresas Públicas No Financieras	1.916.744	2.396.244	3.347.795	3.033.091	3.091.230
Instituciones Públicas Financieras	1.269.616	1.409.916	1.748.546	2.366.003	1.647.485
Subtotal Sector Público No Financiero	5.459.607	6.557.259	8.590.708	9.492.980	10.241.936
% del PIB	40,20%	42,00%	51,20%	51,20%	51,00%
Gasto de capital					
Gobierno Central	172.080	280.510	348.963	309.426	295.056
Órganos Desconcentrados	94.420	172.619	172.672	182.090	130.936
Instituciones Públicas No Empresariales	96.274	108.185	181.991	135.454	114.122
Gobiernos Locales	30.490	52.939	56.093	55.342	63.715
Empresas Públicas No Financieras	400.850	620.134	758.455	1.104.728	894.321
Instituciones Públicas Financieras	170.402	264.958	272.373	345.185	346.180
Subtotal Sector Público No Financiero	794.113	1.234.387	1.518.175	1.787.039	1.498.150
% del PIB	5,90%	7,90%	9,00%	9,60%	7,50%
Otros gastos y amortización (SPNF)	1.156.204	1.293.684	1.499.074	1.561.512	2.067.311
% del PIB	8,50%	8,30%	8,90%	8,40%	10,30%
Total de gastos y amortización (SPNF)	7.409.924	9.085.331	11.607.957	12.841.531	13.807.397
% del PIB	54,60%	58,20%	69,10%	69,20%	68,80%

Fuente: con cifras del SIPP incorporadas por las instituciones.

La situación fiscal del Gobierno Central se ve condicionada seriamente por la dinámica de su gasto corriente, como muestra el Cuadro 7. Como porcentaje del PIB, ha tenido un aumento significativo. Esta situación estaría sujeta a los porcentajes de ejecución de los gastos o la aplicación de eventuales medidas de contención o reducción de los egresos. La dinámica propia de algunos gastos como las remuneraciones y las pensiones, que componen la mayor parte del gasto primario del Gobierno Central, se muestra difícil de controlar para mantener un equilibrio fiscal sostenible.

CUADRO 8
SECTOR PÚBLICO
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO EN PRESUPUESTO INICIAL, SIN CONSOLIDAR
COMO % DEL PIB

	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto corriente					
Gobierno Central	14,70%	14,20%	16,70%	18,50%	19,00%
Órganos Desconcentrados	1,90%	2,40%	2,40%	3,30%	3,20%
Instituciones Públicas No Empresariales	8,80%	9,40%	11,30%	12,20%	12,50%
Gobiernos Locales	0,60%	0,70%	0,80%	0,80%	0,90%
Empresas Públicas No Financieras	14,10%	15,30%	19,90%	16,40%	15,40%
Instituciones Públicas Financieras	9,40%	9,00%	10,40%	12,80%	8,20%
Subtotal Sector Público No Financiero	40,20%	42,00%	51,20%	51,20%	51,00%
Gasto de capital					
Gobierno Central	1,30%	1,80%	2,10%	1,70%	1,50%
Órganos Desconcentrados	0,70%	1,10%	1,00%	1,00%	0,70%
Instituciones Públicas No Empresariales	0,70%	0,70%	1,10%	0,70%	0,60%
Gobiernos Locales	0,20%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%
Empresas Públicas No Financieras	3,00%	4,00%	4,50%	6,00%	4,50%
Instituciones Públicas Financieras	1,30%	1,70%	1,60%	1,90%	1,70%
Subtotal Sector Público No Financiero	5,90%	7,90%	9,00%	9,60%	7,50%
Otros gastos y amortización (SPNF)	8,50%	8,30%	8,90%	8,40%	10,30%
Total de gastos y amortización (SPNF)	54,60%	58,20%	69,10%	69,20%	68,80%

Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

En tanto, los ingresos presentan, desde el 2009, una evolución paralela a la de la producción nacional, con lo que la financiación de los gastos corrientes por medio de instrumentos de deuda alcanza un porcentaje sustancial. Como ha expuesto esta Contraloría en informes recientes, así como el Ministerio de Hacienda durante la presentación del proyecto de presupuesto 2011 y de solidaridad tributaria, la presencia de un déficit primario es un indicador muy palpable del desequilibrio que enfrenta el erario público, en donde las remuneraciones, las pensiones, los intereses de la deuda, y las transferencias corrientes ejercen una presión sobre el déficit y la deuda, como se amplía en la sección 3.5. de este informe.

3.3. Cantidad y naturaleza de los programas

Según la información digitada en el SIPP sobre los presupuestos 2011, se observa en el siguiente cuadro, que los presupuestos públicos estarán siendo ejecutados en un total de 722 programas.

CUADRO 9
INSTITUCIONES, PROGRAMAS Y PRESUPUESTO SEGÚN CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL 2011

	Instituciones	Programas	Presupuesto (mill. ¢)
Total	276	722	16,695,738
Gobierno Central ¹	27	130	5,485,273
Órganos Desconcentrados	44	92	788,817
Instituciones Descentralizadas no Empresariales	31	98	2,889,474
Gobiernos Locales	98	295	256,652
Empresas Públicas no Financieras	15	50	4,192,192
Instituciones Públicas Financieras	34	57	2,886,416
Fideicomisos	27	n.a.	196,914

¹ Considera los títulos del Servicio de la Deuda, Regímenes Especiales de Pensiones y Partidas Específicas.

Fuente: SIPP, 18 de febrero 2011.

Dentro de los programas más grandes están, el Servicio de la Deuda del Gobierno Central, el programa de Operaciones de RECOPE y el de Atención Integral de la Salud de las Personas de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Este cálculo se realizó sin considerar algunas partidas de transferencias¹⁵, para efectos de evitar distorsiones en el monto real de recursos que administran los programas.

La formulación presupuestaria se realiza por programas¹⁶, y la definición de los programas es competencia de la institución o del Órgano Técnico de que se trate, respetando ciertos parámetros técnicos, sin embargo la determinación de la pertinencia de cada programa en el tiempo no es tarea que haga la administración a menudo, de tal forma que se eliminen las duplicidades u órganos que no cumplen con sus objetivos o nunca han funcionado.

¹⁵ Se excluyen las siguientes partidas: 6.01 Transferencias Corrientes al Sector Público, 6.04 Transferencias Corrientes a Entidades Privadas sin Fines de Lucro, 6.05 Transferencias Corrientes a Empresas Privadas, 6.06 Otras Transferencias Corrientes al Sector Privado, 6.07 Transferencias Corrientes al Sector Externo, 7.01 Transferencias de Capital al Sector Público, 7.02 Transferencias de Capital a Personas, 7.03 Transferencias de Capital a Entidades Privadas sin Fines de Lucro, 7.04 Transferencias de Capital a Empresas Privadas, 7.05 Transferencias de Capital al Sector Externo.

¹⁶ Ver artículo 29 del Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N°8131 y Lineamientos y Macroproceso de Reorganizaciones Administrativas del Ministerio de Planificación Nacional de agosto 2010 (Decreto Ejecutivo N.36086-MP-PLAN-MTSS).

CUADRO 10
PRINCIPALES PROGRAMAS DEL SECTOR PÚBLICO EN LOS PRESUPUESTOS 2011

Institución / Programa o Título	millones de ¢
Servicio de la Deuda Pública del Gobierno Central	1,853,558
RECOPE (Programa de Operaciones)	1,403,933
CCSS(Atención integral a la salud de las personas)	1,197,496
ICE (Programa de Electricidad)	926,260
CCSS (Programa de Atención integral de las pensiones)	721,580
ICE (Programa de Telecomunicaciones)	700,934
INS (Programa de Serv. De Seg. Comerc. Solidar. Y Mercadeo)	638,686
Regímenes especiales de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional	573,387
INS (Programa de Dirección Superior y Administración)	549,979
MEP (Enseñanza Preescolar, I y II Ciclos)	469,678

Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

De igual forma, a manera de ejercicio y con el objetivo de aproximar el gasto administrativo en las instituciones públicas utilizando la información contenida en el SIPP, se procedió a calcular el porcentaje de los recursos totales que se presupuestan en los programas conocidos como de Administración Superior, Actividades Centrales y similares. Los gastos administrativos se estarían considerando como los desembolsos que están relacionados con las actividades de gestión que se originan en el área administrativa, con la dirección y manejo de las operaciones generales de la entidad, es decir, egresos presupuestarios que no estarían relacionados directamente con la función sustantiva de la entidad.

Para realizar este cálculo, al igual que en la situación anterior, se procedió a eliminar tanto del numerador como del denominador, algunas partidas de transferencias¹⁷ dado que éstas no se considerarían como gasto administrativo de la entidad. Además, no en todos los casos es posible determinar la existencia de un programa con esas características.

En términos globales, los sectores institucionales anteriormente estudiados, han presupuestado el 32% de sus recursos totales en el 2011¹⁸, en programas de actividades centrales, administración superior o similares. En el cuadro siguiente se observan los promedios calculados para cada sector, así como el detalle para cinco instituciones de mayor presupuesto y con información disponible. Esto nos refleja diferencias entre sectores, y podría servir de parámetro para motivar una revisión de los programas y un uso más eficiente de los recursos públicos, dado que en algunos casos se destina más recursos al programa de Administración que a la función sustantiva.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Excluyendo los objetos de transferencias anteriormente definidos.

CUADRO 11
GASTO ADMINISTRATIVO POR INSTITUCIÓN SEGÚN CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL 2008-2011

Sector / Institución	2008	2009	2010	2011
Gobierno Central	27%	23%	25%	25%
Ministerio de Educación Pública	6%	5%	5%	5%
Poder Judicial	20%	23%	20%	20%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	17%	16%	20%	21%
Ministerio de Seguridad	8%	8%	8%	9%
Ministerio de Hacienda	67%	12%	13%	11%
Órganos Desconcentrados	40%	43%	40%	40%
Consejo Nacional de Vialidad	2%	2%	3%	4%
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	n.d.	n.d.	17%	36%
Junta Administrativa del Registro Nacional	38%	47%	38%	52%
Consejo Técnico de Aviación Civil	13%	14%	35%	65%
Consejo de Seguridad Vial	22%	35%	55%	48%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	33%	33%	32%	33%
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	4%	4%	6%	6%
Universidad de Costa Rica	23%	25%	24%	25%
Instituto Mixto de Ayuda Social	8%	4%	6%	7%
Universidad Nacional (UNA) ¹	51%	55%	54%	49%
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	39%	25%	24%	24%
Gobiernos Locales	25%	27%	31%	32%
Municipalidad de San José	32%	32%	33%	30%
Municipalidad de Alajuela	26%	25%	32%	31%
Municipalidad de Cartago	26%	26%	30%	33%
Municipalidad de Escazú	28%	30%	32%	33%
Municipalidad de Heredia	24%	25%	31%	32%
Empresas Públicas No Financieras	28%	28%	24%	25%
Instituto Costarricense de Electricidad	6%	7%	6%	6%
Junta de Protección Social de San José	7%	8%	9%	9%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	26%	27%	17%	17%
Radiográfica Costarricense S. A	13%	16%	18%	27%
Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)	10%	9%	10%	6%
Instituciones Públicas Financieras	20%	19%	25%	28%
Instituto Nacional de Seguros (INS)	25%	43%	52%	45%
Banco Nacional de Costa Rica	28%	30%	38%	34%
Banco de Costa Rica	13%	7%	8%	23%
Banco Popular y Desarrollo Comunal	34%	31%	46%	55%
Banco Central de Costa Rica	n.d.	7%	9%	12%

¹ El Programa Administrativo incluye el subprograma de Inversiones.

Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

En el Gobierno Central, los ministerios con mayor porcentaje de gasto en los programas de Actividades Centrales son: el Ministerio de Vivienda (53%), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (51%), y Presidencia de la República (42%). En el resto del sector, las instituciones con mayor porcentaje de gasto registrado en el programa administrativo son: el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (72%), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (72%) y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (71%).

Otra situación especial ocurre en el sector de Órganos Desconcentrados, conformados por órganos adscritos a ministerios. En el sector transportes, por ejemplo, estos órganos tienen presupuestado para el 2011 gastar en conjunto más de ₡173 mil millones, mientras que el Ministerio de Obras Públicas, estima gastar (sin tomar en cuenta las transferencias) aproximadamente ₡70 mil millones. Además los gastos en programas administrativos de estos 5 consejos (COSEVI, CTP, CNC, CONAVI, CTAC) se presupuestan para el 2011 en más de ₡31 mil millones de colones.

De igual forma, según organigramas hechos por Mideplan, se observa que otros ministerios también tienen altos grados de desconcentración, como el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes con 14 órganos desconcentrados, duplicando en algunos casos actividades como asesoría jurídica, proveeduría, auditoría, donde eventualmente se podrían presentar economías de escala en la atención de estas funciones.

Esta situación del crecimiento desordenado de la estructura orgánica de la Administración Pública, ya había sido abordada por la Contraloría, como se dijo anteriormente, en la Memoria Anual 2002. El riesgo de este crecimiento, se señala "incrementa el riesgo de que se configuren duplicidades de funciones, es decir, la coexistencia de una pluralidad de instancias administrativas con finalidades comunes. Esas duplicidades tienen una incidencia negativa, al menos, en los campos del gasto público, de la responsabilidad por el cumplimiento de los fines públicos y de la efectividad de la acción pública" (Memoria 2002, p.10). De igual forma, en el artículo sobre "Desafíos de la Planificación y la Presupuestación en Costa Rica" de la Memoria Anual 2009 se menciona la necesidad de una gestión orientada a resultados con el fin de lograr la efectividad institucional ante la demanda ciudadana.

Adicionalmente, continúa estableciendo el artículo del año 2002 que "en el plano del gasto público, cabe mencionar que la creación de un ente o de un órgano-persona, supone necesariamente la conformación de una estructura administrativa, que por lo general resulta muy costosa, lo que incide negativamente en el gasto público, pues acentúa la dimensión de sus principales disparadores, como por ejemplo la contratación de personal. / Por otra parte, las duplicidades dificultan la clara identificación de los responsables directos de la atención de intereses públicos concretos, lo que entraña un debilitamiento de las condiciones necesarias para un modelo efectivo de evaluación de resultados y de rendición de cuentas". La Contraloría llamó la atención en el artículo del año 2002 las dificultades que existen para una acción coordinada del Ministerio de Obras Públicas y Transportes con los distintos Consejos que lo componen con carácter de órganos-persona, y en el año 2008, en su artículo denominado "Diseño, ejecución y evaluación de las políticas de superación de la pobreza: ¿qué mejorar a partir de la experiencia del período" señaló duplicidades e ineficiencia en el uso de los recursos públicos en el sector social y lucha contra la pobreza.

3.4. Remuneraciones

En el 2011, la partida de remuneraciones se estima absorberá un 24% de los presupuestos totales aprobados, sin embargo, dependiendo del sector institucional, esta cifra presenta fuertes variaciones. Por ejemplo, mientras que el sector de Órganos Desconcentrados destina un 10% de sus presupuestos a remuneraciones, el Sector Municipal invierte un 40%, según el promedio de los últimos 4 años¹⁹, el cual se estima en un 44% para el 2011 luego de venir en aumento desde 2008 cuando fue de un 35%. El Gobierno Central por su parte planea gastar 30% del presupuesto 2011 en remuneraciones en comparación con el 26% que destinó en el 2008. Las empresas públicas financieras y no financieras en promedio en los años 2008-2011 estarían destinando 13% y 14% respectivamente, cuyo porcentaje es muy similar año con año, mientras que las instituciones descentralizadas no empresariales destinan un porcentaje alrededor del 42%. En el siguiente cuadro se muestran las diez instituciones con mayor asignación en la partida de remuneraciones.

CUADRO 12
PRESUPUESTO 2011: INSTITUCIONES CON MAYOR PRESUPUESTO EN LA PARTIDA DE REMUNERACIONES

Institución	Presupuesto Partida Remuneraciones (en colones)
Ministerio de Educación Pública	933,651,735,542
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	869,045,591,321
Instituto Costarricense de Electricidad	382,459,381,900
Poder Judicial	232,708,166,220
Universidad de Costa Rica	119,019,400,211
Ministerio de Seguridad Pública	116,016,179,000
Banco Nacional de Costa Rica	101,343,874,385
Banco de Costa Rica	86,685,282,178
Banco Popular y Desarrollo Comunal	57,639,566,521
Ministerio de Justicia	56,090,424,000

Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

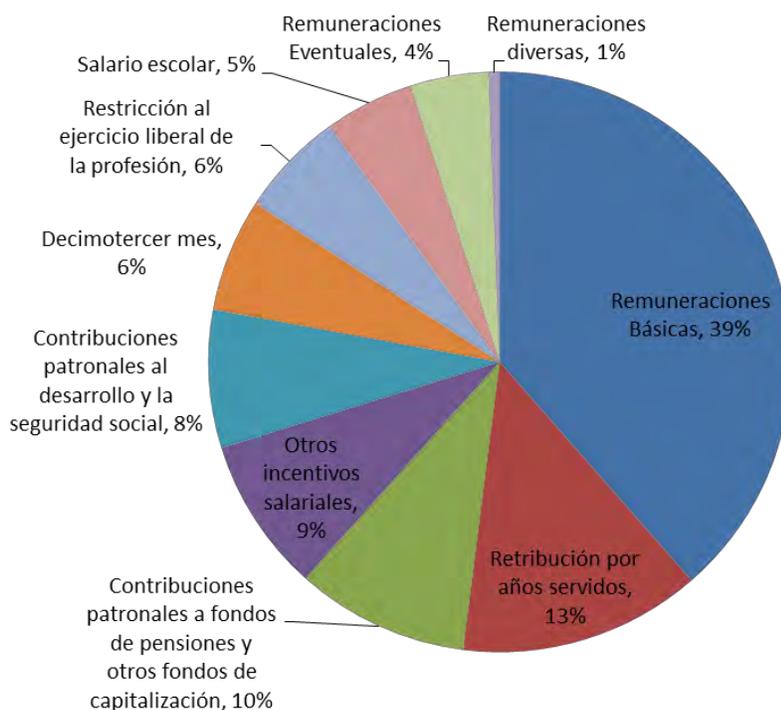
Para el año 2011, los sectores de Gobierno Central y Gobiernos Locales son los que mayor crecimiento en la partida de remuneraciones presentan (11% real), mientras que las Instituciones Descentralizadas no Empresariales, las Empresas Públicas no Financieras y las Instituciones Públicas Financieras presentan un crecimiento más moderado de 7%, 1% y 1% real respectivamente. El presupuesto en remuneraciones en los Órganos Desconcentrados por su parte decrece en 10% real.

La composición global de la partida de remuneraciones en el sector público es muy similar en el tiempo, sin embargo es de alta complejidad por la cantidad de componentes que

¹⁹ Como se mencionó anteriormente para el 2008 y 2009 se utilizan las cifras de ejecución y para el 2010-2011 las cifras del presupuesto inicial.

posee, los cuales a su vez, tienen diferentes formas de cálculo en diferentes sectores. A manera de resumen el siguiente gráfico muestra la composición, desglosando la sección de incentivos salariales.

GRÁFICO 12
COMPOSICIÓN DE LA PARTIDA DE REMUNERACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO 2011



Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

Nota: Las remuneraciones básicas comprenden los rubros de sueldos para cargos fijos, jornales, servicios especiales, sueldos a base de comisión y suplencias. Las remuneraciones eventuales incluye: el tiempo extraordinario, recargo de funciones, disponibilidad laboral, compensación de vacaciones y dietas.

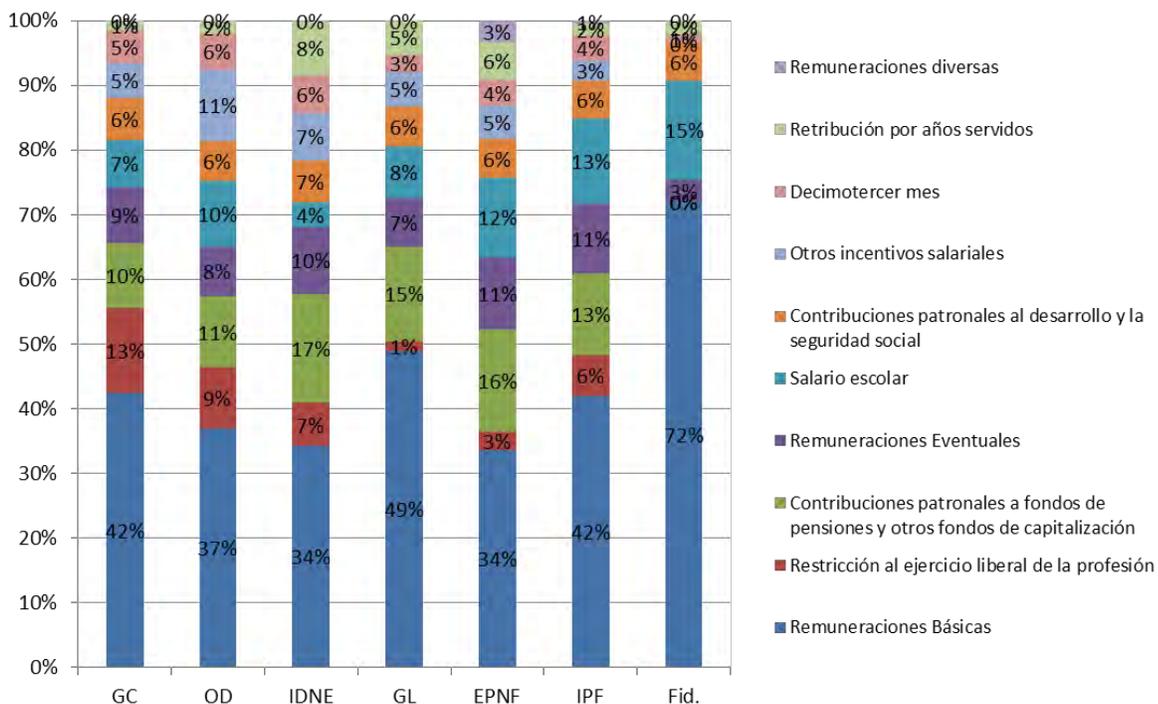
Es interesante anotar que para el 2011, las remuneraciones básicas y los incentivos salariales, representan cada una el 39% de la partida de remuneraciones. En su Memoria Anual 2007, la Contraloría en su artículo "Empleo Público costarricense, su importancia y algunos aspectos que lo caracterizan" había señalado la relevancia de "otorgar dichos incentivos como resultado de evaluaciones técnicas relacionadas con el desempeño del funcionario público y su contribución a los objetivos, metas y resultados institucionales." También, el Banco Mundial (citado en Memoria Anual 2002, p.28) ha señalado la "necesidad un sistema de reclutamiento eficiente basado en méritos demostrados a nivel de competencias y perfil profesional, un sistema de remuneración adecuado y competitivo, así como un sistema de evaluación efectivo que permita la desvinculación del personal que no cumpla adecuadamente con sus funciones".

Sin embargo a su vez, si se analiza la composición de las remuneraciones según sector institucional se observan diferencias, todo lo cual nuevamente redundando en la complejidad de las remuneraciones en el Sector Público. Por ejemplo, según se observa en el siguiente gráfico, los gobiernos locales asignan menos cantidad de recursos por concepto de restricción al ejercicio liberal de la profesión, mientras que en el Gobierno Central este rubro

representa un mayor porcentaje del salario. Por otra parte, la retribución por años servidos es proporcionalmente mayor en el sector de Instituciones Descentralizadas no Empresariales.

Ya la Contraloría en su informe DFOE-PGAA-IF-65-2009, del 29 de enero 2010, determinó que "las acciones del Estado en materia de rectoría y políticas de empleo público han sido insuficientes. En el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 (PND) no existe un apartado sobre el tema, y el país no cuenta con políticas a nivel de Estado, que procuren abordar de forma integral el empleo público. Más bien, los esfuerzos son de carácter aislado (la mayoría orientados solo a las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil), y se observa la utilización de diferentes instrumentos jurídicos para administrar el recurso humano del sector público. En este sentido, lo que existe son lineamientos de corto plazo y disparidad de directrices, lo cual genera diferencias salariales y múltiples mecanismos de contratación y normativa disciplinaria en la gestión del recurso humano del Sector Público."

GRÁFICO 13
COMPOSICIÓN DE LAS REMUNERACIONES SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL



Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

Otra situación que se presenta es la tasa a la que las plazas han venido creciendo en los últimos años. Según cifras de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, en el período 2000-2009 la cantidad de plazas en las instituciones bajo su ámbito ha crecido en promedio un 4% anual. En el Gobierno Central, en el 2009 había 29.382 plazas más que en el año 2000, y en resto de entidades, 27.483.

En términos de la erogación total en remuneraciones, esta fue de ₡2.913.720 millones de colones en el año 2009 y se estima en ₡4.058.438 millones en el 2011, con lo cual, si se ejecutara todo lo presupuestado para el 2011 se observaría un crecimiento de 22% en términos reales en dos años, sin embargo ya para el 2011 se prevé un crecimiento con

respecto al 2010 de 6% en términos reales. De este total para el 2011, ¢1.564.971 millones corresponde a las remuneraciones básicas o salario base y ¢1.590.693 millones a incentivos salariales. Estos incentivos crecieron un 17% en términos reales del 2008 al 2009, un estimado de 20% real del 2009 al 2010 y se prevé que crezca 7% real en el 2011. Las anualidades o retribución por años servidos presenta similar comportamiento, crecieron en el período 2008-2011 un 43% real. Estos crecimientos superan por mucho la inflación y al crecimiento de la economía en estos años, y se están reduciendo en el último año, según se observa en detalle en el cuadro siguiente.

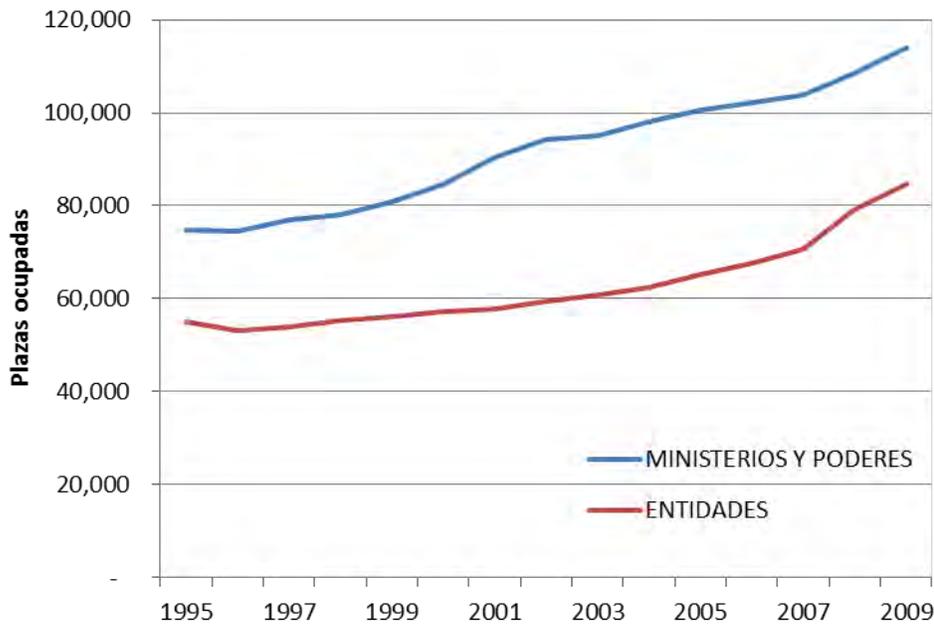
CUADRO 13
SECTOR PÚBLICO: CRECIMIENTOS REALES EN LA PARTIDA DE REMUNERACIONES

Partida	2009	2010	2011
0.00.00--REMUNERACIONES	17%	17%	6%
0.01.00--REMUNERACIONES BÁSICAS	17%	15%	7%
0.01.01--Sueldos para cargos fijos	16%	14%	7%
0.01.02--Jornales	21%	43%	2%
0.01.03--Servicios especiales	30%	32%	-2%
0.01.04--Sueldos a base de comisión	18%	32%	6%
0.01.05--Suplencias	22%	9%	13%
0.02.00--REMUNERACIONES EVENTUALES	17%	0%	3%
0.02.01--Tiempo extraordinario	18%	-8%	1%
0.02.02--Recargo de funciones	-7%	36%	14%
0.02.03--Disponibilidad laboral	17%	23%	9%
0.02.04--Compensación de vacaciones	12%	31%	10%
0.02.05--Dietas	10%	22%	4%
0.03.00--INCENTIVOS SALARIALES	17%	20%	7%
0.03.01--Retribución por años servidos	15%	17%	6%
0.03.02--Restricción al ejercicio liberal de la profesión	21%	23%	7%
0.03.03--Decimotercer mes	19%	18%	7%
0.03.04--Salario escolar	13%	23%	13%
0.03.99--Otros incentivos salariales	18%	23%	5%
0.04.00--CONTRIBUCIONES PATRONALES AL DESARROLLO Y L	17%	19%	5%
0.05.00--CONTRIBUCIONES PATRONALES A FONDOS DE PENSI	18%	22%	7%
0.99.00--REMUNERACIONES DIVERSAS	50%	26%	2%

Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

El crecimiento de esta partida se verá influida en el 2011 también por la emisión de la reciente directriz para la contención del gasto (N° 013-H del 16 de febrero de 2011), fuertemente orientada a detener el crecimiento del gasto por esta vía. Específicamente en sus artículos del 1 al 5, establece que no crearán plazas en el sector público (exceptuando plazas de policías), que no se podrán utilizar las plazas que queden vacantes (exceptuando policías, docentes bajo ciertas condiciones), que no se llenarán plazas vacantes de naturaleza administrativa de los órganos desconcentrados, promueve también el traslado horizontal entre entidades y prohíbe la suscripción de nuevos contratos de dedicación exclusiva con los profesionales del Sector Público.

GRÁFICO 14
PLAZAS OCUPADAS EN EL GOBIERNO CENTRAL Y EN LAS ENTIDADES BAJO EL ÁMBITO DE LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA 1995-2009



Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

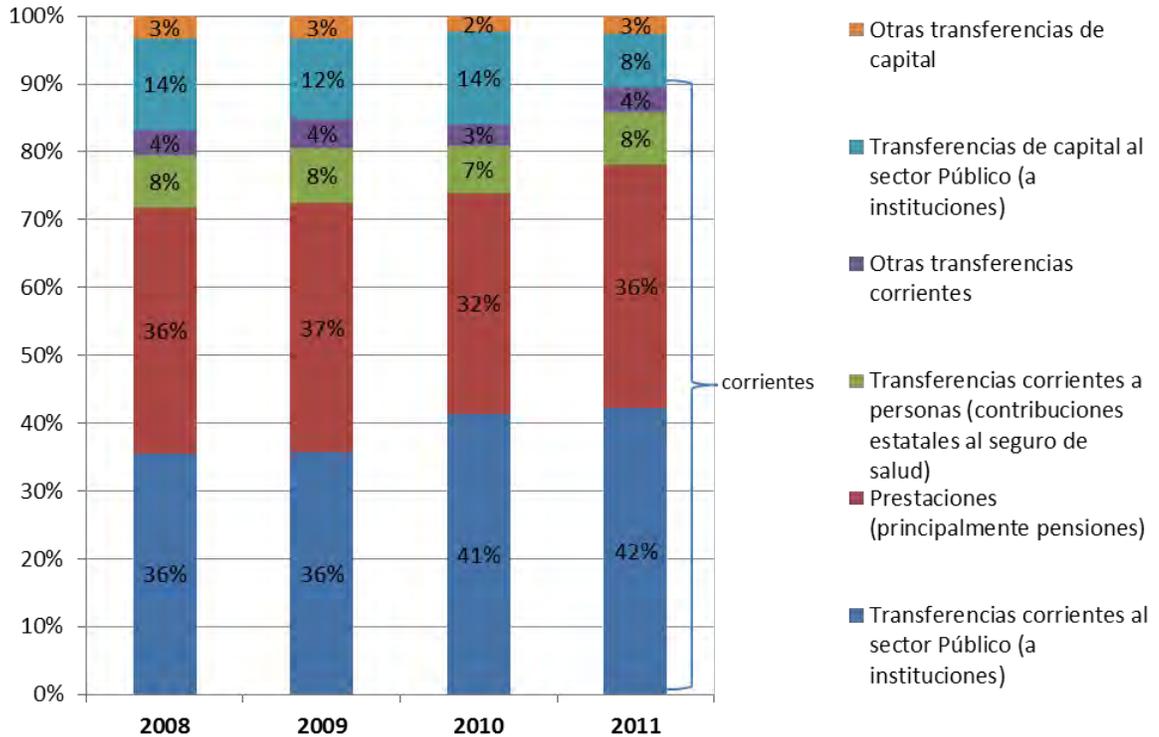
3.5. Transferencias

Las transferencias en el sector público para el 2011 representan un 21% de los presupuestos totales, y han oscilado alrededor de esa cifra en los últimos cuatro años. Se compone en el 2011 de un 89% de transferencias corrientes y un 11% de transferencias de capital, sin embargo en este caso sí se observa un cambio en la composición en el tiempo, dado que para el 2008 las transferencias de capital representaban un 17%.

El presupuesto inicial de transferencias corrientes y de capital para el Sector Público aumentó en el 2010 con respecto al 2009 en un 18% y 1% en términos reales, sin embargo para el 2011, se presenta una disminución inclusive en términos nominales y del 10% real en las transferencias de capital (principalmente por parte del Gobierno Central) y un crecimiento del 5% real de las transferencias corrientes, con respecto al presupuesto inicial 2010.

Esto refleja el impacto que está teniendo la crisis económica sobre las transferencias de capital, lo cual se procura compensar con créditos externos y otras formas no convencionales de desarrollo de obra. A su vez, el gran componente de transferencias para financiar gastos corrientes, si bien hay varias de ellas se destinan a gasto social, crea una presión a la situación del déficit fiscal, al ser este un gasto recurrente. El siguiente gráfico ilustra los principales componentes de las transferencias en el sector público.

GRÁFICO 15
SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS 2008-2011



Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

Si nos enfocamos en las transferencias entre sectores institucionales, el siguiente gráfico nos ilustra la dirección de los flujos (por la vía del gasto) de estas transferencias, donde se observa que básicamente el principal actor es el Gobierno Central, siendo éste el que más recursos transfiere (principalmente transferencias corrientes, 88%). Los Órganos Desconcentrados por su parte, estiman transferir en el 2011 al Gobierno Central, \$177,736 millones, donde la mayor parte de esto corresponde a una transferencia de FODESAF (\$168,681 millones).

CUADRO 14
GOBIERNO CENTRAL: TRANSFERENCIAS SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL 2011
EN MILLONES DE COLONES

	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total Transferencias
Total	1,527,646	198,598	1,726,244
Servicios públicos generales	23,284	9	23,293
Orden público y seguridad	13,925	1,000	14,925
Asuntos económicos	43,354	161,545	204,899
Protección del medio ambiente	15,080	1,000	16,080
Gasto social	1,432,002	35,045	1,467,047
Vivienda y otros servicios comunitarios	11,976	20,737	32,713
Salud	65,521	373	65,895
Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	19,980	534	20,514
Educación	457,489	13,330	470,819
Protección social	877,037	71	877,107

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

En términos globales, según destinatario, los principales receptores de transferencias en el 2011 serían los regímenes especiales de pensiones (¢610.102 millones), en este caso, como ya ha mencionado la Contraloría en sus Informes Técnicos sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República las contribuciones de los pensionados se estiman en apenas un 11,9% del total de los gastos y "se carece de una política tendente a asegurar la sostenibilidad de los regímenes contributivos de pensiones, dado que no se cuenta con estudios actuariales para esto". Otros receptores importantes incluyen, como se mencionó anteriormente, el FEES (¢251,094 millones), Fodesaf (¢173,986 millones), y el CONAVI (¢119,949 millones).

Otra situación que se presenta es la existencia de instituciones que reciben transferencias anualmente (algunas por ley), como el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, el Concejo Técnico de Aviación Civil, el CONAVI, universidades, entre otros, que presentan en forma recurrente resultados superavitarios en la ejecución de sus presupuestos, según se muestra en el Cuadro 5 denominado "Principales montos de superávit 2006-2010". A manera de ejemplo, el CTAC se estima se le girará ¢15,397 millones por parte del Gobierno Central en el 2011 y tiene un superávit de ¢18.265 millones de colones en el 2010.

3.6. Otros gastos

En el cuadro siguiente se observan los gastos del sector público (efectivos para el 2008 y 2009 y en presupuesto inicial para el 2010 y 2011) de algunas partidas seleccionadas a manera de información para la ciudadanía. Para cada uno, se muestran la ejecución (2008 y 2009) y presupuesto (2010 y 2011) de las 5 instituciones con mayor presupuesto en el 2011.

CUADRO 15
OTRAS PARTIDAS SELECCIONADAS

Año del presupuesto	2008	2009	2010	2011
1.01.01--Alquiler de Edificios, Locales y Terrenos	30,322	39,800	60,220	68,818
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	3,597	4,511	5,726	7,097
Banco Nacional de Costa Rica	2,439	3,075	6,692	7,002
Ministerio de Hacienda	2,092	2,724	6,924	6,420
Instituto Costarricense de Electricidad	4,030	5,311	12,080	5,472
Banco Popular y Desarrollo Comunal	2,542	3,483	4,252	4,389
1.01.03--Alquiler de Equipo de Cómputo	2,577	5,449	8,782	11,930
Ministerio de Hacienda	993	2,008	7,489	5,999
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	466	520	633	1,007
Instituto Costarricense de Electricidad	31	562	922	952
Banco Popular y Desarrollo Comunal	117	437	712	731
Poder Judicial	412	542	650	687
1.03.02--Publicidad y Propaganda	27,484	27,468	52,255	59,872
Instituto Costarricense De Electricidad	1,558	1,661	12,554	17,429
Banco Nacional de Costa Rica	5,592	3,970	10,299	10,295
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	4,835	6,553	4,931	7,049
Banco Popular y Desarrollo Comunal	2,857	2,908	3,797	4,908
Instituto Nacional de Seguros (INS)	1,029	584	5,057	4,657
104 Servicios de Gestión y Apoyo	168,683	213,045	344,158	362,510
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	43,258	47,687	58,357	63,598
Instituto Costarricense de Electricidad	19,418	26,329	70,142	54,855
Instituto Nacional de Seguros (INS)	3,546	4,912	19,740	25,932
Banco Nacional de Costa Rica	7,000	7,661	16,750	21,341
Radiográfica Costarricense S. A	9,389	11,702	17,942	14,323
1.05.03--Transporte en el Exterior	2,667	2,376	4,466	5,265
Instituto Costarricense de Electricidad	294	243	1,078	1,152
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	142	122	350	278
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	110	123	147	242
Ministerio de Comercio Exterior	196	162	220	240
Ministerio de Hacienda	61	48	161	212
1.05.04--Viáticos en el Exterior	3,032	3,101	4,631	5,643
Instituto Costarricense de Electricidad	467	531	1,277	1,295
Universidad de Costa Rica	248	288	319	335
Consejo Técnico de Aviación Civil	143	217	214	224
Ministerio de Hacienda	83	60	174	216
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	72	70	105	212
1.07.02--Actividades Protocolarias y Sociales	3,708	4,493	3,959	4,537
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	323	270	354	452
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)	315	1,047	400	424
Instituto Costarricense de Electricidad	100	90	183	326
Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	105	88	138	190
Banco de Costa Rica	85	57	218	174
1.07.03--Gastos de Representación Institucional	129	104	239	282
Instituto Costarricense de Electricidad	-	-	14	15
Superintendencia General de Telecomunicaciones	-	-	15	15
Instituto Nacional de Seguros (INS)	2	1	12	12
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	-	15	10	11
Banco Popular y Desarrollo Comunal	1	0	3	7

Nota: 2008 y 2009 corresponde a gastos ejecutados y 2010 y 2011 al presupuesto inicial.

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

Se observa por lo tanto que para el 2011, el sector público estima gastar más de ¢68 mil millones en Alquiler de edificios, locales y terrenos. Este rubro ha tenido un porcentaje de ejecución global de 83% y 88% en 2008 y 2009 respectivamente. Ya esta Contraloría ha mencionado en varios de sus Informes Técnicos sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República que puede resultar pertinente que se realicen valoraciones financieras sobre las opciones de alquilar o comprar u otras que resulten procedentes, para efectos de hacer un uso más sensato de los fondos públicos.

Algunas veces en estas partidas lo ejecutado dista de lo presupuestado en forma significativa. A manera de ejemplo, en alquiler de equipo de cómputo se estiman erogaciones en el 2011 de más de ¢11 mil millones, sin embargo, en 2008 y 2009 esta partida ha tenido una ejecución de 53% y 69% respectivamente, en publicidad y propaganda se asignaron recursos en el 2011 por casi ¢60 mil millones, no obstante en 2008 y 2009 esta partida se ha ejecutado en tan solo 80% y 68% respectivamente, la partida de Servicios de Gestión y Apoyo estima gastar más de ¢362 mil millones, sin embargo en 2008 y 2009 se ha ejecutado en un 69% y 67% respectivamente, finalmente la partida de gastos de representación es más pequeña, se estima en ¢262 millones, sin embargo, en 2008 y 2009 se ha ejecutado en tan solo un 48% y 39% respectivamente. Al respecto, debe tenerse en consideración que algunos de estos gastos, dependiendo de la naturaleza de los objetivos de la institución, pueden estar fuertemente ligados a funciones esenciales.

En términos globales, estas partidas seleccionadas, estarían creciendo para el período 2008-2011 un 80% en términos reales, por lo cual es necesario su uso racional. En ese sentido, la directriz de contención del gasto anteriormente mencionada, solicita una reducción del 20% de los presupuestos aprobados, exceptuando las partidas de remuneraciones, transferencias y el servicio de la deuda pública. Indica además específicamente que ese porcentaje de rebaja debe mantenerse en las partidas de Transporte en el exterior, Viáticos en el exterior, Transporte dentro del país, Viáticos dentro del país, Equipo de Transporte, Servicios de Gestión y Apoyo, Alimentos y Bebidas, Gastos de Publicidad y propaganda e información, Gastos de representación institucional y Textiles y vestuario, con excepción de Textiles y vestuarios y Alimentos y bebidas de los cuerpos policiales, Transporte dentro del país para el Ministerio de Salud y Educación en transporte de estudiantes.

4. Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas

4. Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas

4.1. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

Fines y estructura programática de la entidad

El marco jurídico que sustenta el accionar del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) fue reformado²⁰ con el propósito de incorporar un modelo nuevo en el país para operar la industria de las Telecomunicaciones e infocomunicaciones, lo cual originó una ampliación en su campo de acción en esa materia. Las funciones relacionadas con el área de la electricidad, permanecen de acuerdo con lo establecido en su Ley de Creación²¹.

La incorporación de funciones propias del ámbito de las telecomunicaciones e infocomunicaciones requirió un ajuste en el modelo de organización, con el propósito de implementar las mejoras necesarias y crear las condiciones óptimas para fortalecer la gestión institucional en funciones relacionadas con la planificación empresarial, procesos, sistemas administrativos y cultura, para conducir a mejores niveles de eficiencia y eficacia en sus operaciones.²² Para cumplir con dichas funciones el ICE tiene estructurado su presupuesto en tres programas: Alta Dirección y Gestión Administrativa, Electricidad y Telecomunicaciones.

El programa de Electricidad tiene como visión, constituir al ICE como la mejor empresa eléctrica de América y líder en América Central, en cuanto a la integración, calidad, continuidad, solidaridad, universalidad y precio competitivo del servicio, para satisfacer las demandas de los clientes, propiciar el desarrollo sostenible de los recursos energéticos renovables, el manejo del medio ambiente y el desarrollo económico y social del país.

Por su parte, la visión del Programa de Telecomunicaciones, concibe al ICE como una empresa competitiva, líder en el mercado específico, empleando la mejor tecnología y recursos humanos al servicio de la ciudadanía. Su misión se dirige a la satisfacción de las necesidades de los clientes, al servicio oportuno de servicios y aplicaciones de telecomunicaciones e información de calidad.

El Programa Alta Dirección y Gestión Administrativa que tiene un contenido económico de un 6,1%, concentra las actividades en el soporte y servicio de los negocios institucionales²³.

Las funciones sustantivas de ese Instituto tienen una asignación presupuestaria de un 93,9% que corresponde a los programas de Electricidad y Telecomunicaciones, siendo el primero de éstos el que tiene una mayor dotación de recursos un 51,6% del total del presupuesto del ICE; tal y como se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación:

²⁰ Mediante la "Ley que Regula Precio y Condiciones de Servicios de Telecomunicaciones del ICE", N° 3226, la Ley General de Telecomunicaciones, N° 8642 y la "Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones", N° 8660

²¹ Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), N° 449.

²² Instituto Costarricense de Electricidad, Plan Operativo Institucional, Año, 2011, página 5.

²³ Ídem, páginas 12-15.

CUADRO 16
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE)
PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Programa Presupuestario	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	1.377.961,9	1.881.736,7	503.774,8	28,6%	1.856.243,0	100,0%	-25.493,7	-6,2%
Alta Dirección y Gestión Admva.	87.629,0	102.598,6	14.969,6	10,3%	113.283,4	6,1%	10.684,8	5,0%
Sector Electricidad	731.924,0	1.013.281,6	281.357,6	30,4%	957.486,6	51,6%	-55.795,0	-10,1%
Sector Telecomunicaciones	558.408,9	765.856,5	207.447,6	29,2%	785.473,0	42,3%	19.616,5	-2,5%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

Es importante destacar que la caída de 10,1% en términos reales del programa de electricidad se explica en una disminución en la fuente de financiamiento para proyectos de inversión, por cuanto fueron concluidos en el año 2010, tal y como se detalle más adelante.

Evolución del presupuesto de Ingresos del ICE, período 2009-2011

El presupuesto inicial de ingresos propuesto por el ICE y aprobado por la Contraloría General de la República para el año 2011, asciende a la suma de ₡1.856.243,0 millones, el cual presenta una disminución en términos reales de un 6,2% con respecto al presupuesto ordinario del año 2010, motivado por una reducción²⁴ de los recursos provenientes del financiamiento externo, principalmente en lo que corresponde a préstamos de organismos internacionales de desarrollo, crédito externo de proveedores y colocación de títulos valores en el exterior; justificado principalmente en que para el año 2011 concluye el programa de desembolsos del Proyecto Pirris²⁵; asimismo, se canceló en el año 2010 el Préstamo N° 1962 del BCIE empleado en el financiamiento de proyectos de transmisión y el de Nordea Export and Project Finance cuyo objetivo era el financiamiento de soluciones integrales telefónicas inalámbricas GSM. Adicionalmente se señala, por parte del ICE, que para el año 2011 en función de una revisión del programa de ejecución de proyectos y del plan de compras, se tomó la decisión de posponer la solicitud de los desembolsos de algunos proyectos, razón por la cual se disminuye el monto de ingresos por concepto de financiamiento. Tal y como se puede observar en el siguiente cuadro:

²⁴ En términos reales de un 21,9% con respecto a la suma presupuestada en el año 2010.

²⁵ Financiado con recursos provenientes del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE N° 1599), de la Japan Internacional Cooperation Agency y de la emisión de bonos.

**CUADRO 17
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE)
PRESUPUESTO DE INGRESOS, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES**

Ingresos	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	1.377.961,9	1.881.736,7	503.774,8	28,6%	1.856.243,0	100,0%	-25.493,7	-6,2%
Ingresos Corrientes	1.041.556,1	1.205.171,6	163.615,5	9,0%	1.295.012,3	69,8%	89.840,7	2,2%
Ingresos de Capital	1.692,8	9.174,9	7.482,1	410,4%	13.162,7	0,7%	3.987,8	36,4%
Financiamiento	334.713,0	667.390,2	332.677,2	87,8%	548.068,0	29,5%	-119.322,2	-21,9%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

Los ingresos corrientes representan el 69,8% del total de recursos estimados para el año 2011, convirtiéndose en la principal fuente de ese Instituto para financiar los gastos de operación e inversión; los relativos a los rubros "Venta de energía eléctrica" por ₡561.119,9 millones y "Venta de Servicios de telecomunicaciones y correo" por ₡593.596,5 millones; corresponden al 62,2% de los ingresos corrientes, los cuales únicamente presentaron un crecimiento de un 2,2% con respecto al monto aprobado en el presupuesto del año 2010.

Se debe señalar con respecto a los ingresos por concepto de telecomunicaciones que su crecimiento mínimo es consecuencia de la incursión del ICE en la modalidad del sistema de prepago, ya que, muchos clientes se cambiaron a éste en sustitución del sistema de postpago, resultando un consumo más limitado y ajustado a la medida de lo que el cliente requiere, adicionalmente influyó la mayor utilización de los mensajes de texto y la crisis económica.

En relación con la estimación de los referidos ingresos de Telecomunicaciones esta Contraloría General, considerando que ese Instituto se encuentra frente a un proceso de apertura del mercado de las telecomunicaciones, es necesario que los supuestos que sustentan las estimaciones de ingresos incorporados en el presupuesto sean objeto de revisión, valoración y monitoreo permanente para garantizar la efectividad de los recursos; así como, para efecto que se tomen las decisiones tendientes a desarrollar nuevas actividades o que adapte las existentes, con el objetivo de lograr mantener la presencia del ICE en el mercado de las telecomunicaciones. Lo anterior en cumplimiento de las competencias determinadas por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL).

Evolución del presupuesto de egresos del ICE período 2009-2011

El presupuesto ordinario de egresos propuesto por el ICE y aprobado por la Contraloría General de la República asciende a ₡1.856.243,0 millones²⁶. El detalle del presupuesto aprobado por partida se presenta en el siguiente cuadro:

²⁶ Por principio de equilibrio, ingresos = egresos.

CUADRO 18
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE)
PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Egresos	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	1.377.961,9	1.881.736,7	503.774,8	28,6%	1.856.243,0	100,0%	-25.493,7	-6,2%
Remuneraciones	291.754,6	373.389,8	81.635,2	20,5%	382.459,4	20,6%	9.069,6	-2,6%
Servicios	285.894,5	421.618,3	135.723,8	38,9%	363.247,1	19,6%	-58.371,2	-18,1%
Materiales y Suministros	236.285,5	302.600,5	66.315,0	20,6%	287.781,3	15,5%	-14.819,2	-9,6%
Intereses	65.601,7	97.703,7	32.102,0	40,3%	128.130,8	6,9%	30.427,1	24,7%
Activos financieros	0,0	9.000,0	9.000,0	-	13.000,0	0,7%	4.000,0	37,4%
Bienes duraderos	320.069,7	441.643,3	121.573,6	29,9%	343.081,9	18,5%	-98.561,4	-26,1%
Transferencias corrientes	103.147,8	119.702,6	16.554,8	9,3%	126.879,0	6,8%	7.176,4	0,8%
Amortización	23.726,9	37.246,0	13.519,1	47,8%	66.819,6	3,6%	29.573,6	70,6%
Cuentas especiales	51.481,2	78.832,5	27.351,3	44,2%	144.843,9	7,8%	66.011,4	74,7%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

Las partidas más relevantes, como se puede apreciar en el cuadro anterior son Remuneraciones (20,6%), Servicios (19,6%) y Bienes Duraderos (18,5%), las cuales presentan disminuciones de un 2,6%, 18,0% y un 26,1% respectivamente con respecto al presupuesto del año 2010. Motivadas estas reducciones y las que se observan en las otras partidas, en la aplicación de medidas restrictivas por el rezago tarifario que se refleja directamente en la percepción de los ingresos de la operación empresarial y por la reducción de los ingresos presupuestados en financiamiento, como consecuencia de las reprogramaciones de gastos efectuadas de acuerdo con las revisiones de los planes de compras, cronogramas, ejecución de obras y programas de desembolsos.

Es importante señalar como un factor de riesgo, sustentado en las proyecciones del ICE que en el Sector Electricidad para el 2011 podría presentarse un faltante de ₡142.285,2 millones, en subpartidas como combustibles para generación térmica, compra de energía a cogeneradores, arrendamientos e importación de energía, ya que los requerimientos son mayores a lo reconocido tarifariamente, aspecto que se puede concluir al analizar la relación existente entre los ingresos probables y los gastos estimados en operación. De ahí que la entidad ha señalado que requiere en forma prioritaria que se aprueben los ajustes tarifarios que permitan atender los requerimientos de operación e inversión, en razón de que los ingresos autorizados para cubrir el costo de los servicios que presta el ICE han sido menores al incremento en los niveles de inflación y devaluación de la moneda, generándose un rezago tarifario, tal y como se indicó en el Acuerdo del Consejo Directivo, Sesión N° 5923, del 21 de septiembre de 2010, mediante el cual se aprobó el Presupuesto y Plan Operativo Institucional de año 2011.

Ante la situación comentada, esta Contraloría General considera relevante se valore oportunamente esta situación y se adopten las acciones que correspondan, tomando en cuenta la participación del ICE en un mercado en competencia.

4.2. Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)

Fines y estructura programática de la entidad

Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA), es una sociedad anónima, propiedad del Instituto Costarricense de Electricidad y creada mediante Ley N° 3293. RACSA estableció en el Plan Anual Operativo 2011, una serie de prioridades institucionales, las cuales se orientan a desarrollar diversos servicios para el mercado costarricense que favorezca el impulso de negocios o actividades de los ciudadanos, mediante el uso de las telecomunicaciones. Asimismo se procura fortalecer la infraestructura de la empresa y aprovechar las alternativas que la legislación prevé para que sus servicios se mantengan en el mercado de forma competitiva, enfatizando en aspectos de calidad y eficacia de los mismos.

La estructura presupuestaria definida por RACSA en el 2011, para atender el cumplimiento de sus fines, se presenta en el cuadro que se muestra a continuación:

CUADRO 19
RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE, S.A (RACSA)
PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Programa Presupuestario	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	49.715,0	74.088,4	24.373,4	40,3%	53.999,0	100,0%	-20.089,4	-30,7%
Actividades Centrales	8.002,6	13.512,7	5.510,1	59,0%	14.828,9	27,5%	1.316,2	4,4%
Mercadeo, Desarrollo y Operación	41.712,4	60.575,7	18.863,3	36,8%	39.170,1	72,5%	-21.405,6	-38,5%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

De la información del cuadro anterior destaca la asignación del 72,5% de los recursos presupuestados al programa de Mercadeo, Desarrollo y Operación, el cual se utiliza para la generación de los servicios de telecomunicaciones y tecnología de la información que se ofrecen en el mercado; mientras que en el Programa de Actividades Centrales, se asignan recursos para cubrir los servicios de apoyo administrativos, estratégicos, regulatorios, financieros y legales.

Evolución del presupuesto de Ingresos de RACSA período 2009-2011

El presupuesto inicial propuesto por RACSA y aprobado por la Contraloría General de la República para el año 2011, asciende a la suma de ¢53.999,0 millones, el cual en términos reales disminuyó en un 30,7% con respecto al presupuesto ordinario del año 2010, fundamentado básicamente por la disminución de las fuentes de financiamiento y los ingresos percibidos por concepto de venta de bienes y servicios, debido a la apertura y segmentación de mercado. Lo indicado se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO 20
RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE, S.A (RACSA)
PRESUPUESTO DE INGRESOS, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Ingresos	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	49.715,0	74.088,4	24.373,4	40,3%	53.999,0	100,0%	-20.089,4	-30,7%
Ingresos Corrientes	44.982,6	61.073,2	16.090,5	27,9%	46.159,0	85,5%	-14.914,2	-28,1%
Ingresos de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0%	2.240,0	4,1%	2.240,0	0,0%
Financiamiento	4.732,4	13.015,2	8.282,8	159,0%	5.600,0	10,4%	-7.415,2	-59,1%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

Los ingresos propuestos por RACSA para el año 2011, fueron aprobados con fundamento en la razonabilidad de las estimaciones realizadas y los estudios técnicos correspondientes; sin embargo, debe realizarse un monitoreo permanente de los factores que determinan su recaudación, con el fin de realizar oportunamente los ajustes necesarios para no afectar la sostenibilidad y liquidez de la empresa. Lo anterior, máxime que con la apertura del mercado se han incorporado nuevos actores al Sector.

Evolución del presupuesto de egresos de RACSA período 2009-2011

El detalle del presupuesto inicial de egresos aprobado (₡53.999,0 millones²⁷), se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO 21
RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE, S.A (RACSA)
PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Partida del objeto del gasto	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	49.715,0	74.088,4	24.373,4	40,3%	53.999,0	100,0%	-20.089,4	-30,7%
Remuneraciones	7.136,9	9.414,8	2.277,9	24,2%	8.472,6	15,7%	-942,3	-14,4%
Servicios	29.043,3	34.738,7	5.695,4	12,6%	28.156,8	52,1%	-6.581,9	-22,9%
Materiales y Suministros	357,4	338,2	-19,2	-10,9%	382,7	0,7%	44,5	7,6%
Intereses	521,6	1.520,7	999,2	174,6%	1.585,1	2,9%	64,4	-0,9%
Bienes duraderos	10.471,1	24.754,2	14.283,1	122,6%	8.947,7	16,6%	-15.806,5	-65,6%
Transferencias corrientes	1.718,4	898,8	-819,5	-50,7%	698,9	1,3%	-199,9	-26,1%
Amortización	466,3	2.422,9	1.956,5	389,3%	5.755,2	10,7%	3.332,3	125,9%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

²⁷ Por principio de equilibrio, ingresos = egresos.

La partida más relevante en los últimos años es la de "servicios", sin embargo es importante señalar que para el año 2011 se presenta una disminución en términos reales del 22,9% con respecto al año anterior, producto de la no incorporación de recursos para una serie de proyectos que venía desarrollando RACSA. La disminución de la partida de bienes duraderos se explica por la reducción de recursos destinados a proyectos que se desarrollaron en el 2010.

Con respecto a la partida de remuneraciones, específicamente, en lo relativo al grupo "remuneraciones básicas", no se consideran reservas específicas para los costos de vida del primer y segundo semestre, dado que se pretende ajustar desequilibrios internos y externos, los resultados de lo anterior determinarán si es necesaria una reasignación presupuestaria.

4.3. Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)

Riesgo de no alcanzar las cifras de ingresos proyectadas

La Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A (RECOPE) presentó para la aprobación de la Contraloría General una propuesta de ingresos y egresos para el año 2011, por un monto de ₡1.462.910,2 millones, suma aprobada una vez realizado el estudio respectivo.

De la cifra señalada un 97% se origina en los ingresos estimados por la "Venta de productos derivados del petróleo", que están determinados por los precios internacionales que se fijan a dichos productos, lo cual, en función de las variaciones que se materialicen en el período, dada la situación económica mundial y la inestabilidad del mercado de los hidrocarburos, plantea para la empresa el riesgo de no alcanzar las cifras proyectadas de dichos ingresos y con ello los objetivos y metas de su plan anual operativo; objetivos y metas que se traducen en el presupuesto en referencia; aspecto que se acentúa, con las variaciones en el tipo de cambio del colón respecto del dólar, moneda esta última en la que se define la factura petrolera, además de la oportunidad con que se establezcan las fijaciones tarifarias.

En razón de lo indicado, RECOPE debe dar seguimiento permanente a las tendencias y los efectos que pueden ocasionar, sobre la operación y el desarrollo de la empresa, posibles variaciones de los precios internacionales de los hidrocarburos así como del comportamiento de la demanda, de manera que se puedan establecer políticas institucionales claras para enfrentar la evolución del mercado energético en el futuro y con ello lograr satisfacer los requerimientos del país en materia de hidrocarburos.

En dicho sentido resulta especialmente relevante que RECOPE tome toda previsión para disponer de los recursos financieros que le garanticen además de su operación, la inversión necesaria para su desarrollo, máxime con el progreso del proyecto de Modernización de la Refinería²⁸, en Moín, Puerto Limón. Este proyecto será desarrollado mediante la figura de

²⁸ La modernización de la refinería pretende lograr mayor independencia energética, generar ahorros en la factura petrolera y garantizar la producción de combustibles amigables con el ambiente, incluyendo la producción de aceites como materia prima para los biocombustibles, además de una gestión operativa con altos estándares internacionales de calidad. Por otra parte, el desarrollo de este proyecto conjuntamente con otras obras como el poliducto, el nuevo muelle petrolero en Limón y la ampliación de la capacidad de tancaje, pretenden, adicionalmente, garantizar la seguridad energética nacional con una mayor eficiencia y eficacia.

"*join venture*"²⁹, por la empresa conjunta, conformada por capital aportado por RECOPE y CNPC International Ltd. Una vez concluido el proyecto, las nuevas instalaciones serán arrendadas a RECOPE, mediante una cuota mensual a determinar de acuerdo con los costos finales del mencionado proyecto. Lo anterior obliga a la institución a realizar gestiones a efecto de contar, con una probabilidad razonable, con los ingresos suficientes para cumplir con la obligación de pago del arrendamiento.

Baja asignación de recursos presupuestarios al programa de inversión

En el programa de inversiones RECOPE asignó un contenido económico para el año 2011 de \$58.370,5 millones, lo cual equivale a un 4% del total de dicho presupuesto, suma necesaria para la ejecución de las inversiones indispensables para desarrollar y mantener en buenas condiciones de operación la infraestructura de importación, refinación y distribución de combustibles de manera que la empresa esté en condiciones de brindar el servicio de abastecimiento de la demanda de los combustibles en condiciones de seguridad, oportunidad y calidad. Esta asignación podría resultar baja si se consideran los requerimientos y rezago que se han presentado en materia de inversión, siendo que, la principal orientación, se ha centrado en ampliar y modernizar las áreas de ventas y distribución.

De acuerdo con lo indicado en el presupuesto inicial de RECOPE para el año 2011³⁰, la nueva Administración estableció una serie de prioridades con el propósito de cumplir objetivos empresariales acorde con los lineamientos emitidos por el Gobierno de la República, dirigidos en el campo de los proyectos de desarrollo, a la modernización de la refinería, dragado del puerto petrolero de Moín, obras relacionadas con la Planta de Garabito, ampliación de la Terminal Portuaria Petrolera Atlántica, proyecto Sistema de Almacenamiento de Gas (SAGAS), y mejoras a la refinería actual (unidad de vacío, torres de enfriamiento, horno de crudo, unidad de destilados).

En el cuadro siguiente se puede observar para los años 2008 a 2011, las asignaciones presupuestarias para cada uno de los proyectos de la empresa.

²⁹ Figura por medio del cual dos o más personas físicas o jurídicas se comprometen a compartir riesgos y beneficios dentro de un determinado esquema de negocios, orientado a la consecución de un proyecto de fin común a estos.

³⁰ Presupuesto ordinario Año 2011, página 2,16-19.

**CUADRO 22
REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO
INVERSIONES AÑOS 2008-2011
EN MILLONES DE COLONES**

Proyectos	2008	2009	2010	2011	Comparación 2010/2011	Importancia Relativa 2011
Ampliación capacidad de almacenamiento	3.934,1	14.102,3	16.265,0	10.516,4	-35,0%	18,0%
Edificaciones	3.098,5	80,0	4.896,0	3.601,7	-26,0%	6,2%
Obras de mejoramiento facilid. portuarias	6.053,0	5.966,3	7.248,3	20.976,6	189,0%	35,9%
Obras de mejor. de oleoductos y planteles	10.370,9	11.545,2	25.808,9	17.642,8	-32,0%	30,2%
Sistemas de información	2.218,8	1.447,3	1.983,2	563,0	-72,0%	1,0%
Maquinaria y equipo operacional	1.355,2	2.211,3	1.632,3	2.136,1	31,0%	3,7%
Mobiliario y equipo de apoyo	2.499,8	326,9	1.613,1	2.071,9	28,0%	3,6%
Vehículos	621,4	0,0	954,8	862,0	-10,0%	1,5%
Total	30.151,6	35.679,3	60.401,5	58.370,5	73,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2008-2009-2010-2011.

Como se puede observar el 35,9% del presupuesto de inversión se concentra en el proyecto de "obras de mejoramiento en facilidades portuarias", que incluye obras importantes como la construcción del sistema de incendio II etapa de la refinería, finalizar la construcción del dragado del muelle en Moín, adquirir equipos de proceso, centrífuga decantadora u horno de crudo, entre otras obras.

Además, los recursos asignados a los proyectos que deben ser concluidos en el año 2011 implican el 23,0% del total del programa de inversiones, de ahí la importancia que reviste su ejecución oportuna, máxime que esos proyectos forman parte del Sistema Nacional de Combustibles constituido por un conjunto de infraestructura interrelacionada cuyo propósito es abastecer las necesidades de la demanda nacional de hidrocarburos, especialmente en lo que se refiere a la refinería, por tanto cualquier atraso podría repercutir en la ejecución de otros proyectos ligados a éstos.

Es así como RECOPE debe poner atención al fortalecimiento de los métodos de gestión de proyectos y minimizar los riesgos potenciales relacionados, como son atrasos en compras de importación, obtención de permisos de construcción, procesos licitatorios, cambios en las modalidades de financiamiento, demoras en los diseños del proyecto, entre otros.

Las medidas tendentes a mejorar los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de los recursos asignados a las inversiones resultan fundamentales, así como la claridad en las prioridades para incorporar el contenido económico de los proyectos que tienen el mayor nivel de madurez, y con mayor posibilidad de ser ejecutados y así reducir la cantidad de recursos económicos en proyectos no realizados.

La gestión óptima de inversiones y la administración del riesgo de sus limitaciones tiene una repercusión significativa en el desarrollo de la empresa, dada la necesidad actual de aumentar su capacidad de almacenamiento, producción y transporte de hidrocarburos, con el propósito de satisfacer los requerimientos de una demanda creciente de productos de alta calidad y en condiciones de seguridad y oportunidad.

Importante asignación de recursos a actividades de mantenimiento

Para el año 2011, siguiendo la tendencia de períodos anteriores, la cuenta de "Mantenimiento y Reparación" presenta un incremento de un 81,4% con respecto a los egresos reales a junio 2010 proyectados a diciembre³¹ de ese año. El contenido económico más relevante es el asignado a mantenimiento de edificios, locales, terrenos, instalaciones así como al mantenimiento y reparación de equipo de transporte.

Considerando las justificaciones aportadas por la administración, principalmente que una parte importante de esos egresos son para financiar gastos no recurrentes relacionados con el mantenimiento de instalaciones, edificaciones del muelle petrolero, infraestructura de las unidades operativas de los talleres, del cuadrante de proceso, de tuberías y equipos off site, y tanques de almacenamiento, es importante tener en cuenta si dichos recursos están dirigidos a garantizar el menor costo posible, la máxima disponibilidad de los equipos de producción de manera que se prevean los fallos y se identifiquen oportunamente las causas de los funcionamientos deficientes de los equipos.

Al respecto, resulta de interés indicar que el mantenimiento en la industria petrolera constituye una actividad relevante, pues de no darse con la oportunidad necesaria podría conllevar a importantes costos de indisponibilidad productiva, considerando el impacto operacional que esta acarrea lo cual a su vez podría tener repercusiones a nivel macroeconómico. En las empresas petroleras actuales, las mejores prácticas conducen a asignar recursos para establecer de manera científica la mejor relación de costo-riesgo-beneficio en la toma de decisiones fundamentales tales como:

- Buscar la mejor combinación del mantenimiento correctivo versus preventivo.
- Dotar de recursos una vez realizado un riguroso análisis de criticidad de los activos.
- Nutrir de manera constante el mantenimiento preventivo con análisis de fallos.

Dado lo anterior, es entendido que las asignaciones presupuestarias dedicadas a la gestión y al desarrollo del mantenimiento y las reparaciones, deben estar de acuerdo con los objetivos propios de la actividad y deben estar sustentadas en planes y actividades de control que mejoren la productividad de los proyectos y la competitividad y continuidad de la Refinadora.

En el presupuesto 2011 de RECOPE, el mantenimiento y reparación se orientan, entre otros aspectos a atender el mantenimiento interno y externo de tanques, pintura de tanques de almacenamiento, mantenimiento y reparación de equipos de emergencia, mantenimiento de edificios, locales y terrenos, todo orientado a la adecuada operación de la empresa.

4.4. Servicio Nacional Aguas Subterráneas, Riego Y Avenamiento (SENARA)

Improbación del presupuesto 2011 de SENARA por insuficiencia de recursos

SENARA para el año 2011, presentó para aprobación de la Contraloría General, una propuesta de presupuesto inicial por un monto de ¢7.297,5 millones, propuesta que fue improbadada por este órgano contralor.

³¹ Según información mostrada en el cuadro "Evolución del gasto", Presupuesto ordinario 2011, p.111.

Debido a las limitaciones que ha enfrentado SENARA para disponer de los ingresos suficientes, básicamente al depender de los recursos del Gobierno para cubrir sus gastos de operación, ingresos que no necesariamente se asignan en función de los requerimientos de la institución, además de que los recursos tarifarios son deficitarios, pues las peticiones tarifarias no se gestionan con la oportunidad requerida, lo que impide cubrir con ellos los costos de operación, mantenimiento, administración e inversión en forma apropiada, no le fue posible incorporar en el presupuesto ordinario el contenido económico necesario para atender la totalidad de los egresos que debe asumir durante el período 2011, dejando sin financiamiento obligaciones que ineludiblemente deben reconocer, como por ejemplo pago del alquiler para todo el 2011, los seguros de riesgos del trabajo, así como los compromisos para atender en forma adecuada los requerimientos del programa Plan Nacional de Alimentos.

De acuerdo con las proyecciones institucionales los requerimientos para atender adecuadamente, las necesidades derivadas de los gastos de operación del SENARA, contrapartidas Limón Ciudad Puerto (PLCP), Proyecto de Gestión Integral del Recurso Hídrico (PROGIRH) y lo correspondiente al Plan Nacional de Alimentos (PNA) para el año 2011, ascendían a ¢5.379,2 millones³², luego de un estudio se determinó que para cubrir los requerimientos mínimos para esos fines era necesaria la suma de ¢3.571,7 millones, no obstante la transferencia a SENARA finalmente aprobada en el presupuesto nacional ascendió únicamente a la cifra de ¢3.014,6 millones³³, lo que deja sin financiamiento erogaciones por el orden de los ¢557,2 millones para cubrir las propósitos citados³⁴. Además, queda totalmente desfinanciado el presupuesto destinado al Programa Nacional de Alimentos para lo que se proyectaban recursos por ¢1.380,0 millones, no obstante, que en el detalle de la ley de presupuesto se consigna que como parte de los recursos transferidos se contemplan los correspondientes a dicho fin.

Al respecto la administración indicó³⁵, que dicho déficit por ¢557,2 millones, impedirá la operación normal de la institución así como el compromiso país del Proyecto de Gestión Integral del Recurso Hídrico y el cumplimiento de los compromisos con el proyecto Limón Ciudad Puerto.

Acerca de la transferencia del Gobierno Central, por ¢3.014,6 millones, no es posible identificar cuanto corresponde a gastos operativos, cuanto a contrapartidas del Proyecto de Gestión Integral del Recurso Hídrico, Proyecto Limón Ciudad Puerto y cuanto al Plan Nacional de Alimentos, limitando verificar la pertinencia de las aplicaciones propuestas en los egresos financiados con dichas fuentes.

Al respecto, se evidencia del documento presupuestario y sus antecedentes que la Junta Directiva de esa Institución, discutió acerca de la insuficiencia de recursos para cubrir los requerimientos institucionales ordinarios y de contrapartida del Proyecto de Gestión Integral del Recurso Hídrico y del Proyecto Limón Ciudad Puerto.

³² Según solicitud planteada por la Subgerencia General de SENARA en nota N° GE-586-2010 de fecha 20 de mayo de 2010 al Lic. Juan Ricardo Wong Ruiz, Director Administrativo Financiero, MAG.

³³ Ley N° 8908, aprobada por la Asamblea Legislativa el 29 de noviembre de 2010 y sancionada en Casa presidencial el 2 de diciembre del mismo año.

³⁴ Nota GE-966-10 del 6 de setiembre de 2010.

³⁵ Nota de Gerencia General del SENARA N° GE-966-10I dirigida a la señora Xenia Chaves Quirós, Vice ministra de Agricultura y Ganadería, con fecha 6 de setiembre de 2010.

Es así como el SENARA, ante el deterioro financiero que ha venido experimentando en los últimos años, no le ha sido posible contar con los recursos suficientes para hacer frente a la totalidad de los requerimientos de gastos, en consecuencia, la administración del SENARA enfrenta un reto en lo que a organización de sus procesos corresponde, lo anterior, no solo con el fin de generar nuevos recursos, sino de realizar el mejor uso alternativo de los escasos recursos a su disposición, todo lo cual le permita una adecuada prestación de los servicios a su cargo.

Además, la situación presupuestaria para el año 2010 del SENARA puso de manifiesto debilidades importantes en el proceso de presupuestación y planificación, donde la ejecución de sus proyectos de inversión no alcanzó las metas previstas, no obstante los compromisos país asumidos como unidad ejecutora e impacto de los mismos en diferentes medios.

Resulta fundamental el fortalecimiento del sistema de planificación estratégica, táctica y operativa, que permita que la distribución de los recursos con que cuenta esa Institución logre garantizar y mantener la prestación apropiada de los servicios que le competen, según el mandato legal correspondiente.

Por otra parte, de la información contenida en el documento, no se evidencia que para la formulación de este presupuesto 2011 se hayan considerado los aspectos indicados y en consecuencia los riesgos existentes y potenciales de la institución para lograr los ingresos suficientes a efecto de hacerle frente a sus obligaciones legales, es así como las peticiones tarifarias se han planteado al regulador en forma inoportuna, por lo que los recursos destinados para cubrir gastos de operación o para cubrir necesidades de inversión se han visto afectados, aspecto que repercute en la decisión adoptada en esta oportunidad por esta Contraloría General. En el período 2011 la Contraloría General inició un estudio de corte financiero presupuestario en SENARA con el fin de contar con mayores elementos en esta materia y girar las disposiciones pertinentes en procura de una mejora en dicha gestión.

4.5. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

Riesgos asociados a la gestión del AyA

De conformidad con la Ley N° 2726, Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Artículo 1, reformada por la Ley N° 5951 del 12 de julio de 1976, se crea como Institución Autónoma del Estado, para dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo y de resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos, lo mismo que el aspecto normativo de los sistemas de alcantarillado pluvial, en áreas urbanas, para todo el territorio nacional.

Para la gestión del período 2011, la administración del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados reconoce que los servicios para el suministro de agua potable y alcantarillado sanitario se brindarán en un contexto de riesgos que ha identificado, entre otros, en relación con el debilitamiento de la capacidad de gestión operativa, por ineficiencia en la operación, por procesos inadecuados de trabajo y tecnología obsoleta, además cita la insuficiente capacidad instalada para la prestación de servicios debido a escasa inversión en rehabilitación y procesos de trabajo inadecuados y poco desarrollo

tecnológico; otro de los riesgos enumerados por el Instituto es el de financiamiento, por el modelo de tarifas y el escaso apoyo del Estado. Además dentro del análisis de riesgos se cita la desintegración del subsector, porque no hay liderazgo y faltan políticas públicas integrales para la atención de los posibles riesgos³⁶.

La situación de riesgo descrita por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados no es nueva, y actualmente se convierte en un asunto de relevancia nacional por cuanto en él convergen intereses económicos y sociales. El consumo humano es el uso prioritario que se le da al agua, por lo que es necesario que el AyA ponga en ejecución acciones puntuales basadas en una atención estratégica, con el propósito de dar inicio de manera urgente a un plan que permita detener los factores que inciden negativamente y evitar una situación de mayor riesgo para la población costarricense.

Por su parte la Administración del AyA propuso, entre otros, acciones como asistencia técnica y apalancamiento financiero a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), en busca de mejorar los servicios que ofrece, así como la infraestructura de alcantarillado, desarrollo de nuevos modelos de tarifas, y de un plan del recurso hídrico.

Presupuesto aprobado y cambios en la estructura programática

Para el cumplimiento del mandato citado, la Contraloría General de la República aprobó parcialmente el presupuesto ordinario para el año 2011, por la suma de ₡129.605,6 millones.

Los ingresos por "Venta de servicios" constituyen el 73% del total de ingresos proyectados para el período 2011; y un 24% se incluye en "Financiamiento" dentro del cual toma el primer lugar los préstamos de organismos internacionales y como segundo componente el superávit libre.

Los ingresos se aplican a egresos bajo una estructura programática constituida por cinco programas, que para el ejercicio económico 2011, refleja un cambio con respecto al presupuesto inicial del año 2010 pues en el presupuesto extraordinario N° 2-2010, se creó el Programa 5, denominado "Servicio de instalación de hidrantes", que se originó en lo dispuesto en la Ley N° 8641 "Declaratoria del Servicio de Hidrantes como Servicio Público y reforma de leyes conexas" y que tiene como propósito instalar, operar y mantener los hidrantes a nivel nacional, lo anterior implica la instalación de equipo nuevo, y reposición de aquellos en mal estado, entre otros, función que anteriormente llevaba a cabo el Instituto Nacional de Seguros a través del Cuerpo de Bomberos. En términos generales la distribución del objeto del gasto, en la nueva estructura programática está acorde con el cumplimiento de su razón de ser.

Aspectos relevantes asociados al servicio de la deuda

En la búsqueda del cumplimiento de sus fines, relacionados con el desarrollo, mejoras y ampliaciones de los sistemas, de suministro de agua potable y la recolección de las aguas residuales, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, ha recurrido a empréstitos con organismos internacionales y nacionales, que en criterio de la

³⁶ Presupuesto ordinario 2011, del Instituto Costarricense de Acueductos y alcantarillados, SGG-2010-1755 del 30-9-10, parte V. Riesgos estratégicos, página 10 (folio33).

Administración, ha permitido diluir en el tiempo los costos financieros de las tarifas que cobra a los clientes.

El efecto del apalancamiento financiero, en el presupuesto del año 2011, está constituido por obligaciones por concepto de comisiones, intereses y amortización con cinco organismos internacionales y cinco créditos con tres instituciones nacionales.

CUADRO 23
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS ALCANTARILLADOS
SERVICIO DE LA DEUDA EN EL PRESUPUESTO 2011
EN MILLONES DE COLONES

Entidad	Monto
Ministerio de Hacienda	1.051,6
Banco Crédito Agrícola	152,3
MIDEPLAN	114,3
Total servicio de la deuda interna	1.318,2
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	3.077,2
Overseas Economic Cooperation Fund (OECE)	653,6
Kreditanstalt Fur Wiederaufbau (KFW)	736,5
Banco Japonés JBIC	36,6
Banco Centroamerica Int. Econ. (BCIE)	1.238,8
Total servicio de la deuda externa	5.742,7
Total Servicio de la Deuda	7.060,9

Fuente: elaboración propia con base en datos contenidos en el presupuesto inicial del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados para el año 2011.

Lo anterior ha derivado para este período, en un presupuesto para la atención del Servicio de la Deuda, en términos absolutos relevante, que alcanza la suma de $\text{¢}7.060,9$ millones y que representa el 5,4% del presupuesto total. Esta cifra será la necesaria para cubrir el 100% de las obligaciones pertinentes, no obstante, como consecuencia de la improbación realizada al presupuesto la Junta Directiva acordó³⁷, subejecutar el servicio de la deuda externa e interna, en $\text{¢}1.404,7$ millones, situación incompatible con la normativa jurídica vigente, lo que obliga al Instituto a realizar ajustes considerando otras partidas cuyos gastos no sean de carácter ineludible o recurrentes como el servicio de la deuda³⁸. Al respecto se indica que para el ejercicio económico 2009, la falta de incorporación de recursos para la atención de la deuda, entre otros, motivó la improbación del presupuesto ordinario para ese período.

³⁷ En sesión extraordinaria N° 2011-004 del 18 de enero de 2011.

³⁸ Oficio N° DFOE-AE-0017 (0093) del 3 de febrero de 2011.

Efectos del rezago de las inversiones del AyA

Existe evidencia suficiente de la necesidad de corregir la situación sobre la escasa recolecta y tratamiento de las aguas residuales que se realiza en el país, lo que provoca la contaminación de fuentes de agua superficiales, subterráneas, de los recursos marino costeros, así como de valiosos ecosistemas, sin dejar de lado el potencial daño a la salud de la ciudadanía, como consecuencia de verter las aguas residuales en los ríos.

En el presupuesto 2011, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, incluye el desarrollo del importante Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José (Alcantarillado Sanitario), que ha captado recientemente el interés de la ciudadanía y algunos medios de comunicación, y que incluye el inicio de la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales denominada Los Tajos, proyecto sobre el cual, debido a su relevancia, esta Contraloría General iniciará en este período un estudio de fiscalización con el fin de identificar las gestiones realizadas a la fecha en su ejecución.

4.6. Instituto Nacional de Seguros (INS)

Fines y prioridades de la entidad

El Instituto Nacional de Seguros (INS) desde mediados del año 2008 con la promulgación de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, N° 8653³⁹, ha estado implementando cambios en su forma de operar; para poder hacerle frente a la apertura del mercado, es así como, con el propósito de satisfacer el cumplimiento efectivo de uno de los objetivos de la referida Ley⁴⁰, se replanteó su misión en los siguientes términos: *“Ofrecer diferentes tipos de seguros y servicios de excelencia para contribuir al desarrollo económico y social de nuestros clientes y del país”* y con ello poder competir con las nuevas entidades aseguradoras que han iniciado sus operaciones en Costa Rica”.

La Ley Reguladora del Mercado de Seguros le permite una mayor flexibilidad en las materias de contratación y presupuesto, y asimismo contar con herramientas mejores en dicha competencia producto de la apertura del mercado de seguros.

Cabe destacar que, dentro de la estructura programática del INS, a partir del año 2010 se elimina el programa N° 4 Servicios de Bomberos, en vista de que la Ley N° 8653⁴¹, crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, como un órgano de desconcentración máxima adscrito a dicho Instituto y con presupuesto propio.

La estructura programática queda así enfocada en el cumplimiento de los fines establecidos para el Instituto y orientada a la apertura del mercado de seguros, es por ello que para el ejercicio económico 2011, el INS dispuso incrementar las asignaciones presupuestarias del Programa N° 2 Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo, con el fin de reforzar la asesoría, administración y ejecución de la actividad aseguradora comercial y de seguridad social del Instituto, así como, la atención de las obligaciones derivadas de los contratos de seguros y reaseguros.

³⁹ Publicada en La Gaceta N° 152 del 07/08/2008.

⁴⁰ Artículo 1, inciso d) de la Ley N° 8653: *“Modernizar y fortalecer al Instituto Nacional de Seguros... para que pueda competir eficaz y eficientemente en un mercado abierto, sin perjuicio de su función social dentro del marco del Estado social de derecho que caracteriza a la República de Costa Rica”*.

⁴¹ Mediante artículo 53 inciso b), se reforma la Ley N° 8228 del 19/03/2002.

Un detalle de lo expuesto se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 24
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Programa Presupuestario	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	699.789,7	808.274,8	108.485,1	8,8%	1.253.088,6	100,0%	444.813,8	47,4%
Prog. N° 1 Direcc.Superior y Adm.	342.977,4	423.450,4	80.473,0	16,3%	550.524,2	43,9%	127.073,8	23,6%
Prog. N° 2 Servicios de Seg. Comerc., Solid. y Mercadeo	319.031,2	355.333,2	36.302,0	4,9%	663.077,7	52,9%	307.744,5	77,5%
Prog. N° 3 INS-SALUD	19.898,8	29.491,2	9.592,4	39,6%	39.486,7	3,2%	9.995,5	0,3
Prog. N° 4 Servicios de Bomberos	17.882,3	0,0	-17.882,3	-100,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

Evolución del presupuesto de ingresos del INS período 2009-2011

El presupuesto de ingresos del INS para el ejercicio económico 2010, refleja disminuciones en términos reales del 100,0% en los recursos propuestos de "otros servicios" y de las "transferencias corrientes del Sector Privado", como consecuencia de la desconcentración del Cuerpo de Bomberos, según se indicó supra.

Para el año 2011 se presenta un presupuesto por ₡1.253.088,6 millones, el ingreso mayor propuesto es el correspondiente a recursos de vigencias anteriores con un 45,8% (₡574.233,1 millones) del total de ingresos.

La aplicación del superávit libre es principalmente para incrementar la cartera de inversiones a largo plazo que maneja el INS y al igual que en los años 2009 y 2010, se utilizará para el desarrollo de sistemas de información y equipo necesario en licencias, software y hardware (Proyecto ALFA), así como en el rubro de Alianzas Estratégicas, según lo autoriza el artículo 1 de la Ley del Instituto Nacional de Seguros⁴². A su vez, cabe mencionar que el superávit específico se espera aplicar en el inicio de la primera etapa para la construcción del Hospital de Traumatología⁴³, para dar atención a los accidentados y lesionados principalmente de seguros de riesgo del trabajo y seguro obligatorio.

En los períodos 2009 y 2010, el ingreso de mayor relevancia, fue el rubro de venta de seguros y reaseguros, con un 49,9% y un 43,9%, respectivamente del total de ingresos propuestos para dichos años. Para el año 2011 dicho rubro es el segundo en importancia y representa un 37,5% (₡469.358,5 millones); cabe mencionar que en términos reales en comparación con el año 2010, se da una disminución del 7,4%, situación preventiva por ser un año de transición con la apertura del mercado de seguros y posibles pérdidas de cartera en varias líneas de seguros.

⁴² En el año 2011 se presupuestó recursos del superávit libre para el Proyecto (₡40.158,9 millones), para Alianzas estratégicas (₡62.200,0 millones) y para Adquisición de valores (₡450.000,0 millones).

⁴³ Del superávit específico se incorporaron recursos por un monto de ₡21.874,2 millones, para INS-SALUD para la construcción del Hospital Trauma.

La venta de seguros incluye las líneas de seguros de Incendio, Automóviles voluntario, Automóviles obligatorio, Riesgos diversos, Marítimo, Vida, Accidentes de salud, Riesgos del trabajo, Cosecha y Ganado, y está en proceso de apertura de nuevos seguros como propuestas llamativas para obtener mayor clientela ante la competencia actual en los mercados de seguros. Para esto basaran la gestión en el Plan Estratégico de Mercadeo para el período 2007-2011, con la expectativa de reforzar el giro de negocio y enfocarse en el desarrollo del plan comercial que les ayude a insertarse en la competencia de dicho mercado de seguros.

Un detalle de lo expuesto se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 25
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
PRESUPUESTO DE INGRESOS, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Ingresos	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estruc-tura	Absoluta	Real
Total	699.789,7	808.274,8	108.485,1	8,8%	1.253.088,6	100,0%	444.813,8	47,4%
Venta de Bienes	61,1	50,0	-11,1	-22,9%	45,8	0,0%	-4,2	-12,9%
Venta de Seguros y reaseguros	449.039,0	481.833,4	32.794,4	1,1%	469.358,5	37,5%	-12.474,9	-7,4%
Otros servicios	734,1	0,0	-734,1	-100,0%	94,3	0,0%	94,3	-
Intereses sobre Títulos Valores	37.225,3	52.773,4	15.548,1	33,5%	63.304,0	5,1%	10.530,6	14,1%
Intereses y Comisiones sobre Préstamos	5.476,0	4.724,0	-752,0	-18,8%	3.040,6	0,2%	-1.683,4	-38,8%
Otras rentas de Activos Financieros	2.328,1	11.563,5	9.235,4	367,8%	5.795,5	0,5%	-5.768,0	-52,3%
Multas, sanciones, remates y confiscaciones	33,7	93,9	60,2	162,4%	10,0	0,0%	-83,9	-89,9%
Intereses moratorios	120,0	68,3	-51,7	-46,4%	62,8	0,0%	-5,5	-12,6%
Otros ingresos no tributarios	10.500,4	15.306,3	4.805,9	37,3%	19.303,2	1,5%	3.996,9	19,9%
Transferencias corrientes Sector Privado	61,4	0,0	-61,4	-100,0%	0,0	0,0%	0,0	-
Venta de activos	1.394,6	0,0	-1.394,6	-100,0%	56,0	0,0%	56,0	-
Recuperación préstamos Sector Privado	12.525,0	5.860,1	-6.664,9	-55,9%	5.038,9	0,4%	-821,2	-18,2%
Recuperación de otras inversiones	37.882,4	10.076,0	-27.806,4	-75,0%	109.100,0	8,7%	99.024,0	929,7%
Otros ingresos de capital	99,6	16.626,9	16.527,3	15621,4%	3.645,9	0,3%	-12.981,0	-79,1%
Superávit Libre	137.024,7	195.628,8	58.604,1	34,5%	552.358,9	44,1%	356.730,1	168,5%
Superávit Específico	5.284,3	13.670,2	8.385,9	143,6%	21.874,2	1,7%	8.204,0	52,2%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

Evolución del presupuesto de egresos del INS período 2009-2011

En lo que compete a los egresos, la partida más relevante en el presupuesto ordinario del año 2011 es la de "Activos financieros", con una asignación de un 41,3% (¢517.400,6 millones), del total de los recursos, en términos reales se da un incremento de un 208,7% con respecto al presupuesto inicial del año 2010 (¢159.388,1 millones)⁴⁴, en su mayoría se debe a la proyección de invertir en títulos valores de largo plazo.

La subpartida de mayor relevancia en la partida "Servicios" (¢363.037,3 millones) es la de "seguros, reaseguros y otras obligaciones" con un 68,4% (¢248.589,6 millones) de los recursos

⁴⁴ La asignación presupuestaria definitiva de esta partida, en el año 2010, fue de ¢439.955,5 millones y tuvo una ejecución del 41,8% (¢183.768,4 millones).

Presupuestos de algunas de las principales instituciones públicas

asignados principalmente para el pago de las obligaciones por contratos de seguros que resulta ser la actividad primordial del INS.

Un detalle de lo expuesto se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 26
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Egresos	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	699.789,7	808.274,8	108.485,1	8,8%	1.253.088,6	100,0%	444.813,8	47,4%
Remuneraciones	45.996,2	48.105,9	2.109,7	-1,5%	53.767,6	4,3%	5.661,7	6,3%
Servicios	317.110,9	359.089,7	41.978,8	6,6%	363.037,3	29,0%	3.947,6	-3,9%
Materiales y Suministros	5.571,9	5.389,5	-182,4	-8,9%	6.829,5	0,5%	1.440,0	0,2
Intereses y comisiones	3.624,9	188,9	-3.436,0	-95,1%	224,8	0,0%	35,9	0,1
Activos financieros	115.945,7	159.388,1	43.442,4	29,5%	517.400,6	41,3%	358.012,5	2,1
Bienes duraderos	52.575,6	56.772,6	4.197,0	1,7%	63.525,7	5,1%	6.753,1	0,1
Transferencias corrientes	18.283,6	26.322,1	8.038,5	35,6%	27.420,7	2,2%	1.098,6	(0,0)
Cuentas especiales	140.680,9	153.018,0	12.337,1	2,4%	220.882,4	17,6%	67.864,4	0,4

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

Finalmente, cabe destacar que, para el año 2011 la Contraloría General de la República improbo el gasto propuesto por concepto de bono anual para el Presidente Ejecutivo, equivalente a un 0,1% de las utilidades de aseguramiento, por cuanto no se aportó la base legal ni las justificaciones técnicas correspondientes, para el otorgamiento de ese beneficio⁴⁵. En nota N° JD-0334-2010 del 22 de diciembre de 2010 el INS presentó una reconsideración ante este órgano contralor, la cual fue resuelta mediante oficio N° 339 (DFOE-EC-0015), manteniendo los términos de la improbación inicial.

4.7. Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)

Fines y estructura programática de la entidad

El Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), fue creado⁴⁶, ante la carencia de un adecuado sistema de administración de la infraestructura vial, con el propósito de regular la construcción y conservación de las carreteras, calles de travesía y puentes de la red vial nacional.

⁴⁵ Ver punto III del oficio N° 12124 (DFOE-ED-0957) del 09/12/2010 (presupuesto ordinario INS 2011).

⁴⁶ Ley N° 7798 del 30/04/1998 y su Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto Ejecutivo N° 27099-MOPT del 12/06/1998.

El CONAVI es un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) con personería jurídica instrumental y presupuestaria para administrar el Fondo de Vialidad para la atención de la red vial nacional.

La incorporación de funciones propias del ámbito del mantenimiento, conservación y construcción de la red vial nacional requirió un ajuste en el modelo de organización del Sector Transporte, con el propósito de implementar las mejoras necesarias y crear las condiciones óptimas para fortalecer la gestión institucional en funciones relacionadas con la planificación, procesos, sistemas administrativos y cultura, para conducir a mejores niveles de eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos destinados a la comodidad de los usuarios de la red. Para cumplir con dichas funciones el CONAVI tiene estructurado su presupuesto en cuatro programas: Administración Superior⁴⁷; Conservación Vial⁴⁸; Construcción Vial y Operaciones e Inversiones en Vías de Peajes⁴⁹.

La estructura presupuestaria definida por CONAVI en el 2011, para atender el cumplimiento de sus fines, se presenta en el cuadro que se muestra a continuación:

CUADRO 27
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)
PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Programa Presupuestario	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	147.872,2	138.941,8	-8.930,4	-11,5%	128.200,6	100,0%	-10.741,2	-12,3%
Administración Superior	2.986,5	3.788,1	801,6	19,5%	4.866,7	3,8%	1.078,7	22,2%
Conservación Vial	57.289,4	47.528,6	-9.760,8	-21,9%	63.804,3	49,8%	16.275,7	27,7%
Construcción Vial	82.149,9	83.785,6	1.635,8	-3,9%	55.898,2	43,6%	-27.887,5	-36,6%
Oper. e Inv. En Vías de peajes	5.446,5	3.839,5	-1.607,0	-33,6%	3.631,4	2,8%	-208,1	-10,1%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

Del cuadro anterior es importante mencionar que en lo que respecta al programa Construcción Vial, llama la atención el hecho que un proyecto fundamental y de interés nacional como es la Carretera a San Carlos, sección Sifón – La Abundancia, a pesar de que se le asignan recursos a la supervisión del proyecto no se están destinando recursos para la ejecución de la obra, aspecto que toma mayor trascendencia si se considera que en los primeros días del presente año se presentó para refrendo de la Contraloría General de la República, una addenda al contrato existente que fuera refrendado en su oportunidad. Si se considera que existe un superávit específico destinado al proyecto

⁴⁷ Este programa concentra las actividades relacionadas con el soporte y servicios institucionales.

⁴⁸ Este programa tiene relación directa con la acción estratégica del Plan Nacional de Desarrollo (PND), referida al mantenimiento constante de la red vial nacional que le permita establecer los niveles de calidad y seguridad requeridos por los usuarios, impactando en la economía y desarrollo del país.

⁴⁹ En estos programas se concibe al CONAVI como un órgano responsable del mejoramiento, reconstrucción y construcción de la infraestructura nueva que requiere el estado para desarrollar la economía y la satisfacción de las necesidades de los clientes. Su gestión está orientada por la acción estratégica del PND que proyecta el mejoramiento y desenvolvimiento de la prestación de los servicios de infraestructura de transportes, cuyos objetivos estratégicos primordiales son la satisfacción y comodidad de los usuarios de la red vial nacional; así como el impulso para el desarrollo de la economía y el turismo.

“Carretera San Carlos”, este programa mejoraría la importancia relativa, al asignársele un monto de aproximadamente ₡94.000,0 millones.

También es importante destacar que el tema de construcción y reparación de puentes, dado el mal estado en que se encuentra la gran mayoría de esas estructuras según los estudios realizados por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), se ha constituido en una de las prioridades de inversión en infraestructura en el CONAVI. Ejemplos de los proyectos incorporados para el año 2011 son el diseño y construcción de puentes en la Ruta Nacional N° 3 (Sección: Atenas-San Mateo) y la Ruta Nacional N° 2 (Puente sobre el Río Jilguero en la Carretera Interamericana Sur, Sección: San Isidro – Río Convento); así como la construcción de puentes menores. Para el desarrollo de esos proyectos la Administración del Consejo pretende complementar los recursos destinados con fondos del Primer Programa de Infraestructura que aprobó la Asamblea Legislativa financiado con los ingresos provenientes del Convenio Marco de Financiamiento del BID; es importante señalar que esta alternativa fue abortada por la Administración Central por cuanto tenía un costo muy elevado para la economía del país.

Evolución del presupuesto de Ingresos del CONAVI, período 2009-2011

El presupuesto inicial de ingresos propuesto por el CONAVI y aprobado por la Contraloría General de la República para el año 2011, asciende a la suma de ₡128.200,6 millones, el cual presenta una disminución en términos reales de un 12,3% con respecto al presupuesto ordinario del año 2010, motivado por una reducción⁵⁰ de los recursos provenientes del financiamiento externo, principalmente en lo que corresponde a préstamos de organismos internacionales de desarrollo, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO 28
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)
PRESUPUESTO DE INGRESOS, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Ingresos	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	147.872,2	138.941,8	-8.930,4	-11,5%	128.200,6	100,0%	-10.741,2	-12,3%
Ingresos Corrientes	7.878,5	8.049,1	170,6	-3,8%	7.976,4	6,2%	-72,7	-5,8%
Ingresos de Capital	98.296,1	104.697,5	6.401,4	0,3%	115.449,2	90,1%	10.751,7	4,9%
Financiamiento	41.697,6	26.195,2	-15.502,4	-40,8%	4.775,0	3,7%	-21.420,2	-82,7%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

Los ingresos de capital representan el 90,1% del total de recursos estimados para el año 2011, convirtiéndose en la principal fuente de ese Consejo para financiar los gastos de operación e inversión; los relativos a los rubros “Impuesto único a los combustibles, Ley N° 8114”⁵¹ y “50,0% del Impuesto a la propiedad de vehículos”⁵²; corresponden al 63,0% y 37,0% de los ingresos capital, los cuales únicamente presentaron un crecimiento en

⁵⁰ En términos reales de un 82,7% con respecto a la suma presupuestada en el año 2010.

⁵¹ Por un monto de ₡72.769,0 millones.

⁵² Por un monto de ₡42.680,0 millones.

términos reales de un 4,9% con respecto al monto aprobado en el presupuesto del año 2010.

En vista que en la corriente legislativa se encuentra un proyecto tendente a modificar el porcentaje recibido por el CONAVI por concepto de impuesto único a los combustibles, se considera de fundamental importancia que ese Consejo realice un monitoreo permanente para garantizar la efectividad de los recursos; así como, para efecto que se tomen las decisiones que se requieran con el propósito de no afectar la operación y los proyectos a desarrollar de conformidad con la estrategia institucional definida.

No obstante, es importante señalar que producto de las transferencias giradas en los últimos días del mes de diciembre del 2010, se genera un superávit del orden de los ₡106.659,9 millones, que tienen en su mayoría un fin específico como por ejemplo ₡71.400,0 millones para la construcción de la "Carretera a San Carlos, sección Sifón – La Abundancia"; ₡22.950,0 millones para atender emergencias y la construcción de algunos proyectos que inicialmente estaban previstos financiar con una ampliación de la Línea de crédito con el BCIE, pero que el gobierno optó por una sustitución de la fuente de financiamiento y lo realizará con una emisión de bonos a largo plazo.

Evolución del presupuesto de egresos de CONAVI período 2009-2011

El detalle del presupuesto inicial de egresos aprobado (₡128.200,6 millones⁵³), se presenta en el siguiente cuadro:

**CUADRO 29
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)
PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES**

Egresos	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	147.872,2	138.941,8	-8.930,4	-11,5%	128.200,6	100,0%	-10.741,2	-12,3%
Remuneraciones	2.928,9	4.401,3	1.472,4	41,5%	5.417,7	4,2%	1.016,4	17,1%
Servicios	60.402,0	55.374,4	-5.027,6	-13,7%	64.980,4	50,7%	9.606,1	11,6%
Materiales y Suministros	4.072,7	1.058,3	-3.014,4	-75,5%	3.554,5	2,8%	2.496,2	219,4%
Intereses	2.030,8	5.485,9	3.455,1	154,4%	4.950,8	3,9%	-535,0	-14,2%
Bienes duraderos	70.945,9	52.076,8	-18.869,1	-30,9%	24.378,4	19,0%	-27.698,4	-55,5%
Transferencias corrientes	76,0	109,0	33,0	35,1%	119,4	0,1%	10,4	4,2%
Transferencias capital	6,0	30,0	24,0	370,9%	60,0	0,0%	30,0	90,2%
Amortización	7.410,0	20.406,3	12.996,3	159,3%	24.739,3	19,3%	4.333,1	15,3%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

En relación con la partida "remuneraciones" se debe señalar que el incremento reflejado en el cuadro precedente, se originó principalmente en que para el año 2010 se aprobó la

⁵³ Por principio de equilibrio, ingresos = egresos.

incorporación de 122 plazas que en un principio no tenían contemplado el reconocimiento de pluses salariales, los cuales fueron incorporados en el presupuesto para el 2011.

Las partidas más relevantes, como se puede apreciar en el cuadro anterior son Servicios, Amortización y Bienes Duraderos, las cuales presentan en términos reales, un incremento del 11,6% y un 15,3% respectivamente, en los dos primeros casos y una disminución del 55,5% para el caso de bienes duraderos con respecto al presupuesto del año 2010. Este último motivado en la disminución del financiamiento proveniente del BCIE.

Es importante señalar como un factor de riesgo, que las sumas previstas para el mantenimiento de la red vial nacional no sean suficiente de cara a los compromisos adquiridos con los nuevos contratos, máxime si se considera la demanda de recursos que en los últimos años se ha requerido en la atención de aspectos relacionados con la declaración de emergencia nacional por problemas de orden climático y telúrico. Esto sin considerar que si se aprueba el proyecto que busca modificar la distribución del "impuesto único a los combustibles", que está en la corriente legislativa el CONAVI podría quedarse sin los recursos necesarios para atender esas obligaciones legales.

Adicionalmente, si se toma en cuenta que con los recursos del Primer Programa Infraestructura Vial (PIV-I), se pretende atender la problemática del tema de puentes una prioridad por el mal estado en que se encuentran la gran mayoría de esas estructuras según los estudios realizados la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA); así como una serie de proyectos y pago de expropiaciones indispensables para la ejecución de los proyectos contemplados en el plan de inversión del referido programa PIV-I⁵⁴.

4.8. Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)

Fines y estructura programática de la entidad

La Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de La Vertiente Atlántica (JAPDEVA), fue creada⁵⁵ con el propósito de promocionar el desarrollo socio-económico integral de la Vertiente Atlántica de Costa Rica así como de la planificación específica de las obras e instalaciones portuarias que requiera el país en el litoral del Atlántico, tareas que se deben realizar de acuerdo con los planes generales y la política de desarrollo portuario que determine el Poder Ejecutivo.

En esa línea JAPDEVA ha establecido como objetivos estratégicos institucionales propiciar una mejora en la calidad del servicio portuario disminuyendo el tiempo de espera de las naves y en la competitividad ampliando la infraestructura y equipamiento del complejo portuario Limón/Moín; así como, implementar el Plan Regional de Competitividad Territorial de la Provincia de Limón para impulsar el desarrollo de los cantones de la provincia.

⁵⁴ Es importante mencionar que está pendiente la revalidación de los recursos del PIV -I, cuyo sustento esta en el Convenio Marco con BID por un monto de US\$850,0 millones; recursos que se utilizarían para concluir las dos etapas faltantes del proyecto Carretera a San Carlos; construir obras adicionales del proyecto San José – Caldera por un monto de US\$10,0 millones y la construcción, reconstrucción y mejoras de una serie de puentes vitales para la seguridad en el transporte y de vital importancia para el desarrollo económico del país.

⁵⁵ Ley Orgánica de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de La Vertiente Atlántica (JAPDEVA), N° 3091, modificada por la Ley N° 5337.

Para la atención de las prioridades institucionales se estructuró un presupuesto conformado por tres programas tal y como se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación:

CUADRO 30
JUNTA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA (JAPDEVA)
PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Programa Presupuestario	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	39.109,5	43.695,6	4.586,1	5,2%	35.171,7	100,0%	-8.523,9	-23,5%
Programa 1: Administración Superior	6.025,6	5.280,1	-745,5	-17,5%	5.653,0	16,1%	372,9	1,8%
Programa 2: Administración Portuaria	26.494,4	31.914,4	5.420,0	13,4%	24.518,7	69,7%	-7.395,7	-26,9%
Programa 3: Administración de Desarrollo	6.589,5	6.501,1	-88,4	-7,1%	5.000,0	14,2%	-1.501,1	-26,9%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

De la información consignada en el cuadro anterior destaca que al programa N° 2, es al que se le asigna la mayor cantidad de recursos económicos, puesto que en él, se incluyen los servicios portuarios que se proporcionan a todas las naves mercantes y de pasajeros 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 especial situación financiera por la que atraviesa la entidad y que se comentará en el siguiente punto, si no se dotan de recursos adicionales, se puede presumir que para el año 2011 tampoco se contará con 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 en el programa Administración Portuaria un 13,2% (¢4.657,0 millones) y en el programa de Administración de Desarrollo solo un 0,1% (¢35,4 millones).

Evolución del presupuesto de ingresos de JAPDEVA período 2009-2011

Es importante señalar que JAPDEVA no cuenta con los recursos necesarios para cumplir cabalmente con los citados objetivos ya que del total del presupuesto del 2011 el 66,5%⁵⁶, se dedica al rubro de remuneraciones y solo el 14,1% a bienes duraderos. Por tanto y para lograr los referidos objetivos el Concejo de Administración estableció en la propuesta de políticas 2011-2014, propiciar una modernización portuaria la cual "...mediante la promoción de la inversión privada en infraestructura, maquinaria y equipo; a través de la concesión de: Obra pública y servicios públicos y la Gestión de servicios públicos"; y el desarrollo económico de la provincia de Limón a través del "Plan de Competitividad Regional (Plan Regional de Desarrollo), que se financiará con los recursos, que para este propósito se generen del canon de las concesiones de los servicios portuarios".

Además, a JAPDEVA se le ha otorgado también la facultad de establecer las tarifas portuarias por los servicios que brinde, las cuales, para el año 2011, se estima que generen un ingreso de ¢35.171,7 millones, el cual refleja un aumento absoluto de ¢6.476,1 millones

⁵⁶ De este porcentaje, un 67,4% corresponde a las remuneraciones del programa portuario, un 14,2% al programa de desarrollo y un 18,4% al programa de la administración superior.

(16,6% en términos reales), respecto del año 2010, monto que se obtiene sin considerar en el presupuesto del 2010 el aporte del Gobierno Central por ¢15.000,0 millones⁵⁷ por provenir de ingresos de fuentes extraordinarias.

En el cuadro que se presenta a continuación, se observa un estancamiento en los ingresos percibidos en los años 2009 y 2010 con una tendencia a disminuir originado principalmente por los cambios climatológicos, la fluctuación del dólar y el comportamiento de los precios del petróleo. Tal situación, requiere de un monitoreo permanente por parte de JAPDEVA, para realizar oportunamente los ajustes necesarios, a fin de no poner en un mayor riesgo la especial situación financiera de la entidad.

CUADRO 31
JUNTA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA (JAPDEVA)
PRESUPUESTO DE INGRESOS, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Ingresos	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	39.109,5	43.695,6	4.586,1	5,2%	35.171,7	100,0%	-8.523,9	-23,5%
Venta de bienes y servicios	31.806,1	27.682,4	-4.123,7	-18,0%	31.726,5	90,2%	4.044,1	9,0%
Transferencias del Gobierno Central	0,0	15.000,0	15.000,0	0,0%	0,0	0,0%	-15.000,0	-100,0%
Superávit específico	6.513,1	355,0	-6.158,1	-94,9%	3.110,9	8,8%	2.755,9	733,3%
Ingresos de la Propiedad	400,0	163,3	-236,7	-61,6%	163,3	0,5%	0,0	-4,9%
Otros ingresos	390,3	494,9	104,6	19,4%	171,0	0,5%	-323,9	-67,1%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

Además, debe señalarse que otro factor que ha influido en el deterioro de los recursos disponibles tiene su origen en la desactualización de las tarifas vigentes para los servicios portuarios suministrados por JAPDEVA⁵⁸, situación que fue señalada por la Contraloría General en el informe N° DFOE-OP-IF-18-2010⁵⁹. También, en el citado estudio se estableció que durante el primer semestre del 2010 la prestación de servicios portuarios produjo un déficit de ¢1.178,5 millones y que desde el año 2008 existen servicios portuarios que requieren importantes ajustes tarifarios.

De acuerdo con lo comentado, los niveles de ejecución mostrados en los años 2009 y 2010 generaron un superávit específico en esos períodos de ¢5.259,8 millones y ¢1.874,4 millones, respectivamente, donde se concluye que JAPDEVA tendrá menos recursos para incorporar en el año 2011 vía superávit específico, disminución ocasionada por la merma en ingresos y el aumento de gastos en remuneraciones como antes se comentó. Sobre este punto es importante señalar que dado que JAPDEVA estimó en el presupuesto ordinario del 2011 un superávit específico de ¢3.110,9 millones, esa entidad deberá ajustar ese presupuesto al

⁵⁷ La finalidad es apoyar "... al programa de reestructuración institucional para favorecer la competitividad de JAPDEVA, y promover el desarrollo socioeconómico integral de la Vertiente Atlántica de Costa Rica, según artículo 50 de la Constitución Política, y Ley N° 5337 del 27/08/1973", según Ley de Presupuesto Nacional para el ejercicio económico del 2010, N° 8790.

⁵⁸ La última fijación fue en noviembre del 2003.

⁵⁹ De fecha 15/12/2010.

monto de ¢1.874,4 millones antes indicado, aspecto que limita aún más la capacidad financiera para mejorar su eficiencia portuaria.

Sobre el particular, debe señalarse que JAPDEVA proyecta un repunte moderado (9,0%) de los ingresos por venta de bienes y servicios para el año 2011, dado que se espera una mejora paulatina en la economía mundial y a una solicitud de incremento tarifario que en principio JAPDEVA estaría sometiendo a consideración de la Autoridad Regulatoria de los Servicios Públicos (ARESEP) en el primer trimestre del año 2011.

Evolución del presupuesto de egresos de JAPDEVA período 2009-2011

El presupuesto ordinario de egresos propuesto por el JAPDEVA y aprobado por la Contraloría General de la República asciende a ¢35.171,7 millones⁶⁰. El detalle del presupuesto aprobado por partida se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO 32
JUNTA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA (JAPDEVA)
PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Egresos	Presupuesto Ordinario		Variación 2010/2009		Presupuesto Ordinario		Variación 2011/2010	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	39.109,5	43.695,6	4.586,1	5,2%	35.171,7	100,0%	-8.523,9	-23,5%
Remuneraciones	19.180,4	21.219,8	2.039,4	4,2%	23.388,8	66,5%	2.169,0	4,8%
Servicios	3.496,1	1.819,3	-1.676,8	-51,0%	2.397,1	6,8%	577,8	25,3%
Materiales y Suministros	3.166,1	1.361,2	-1.804,9	-59,5%	1.716,1	4,9%	354,9	19,9%
Intereses	160,8	160,8	0,0	-5,8%	160,0	0,5%	-0,8	-5,4%
Activos Financieros	100,0	100,0	0,0	(0,1)	100,0	0,3%	0,0	-4,9%
Bienes duraderos	10.369,9	2.032,5	-8.337,4	-81,5%	4.942,4	14,1%	2.909,9	131,2%
Transferencias corrientes	1.945,3	16.482,7	14.537,4	698,0%	1.961,3	5,6%	-14.521,4	-88,7%
Transferencias de capital	9,4	6,0	-3,4	-39,9%	6,0	0,0%	0,0	-4,9%
Amortización	513,3	513,3	0,0	-5,8%	500,0	1,4%	-13,3	-7,4%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

En el cuadro anterior se puede apreciar que los rubros más importantes se concentran en remuneraciones y bienes duraderos y consumen el 66,5% (¢23.388,8 millones) y 14,1% (¢4.942,4 millones), en ese orden, del total del presupuesto. Esta situación es preocupante⁶¹, por cuanto, la mayor parte de los recursos se destina a remuneraciones quitándole capacidad financiera a JAPDEVA para atender otros gastos para obras de mejoramiento portuario y de desarrollo de la Vertiente Atlántica. Si bien los bienes duraderos muestran un incremento en términos reales (131,2%), el monto asignado se destina básicamente a solventar reparaciones de instalaciones y equipo portuario que no impactan directamente en una mejora en los servicios portuarios. Referente a las

⁶⁰ Por principio de equilibrio, ingresos = egresos.

⁶¹ También fue señalada por la Contraloría General de la República en la aprobación presupuestaria del año 2010.

remuneraciones se ha observado un incremento importante debido principalmente, a la incorporación de plazas en el 2009 ocasionado por el establecimiento de un "Plan de Reducción de Tiempo Extraordinario Permanente", que establecía la incorporación de varios puestos nuevos, el pago de la indemnización por la supresión del citado tiempo extra y el establecimiento de tres jornadas de ocho horas. Además, dicho aumento incorpora nuevos beneficios convencionales pactados entre esa entidad y su sindicato.

La situación descrita puede impactar la eficiencia portuaria y el desarrollo económico de la provincia de Limón lo que contraviene el principio presupuestario de sana administración de recursos, por cuanto éste pretende proteger la continuidad de la entidad y la prestación de los bienes y servicios que la sociedad demanda.

4.9. Consejo Nacional de Producción (CNP)

Fines y prioridades de la entidad

El Consejo Nacional de Producción (CNP), de conformidad con la Constitución Política, es una Institución Autónoma, con personalidad jurídica propia, autonomía funcional y administrativa. El CNP tiene como finalidad⁶², la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, en procura de su modernización para darle la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico de Costa Rica; así como, facilitar su inserción en el mercado internacional, con énfasis en los pequeños y medianos productores. Además, debe procurar un equilibrio justo en las relaciones entre productores agropecuarios y consumidores, para lo cual podrá intervenir en el mercado interno de oferta y demanda, para garantizar la seguridad alimentaria del país.

Sobre la estructura programática del CNP

La estructura programática del presupuesto 2011 del CNP no sufrió cambios, si se compara con la del año 2010; sin embargo es relevante destacar que el presupuesto inicial del año 2008, incorporó como un programa más del presupuesto, la gestión de la Fábrica Nacional de Licores⁶³. Este programa es el más importante en términos relativos, de modo que para el año 2011, tuvo una asignación presupuestaria que alcanza el 37,2% del total del presupuesto originalmente presentado por el CNP.

A partir del presupuesto del año 2010, no se incluye el programa presupuestario de reconversión productiva, ya que con la vigencia de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, N° 8634, la principal fuente de recursos utilizada por el CNP⁶⁴ para efectuar las funciones establecidas en el artículo 4⁶⁵ de su Ley Orgánica, se trasladaron al Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE).

⁶²Según lo indicado en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, N° 2035.

⁶³ De conformidad con lo indicado en informe N° DFOE-AM-40/2006, FANAL se incluyó como un programa del CNP en el ejercicio presupuestario del 2007.

⁶⁴ Recursos provenientes del "Fideicomiso N° 520-BNCR-CNP de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario".

⁶⁵ Las funciones de reconversión productiva se refieren a la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario (modernización, eficiencia y competitividad) para el desarrollo económico de Costa Rica; así como fomento de la producción nacional y la estabilidad de los precios y apoyo a organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios.

Sobre el particular, es importante destacar, que el CNP mantiene la obligación de atender funciones relacionadas con el tema de reconversión productiva, sin embargo en el presupuesto inicial del 2011 no se evidencia ni los recursos ni la forma en que se ha preparado el Consejo para dar cumplimiento a dichas funciones.

También debe señalarse que a partir del año 2010, la Administración asignó recursos en un nuevo programa denominado "servicios para la competitividad", cuyas metas se relacionan con la asesoría, capacitación y transferencia tecnológica para agro-empresas, así como planes de gestión de calidad y participación en la intermediación para la obtención de mejores precios.

Sobre la aprobación parcial del presupuesto inicial del CNP

Para el cumplimiento de los fines y prioridades definidas para el ejercicio económico 2011, el CNP presentó un presupuesto por $\text{¢}42.713,8$ millones, el cual fue aprobado parcialmente por la Contraloría General de la República, al improbarse el 20,1% ($\text{¢}8.573,3$ millones) de la estimación de los ingresos propuestos; similar situación presentaron los presupuestos iniciales de los años 2009 y 2010, tal y como se muestra en el cuadro que se presenta a continuación:

CUADRO 33
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN
PRESUPUESTOS INICIALES APROBADOS EN EL PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Año	Presupuesto inicial			Improbación
	Propuesto	Aprobado	Diferencia	
2009	58.559,5	26.404,4	32.155,1	54,9%
2010	47.470,5	38.279,2	9.191,3	19,4%
2011	42.713,8	34.140,5	8.573,3	20,1%

Fuente: Elaboración propia con notas sobre el resultado de la aprobación presupuestaria.

Las principales causas que han originado las improbaciones presupuestarias se encuentran en la sobreestimación de ingresos en los renglones relacionados con la venta de bienes; la no aportación de documentos que justifiquen la razonabilidad de los supuestos y metodología utilizados para estimar la venta de servicios y de activos fijos.

En lo que respecta a la improbación del año 2011, el CNP⁶⁶, solicitó la reconsideración sobre una parte de ésta, por un monto de $\text{¢}3.951,0$ millones, puntualmente en lo relativo al ingreso por concepto de "Comercialización de productos agrícolas, agropecuarios y agroindustriales", señalando que esta cuenta se utiliza para registrar las ventas del Programa de Abastecimiento Institucional al Sector Público (PAI). No obstante, que por disposición legal⁶⁷, los actos emitidos por la Contraloría General, en materia presupuestaria

⁶⁶ Oficio de la Gerencia General N° GG-025-2011 del 07/01/2011.

⁶⁷ Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428.

no son recurribles, en virtud de la potestad de revisar su propia actuación, el órgano contralor resolvió mediante oficio N° 01348 (DFOE-EC-0046) del 14 de febrero del 2011, aprobar dicha suma, en el entendido que la Administración del CNP dará seguimiento a la ejecución de los ingresos para evitar que se produzca una situación deficitaria en el futuro.

Sobre la improbación al presupuesto 2011 del rubro denominado "Venta de activos fijos", la Gerencia General del CNP⁶⁸, indica que luego de realizar un análisis exhaustivo de los egresos presupuestados, la disminución de éstos por la suma de ¢2.000,0 millones, debe de efectuarse en la partida de remuneraciones, amparados en el proceso de modernización y reorganización administrativa que se está llevando a cabo en ese Consejo.

Al respecto, es importante destacar que desde el año 2006, fue aprobada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)⁶⁹ una propuesta de reorganización estructural del accionar del CNP y aunque se han dispuesto recursos para tal fin, aún dicha propuesta sigue pendiente de implementar.

Como consecuencia de tan reiteradas improbaciones, se ha insistido, de parte de este órgano contralor, con la Administración del CNP sobre la conveniencia de valorar los supuestos y la metodología utilizada para estimar los ingresos, así como, establecer mecanismos de seguimiento y control de la ejecución para que no se vea afectado el cumplimiento de las metas institucionales.

Consideraciones relevantes de la situación financiera del CNP que inciden en su presupuesto

En el período 2009-2011, ante la especial situación financiera por la que atraviesa el CNP, el Gobierno de la República le ha dotado de recursos adicionales, mediante transferencias corrientes y de capital procedentes del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Además, ha apoyado la creación de normativa, para que otros entes públicos le trasladen parte de su superávit.

El reconocimiento de la problemática financiera por la que atraviesa el CNP, obliga a que esa entidad sea sumamente cuidadosa para la eventual incorporación de nuevos ingresos y a establecer los mecanismos de control que permitan asegurar y velar por el buen uso de los fondos asignados, de manera tal, que se garantice el cumplimiento de la normativa y de los fines para los que fue creado.

En tal sentido, las autoridades del CNP tienen el gran reto de actuar con austeridad y contención del gasto; así como, la urgente necesidad de generar acciones tendentes a propiciar una salud financiera adecuada para atender la actividad sustantiva de ese Consejo, ya que persiste el riesgo de que los recursos no le permitan atender los fines para los que fue creado, dado pues su gestión se ha sustentado en recursos procedentes de transferencias provenientes de otros entes públicos, las cuales por su naturaleza temporal, no garantizan en el mediano y largo plazo la operación normal del CNP.

⁶⁸ Oficio GG-034-2011 del 07/01/2011.

⁶⁹ Oficio de MIDEPLAN N° DM-1081-2006 del 28/11/2006.

4.10. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

Para el ejercicio 2011, el IMAS propuso recursos por un total de ¢124.679,1 millones, de los cuales se aprobó ¢118.679,2 millones, lo que corresponde a ¢6.784,6 millones más (6,1%) de lo autorizado por este órgano contralor en el presupuesto inicial para el período 2010, que ascendió a ¢111.894,5 millones.

En el Cuadro 34 que muestra los ingresos del IMAS para el 2011, destacan los recursos provenientes del Ministerio de Educación Pública (MEP) por ¢54.000,0 millones para financiar el Programa Avancemos, monto menor a los ¢60.000,0 millones asignados para el período 2010. La diferencia de ¢6.000,0 millones se incluyó en la Ley de Presupuesto para el 2011 como Transferencia Corriente para el Fondo Nacional de Becas (FONABE) con la finalidad específica “recursos para la asignación de becas Avancemos 7° año, según Ley N° 8783 del 13/10/09”, que según informó el IMAS, se transferirán a dicho Instituto en el transcurso del 2011, para ser incorporados mediante un presupuesto extraordinario. Siendo así, el monto que se está asignando al Programa Avancemos es igual al del año anterior.

**CUADRO 34
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL
FUENTES DE FINANCIAMIENTO PRESUPUESTO INICIAL 2011
EN MILLONES DE COLONES**

Fuentes de Financiamiento	Monto Propuesto	Importancia relativa
1. Recursos Propios	26.399,0	22,2%
2. Recursos FODESAF	19.532,0	16,5%
3. Recursos del Gobierno Central	60.400,0	50,9%
<i>Transferencia del MEP para Programa Avancemos</i>	<i>54.000,0</i>	<i>45,5%</i>
<i>Transferencias MTSS para Programa de Seguridad Alimentaria</i>	<i>6.400,0</i>	<i>5,4%</i>
4. Recursos de Empresas Comerciales	11.750,0	9,9%
5. Otros recursos (Incluye estimación Superávit específico, intereses)	598,2	0,5%
Total	118.679,20	100,0%

Fuente: IMAS. Presupuesto inicial 2011.

La otra transferencia proveniente del Gobierno Central se ubica dentro de las transferencias corrientes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por ¢6.400,0 millones, con el fin específico de brindar financiamiento y continuidad al Programa Seguridad Alimentaria.

La segunda fuente de financiamiento del IMAS son los denominados Recursos Propios con una proyección de ¢26.399,3 millones que representan un 22,2% del total de ingresos del 2011. Esta fuente de recursos del IMAS está conformada por diferentes rubros de ingresos, tales como impuestos, contribuciones patronales, multas, ingresos varios no especificados y recuperación de préstamos del sector privado, entre otros.

La tercera fuente de financiamiento corresponde a los recursos provenientes del FODESAF por ¢19.532,0 millones.

En punto a los egresos, el Cuadro 35 muestra las asignaciones por objeto del gasto.

CUADRO 35
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL
COMPARACIÓN DE EGRESOS PRESUPUESTO INICIAL 2010-2011
EN MILLONES DE COLONES

Partida de Egresos	PO-2010	Relativo	PO-2011	Relativo	Incremento	Relativo
1 Remuneraciones	10.316,7	9,2%	12.172,8	10,3%	1.856,1	18,0%
2 Servicios	6.193,5	5,5%	8.152,3	6,9%	1.958,8	31,6%
3 Materiales y Suministros	6.108,4	5,5%	8.255,4	7,0%	2.147,0	35,1%
4 Bienes Duraderos	1.582,9	1,4%	2.769,7	2,3%	1.186,8	75,0%
5 Transferencias Corrientes	83.544,1	74,7%	81.802,6	68,9%	-1.741,5	-2,1%
6 Transferencias de Capital	4.148,9	3,7%	5.526,4	4,7%	1.377,5	33,2%
Total	111.894,5	100,0%	118.679,2	100,0%	6.784,7	6,1%

Fuente: IMAS. Presupuestos Ordinarios 2010 y 2011.

La propuesta de egresos que se autorizó al IMAS para el período 2011, refleja una composición relativa similar a la que se autorizó en los años 2009 y 2010, ya que como es lo usual en ese Instituto, es a la partida "Transferencias Corrientes" a la que se le asignan la mayor cantidad de recursos, lo que se evidencia con una asignación de ¢81.802,5 millones que representa un 69% del total de egresos propuestos para el 2011.

En relación con el crecimiento de la partida remuneraciones, se tiene que una de las variables que lo explica es el rubro retribución por años de servicios, que se ve impactado por la ruptura del tope de 30 anualidades, y en el IMAS, al menos el 70% de los funcionarios tienen 30 o más años de servicio. El resto de los recursos corresponde a las previsiones para los aumentos salariales de ley.

En punto a la partida de servicios destaca el incremento en las subpartidas "servicios de ciencias económicas y sociales" y "servicios de desarrollos informáticos", ambas, como requerimiento para implementar las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

Por su parte, la importancia relativa del monto destinado a "Transferencias Corrientes", refleja que la mayor parte de las acciones sustantivas que implementará el IMAS durante el período 2011, se estarán dirigiendo a otorgar subsidios económicos a los beneficiarios de los diferentes programas, en labores de asistencia, promoción y desarrollo social de las familias y comunidades en condición de pobreza, por medio de los componentes "Familias en Riesgo y Pobreza" y "Avancemos".

CUADRO 36
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL
PRESUPUESTO INICIAL 2011
RECURSOS Y APLICACIÓN EN INVERSIÓN SOCIAL
MILLONES DE COLONES

Componente	Fuentes de Financiamiento			Total	%
	Gob. Central	FODESAF	IMAS		
Familias en Riesgo y Pobreza	6.400,0	19.532,0	552,5	26.484,5	30,9%
Avancemos	54.496,3	-	-	54.496,3	63,5%
Proyectos	-	-	3.238,5	3.238,5	3,8%
ASODELFI	-	-	0,8	0,8	0,0%
FIDEICOMISO	-	-	300,0	300,0	0,3%
Servicios de Gestión y Apoyo	-	-	525,8	525,8	0,6%
Implementos escolares	-	-	622,1	622,1	0,7%
Transporte Cuadernos	-	-	125,0	125,0	0,1%
Total General	60.896,3	19.532,0	5.364,7	85.793,0	100,0%
Importancia Relativa	71,0%	22,8%	6,3%	100,0%	

Fuente: IMAS. Presupuestos inicial 2011.

Destaca del cuadro anterior, que el 63,5% de los recursos para inversión social se destinan al Programa Avancemos, esto es ₡54.496,3 millones, cuya meta es brindar apoyo económico a 160.000 estudiantes. Al Programa Familias en Riesgo y Pobreza, se le asignan ₡26.484,5 millones (30,9% de la inversión social), cuyo financiamiento principal proviene del FODESAF (₡19.532,0 millones).

Por otra parte, es importante destacar que en el transcurso del 2010 se autorizó al IMAS ₡1.500,0 millones provenientes de Transferencias del Gobierno Central para ser destinados a financiar la Red de Cuido y Desarrollo Infantil, programa que impulsa la administración actual; no obstante, dentro de la Ley de Presupuesto de la República para el 2011 no se asignó recursos al IMAS para este programa. Para el año 2011, el programa Red de Cuido va a ser financiado con recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

4.11. Patronato Nacional de la Infancia (PANI)

El Patronato Nacional de la Infancia consignó en el presupuesto ordinario para el ejercicio económico 2011, la suma de ₡25.842,5 millones, según se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 37
PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA
INGRESOS PRESUPUESTO INICIAL 2011
EN MILLONES DE COLONES

Ingreso	Asignación Presupuestaria	Relativo
Transferencias corrientes		
Del Gobierno Central		
Subvención ordinaria del Gobierno Central-MTSS Según Ley N° 7648	7.743,9	30,0%
Ley N° 7972, artículo 14 Proyectos Reinserción Educativa	376,4	1,5%
Ley N° 7972 artículo 15 Programas de Atención Albergue Rehabilitación	763,1	3,0%
Subvención Asignaciones Familiares	12.500,0	48,4%
De Órganos Desconcentrados		
Consejo de Seguridad Vial (30% multas tránsito)	4.310,1	16,7%
Otros ingresos	149,0	0,6%
	25.842,5	100,0%

Fuente: PANI. Presupuesto inicial 2011.

De acuerdo con las fuentes de financiamiento, se tiene que un 99% de los recursos del PANI proviene de las asignaciones que por Ley establecen el Gobierno Central, por medio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), que en el año 2011, ascendieron a la suma de ¢25.693,5 millones, siendo los recursos provenientes del FODESAF (48,4%) y del MTSS (30%) las más importantes.

Dichos recursos fueron asignados a los programas que ejecuta el PANI: Actividades Centrales y Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, tal como se muestra a continuación:

CUADRO 38
PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA
PRESUPUESTO INICIAL 2011: SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO
EN MILLONES DE COLONES

N°	Programa	Asignación Presupuestaria	Relativo
1	Actividades Centrales	5.305,2	20,5%
2	Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes	20.537,3	79,5%
	Total	25.842,5	100,0%

Fuente: PANI. Presupuesto ordinario 2011.

En relación con el ejercicio económico 2010, se observó un crecimiento nominal en los recursos asignados al programa sustantivo de un 13,9%, lo cual evidencia que la Administración busca promover su actividad sustantiva.

En cuanto a la subvención proveniente del MTSS, cuyo origen es el artículo 34 de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, N° 7648, se tiene que el Estado debe incluir en su presupuesto un 7% de lo recaudado en el año fiscal anterior por concepto del Impuesto sobre la Renta y que según lo indicado en la norma *"se girará una sola vez, en el mes de enero de cada año..."*. No obstante; de acuerdo con el reporte de recaudación de dicho tributo, al 30 de noviembre de 2010 se registró la suma de $\$608.049,6$ millones, de la cual se incluyó en el presupuesto ordinario para el 2011 la suma de $\$7.743,9$ millones, lo que representa un 1,3% del total recaudado por dicho tributo a noviembre de 2010.

En relación con el giro de los destinos específicos por dicha ley que corresponden al PANI, en el Informe DFOE-SOC-79-2008, se indicó que dicha situación *"...constituye motivo de preocupación para esta Contraloría General por cuanto limita en gran medida la cobertura que debe tener el PANI en el cumplimiento de sus funciones constitucionales de protección especial a la madre y al menor, por lo que debe ser evaluada con sumo cuidado por la Rectoría del Sector Social y Lucha Contra la Pobreza, a efecto de que se propongan medidas alternativas que gradualmente mitiguen ese impacto."*

Sobre el tema de la cobertura, mediante el Informe DFOE-10-2008, esta Contraloría dispuso a la Junta Directiva del PANI, que debía *"Definir una estrategia institucional mediante la cual se vayan extendiendo en forma paulatina, los beneficios derivados del concepto de atención integral especializada que plantea el Programa de Atención Integral a toda la población meta del país, en aras de lograr la equidad requerida en función del alcance nacional que deben tener la generalidad de los programas del PANI..."*. No obstante que el PANI ha reconocido la necesidad de ampliar la cobertura de la población meta y ofrecer una atención integral especializada que brinde soluciones efectivas, progresivas y definitivas a los niños, niñas y adolescentes, la situación persiste; también ha señalado que la falta de recursos ha sido el impedimento para extender sus servicios y salvaguardar a una mayor cantidad de menores y adolescentes en condiciones riesgosas.

Asimismo, mediante el oficio 00228 del 19 de enero de 2011, este órgano contralor refiriéndose al Proyecto de Ley "Prevención de la Violencia Sexual contra niños, las niñas y las personas adolescentes abusadas sexualmente", expediente legislativo N° 17.836, expresó que: *"En cuanto a los programas de atención especializada para niños, niñas y adolescentes en explotación sexual, el PANI ya desarrolla actividades de prevención interdisciplinaria en estos temas, incluyendo a sus familiares, de manera individual y grupal, por tanto lo que se requiere es fortalecer la capacidad financiera del PANI para mejorar la cobertura y atención de esos programas."*

En relación con su gestión, el PANI ha reflejado en las evaluaciones de planes, la necesidad de contar con más recursos para atender la población objetivo, tal como personal, vehículos, albergues y una serie de condiciones para llevar a cabo su labor, ya que pese a contar con la normativa técnica y jurídica suficiente, en la actualidad el PANI se enfrenta a retos complejos en su gestión, en el contexto de una sociedad cambiante, con índices de drogadicción, delincuencia, abandono, maltrato cada vez mayores, que requieren para su atención no solo una mayor cantidad de recursos, sino una gestión más eficiente. No obstante la situación descrita, no ha habido una respuesta gubernamental satisfactoria,

toda vez que año tras año se observa un aporte presupuestario menor al preceptuado por ley, aspecto que implica un incumplimiento a la legislación vigente.

4.12. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

Fines y prioridades de la entidad

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), de conformidad con su Ley Orgánica⁷⁰, es un ente de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo fin primordial es promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los trabajadores, en todos los sectores de la economía, para impulsar el desarrollo y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los costarricenses.

Dentro de sus principales prioridades para el año 2011, el INA dispondrá de la suma de ₡74.479,1 millones, para atender la consolidación del Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional; apoyo al Sistema de Banca para el Desarrollo a las micro, pequeñas y medianas empresas; atención de servicios de capacitación y formación profesional bajo diferentes modalidades y, la actualización y mantenimiento de la vigencia tecnológica del equipamiento utilizado para el suministro de dichos servicios.

Evolución del presupuesto de Ingresos del INA período 2009-2011

Entre las principales fuentes de financiamiento, destacan en el INA, las Contribuciones patronales (nómina a empleadores), que corresponden al 1,5% sobre el total de las planillas de salarios tanto de empleados públicos como privados.

Al respecto, las contribuciones patronales, en los últimos años, se han visto influenciadas por el crecimiento de la masa salarial, igualmente por efectos importantes en el dinamismo de la economía producto de la apertura comercial, y de una política sostenida de aumentos salariales, por costo de vida, a los empleados de todos los sectores del país.

En ese sentido, las contribuciones patronales incorporadas en los presupuestos del INA se han incrementado, en términos reales, en un 1,8% y un 11,7% en los años 2010 y 2011, respectivamente. Adicionalmente, el recurso "Ingresos de la propiedad" por un monto de ₡628,6 millones, presenta un incremento real respecto al monto presupuestado en el año anterior de un 139,9%, en el cual destaca dentro de ese grupo los "Intereses sobre Títulos valores del Gobierno Central", componente que el INA considera importante en la captación de ingresos para el período. Lo indicado se puede apreciar con mayor detalle en el siguiente cuadro:

⁷⁰ Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, N° 6868.

CUADRO 39
INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE
PRESUPUESTO DE INGRESOS, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Ingresos	Presupuesto Ordinario		Variación		Presupuesto Ordinario		Variación	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	86.813,9	63.183,1	-23.630,8	-31,5%	74.479,1	100,0%	11.296,0	12,1%
Contribuciones Sociales	56.568,3	61.173,7	4.605,4	1,8%	71.860,3	96,5%	10.686,6	11,7%
Venta de Bienes y Servicios	27,0	30,1	3,1	5,0%	31,2	0,0%	1,1	-1,4%
Ingresos de la propiedad	2.300,4	249,2	-2.051,2	-89,8%	628,6	0,8%	379,4	139,9%
Multas, sanc, remanen. y confisc.	269,0	287,5	18,5	0,7%	353,2	0,5%	65,7	16,8%
Otros ingresos no tributarios	63,3	48,1	-15,2	-28,4%	110,6	0,1%	62,5	118,7%
Financiamiento	27.585,9	1.394,5	-26.191,4	-95,2%	1495,2	2,0%	100,7	2,0%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

Evolución del presupuesto de egresos del INA período 2009-2011

En lo que respecta a la importancia relativa y al comportamiento de los gastos del INA para el período 2009-2011, destacan: las "Remuneraciones", "Servicios", "Bienes Duraderos" y "Transferencias Corrientes". En el cuadro que se presenta a continuación se puede observar la evolución de los gastos en el período estudiado:

CUADRO 40
INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE
PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Egresos	Presupuesto Ordinario		Variación		Presupuesto Ordinario		Variación	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	86.813,9	63.183,1	-23.630,8	-31,5%	74.479,1	100,0%	11.296,0	12,1%
Remuneraciones	35.367,9	36.568,9	1.201,0	-2,6%	41.120,1	55,2%	4.551,2	6,9%
Servicios	23.075,0	17.265,3	-5.809,7	-29,5%	20.639,6	27,7%	3.374,3	13,7%
Materiales y Suministros	4.613,0	5.348,9	735,9	9,2%	5.502,6	7,4%	153,7	-2,2%
Intereses	0,1	0,1	0,0	-5,8%	0,0	0,0%	-0,1	-100,0%
Bienes duraderos	20.697,8	1.394,5	-19.303,3	-93,7%	2.732,9	3,7%	1.338,4	86,4%
Transferencias corrientes	3.059,6	2.604,9	-454,7	-19,8%	4483,9	6,0%	1.879,0	63,7%
Amortización	0,5	0,5	0,0	-5,8%	0,0	0,0%	-0,5	-100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

La partida de Remuneraciones representa un 55,2% del total del presupuesto, esto en razón de que disponen de 3.022 plazas, incorporadas en la relación de puestos para la realización de las metas y proyectos programados. En la partida de Servicios sobresale el gasto de *Servicios de gestión y apoyo*, para el logro de las metas de prestación en capacitación y formación profesional, por cuanto el INA ha venido incorporando recursos

para la contratación de entes de derecho público y de derecho privado, que posibiliten la atención oportuna de la demanda por servicios de capacitación y formación profesional, especialmente, al aprendizaje del idioma inglés, dado el dinamismo que presentan los sectores de servicios y de tecnologías a nivel nacional que no es posible suplir con los recursos que dispone la institución.

Sobre el particular, en un estudio realizado por esta Contraloría General⁷¹, se pudo determinar que el INA presenta debilidades en la definición y evaluación de las metas referentes a la actividad de capacitación y formación profesional, lo cual afecta la atención de las necesidades del mercado en esa materia.

Además, un estudio realizado por la Auditoría Interna⁷² de esa institución, determinó falencias en la gestión y en los sistemas de control establecidos para el proceso de planificación y determinación de la cantidad de las personas a capacitar y graduar.

Así las cosas, sobre dichos aspectos, la institución se encuentra en proceso de corrección, lo cual será vital para lograr una efectiva ejecución de un gasto tan importante, en términos relativos dentro del presupuesto del INA, especialmente que constituye una de las prioridades que coadyuvan a la satisfacción de sus fines de creación.

Adicionalmente, dentro del presupuesto ordinario 2011, al INA se le aprobaron recursos para financiar la adquisición de bienes duraderos, partida que ha venido mostrando en el presupuesto inicial una disminución importante en los dos últimos años respecto al año 2009.

Al respecto, llama la atención esta situación, por cuanto la institución había planteado dentro de sus prioridades la utilización de los recursos del superávit en proyectos de equipamiento institucional, los cuales no se visualizan en estos últimos años y que por ende afecta el cumplimiento eficaz y eficiente de los fines institucionales.

En línea con lo indicado debe señalarse que el superávit acumulado al 31 de diciembre del 2008 alcanzó la suma de ¢33.607,6 millones, incorporándose en el presupuesto inicial del 2009 la suma de ¢27.585,9 millones para atender la adquisición de bienes duraderos, y para la contratación de servicios de capacitación, por un monto de ¢6.888,1 millones; lo anterior acorde con el "Proyecto de Equipamiento Especial" y con los "Proyectos Especiales de Capacitación".

No obstante en el caso del Equipamiento Especial, se presentó una ejecución que apenas alcanzó un 3,7% (¢726,7 millones) del total de egresos asignados y por lo tanto una repercusión importante en el cumplimiento de uno de los objetivos estratégicos definidos por la institución⁷³.

Además, como parte del marco estratégico en la prestación de Servicios de Capacitación y Formación Profesional para el año 2011, el INA asigna un total de ¢11.361,1 millones para

⁷¹ Informe N° DFOE-SOC-IF-42-2010 *Informe sobre el Proceso de Contratación de los Servicios de Capacitación y Formación Profesional por parte del INA* del 09/04/2010.

⁷² Informe N° 67-2009 de la Auditoría Interna del INA.

⁷³ "... proveer a los centros ejecutores de los recursos didácticos tecnológicamente adecuados para la prestación de los servicios de capacitación y formación profesional, en los subsectores productivos en que el Instituto Nacional de Aprendizaje ha focalizado su accionar a nivel nacional,..." Justificaciones incluidas en el Presupuesto Ordinario del INA para el ejercicio económico del 2009.

el desarrollo de servicios de capacitación mediante las acciones programadas por los núcleos de formación y servicios tecnológicos, de manera que sirvan de apoyo a la ejecución de los proyectos concebidos por el Sistema de Banca para el Desarrollo⁷⁴.

4.13. Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)

Fines y estructura programática de la entidad

El Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)⁷⁵, es el ente rector del sistema financiero nacional para la vivienda (SFNV), cuyo objetivo principal es el de fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, con el fin de captar recursos financieros para procurar la solución del problema habitacional existente en el país.

Para el cumplimiento efectivo de sus fines de creación se constituyó en un banco de segundo piso que administra el Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) que financia los Bonos que coadyuvan a que las familias y los adultos mayores sin núcleo familiar, de escasos recursos, puedan ser propietarios de una vivienda acorde con sus necesidades socioeconómicas y, el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), que canaliza hacia las entidades autorizadas del SFNV⁷⁶ recursos de bajo costo para el financiamiento de programas habitacionales.

La estructura programática establecida para el cumplimiento de sus fines de creación, fue modificada a partir del año 2010⁷⁷. Resulta importante destacar que el 97,0% (¢93.574,7 millones) de los recursos propuestos, se encuentran concentrados en los programas de Administración Operativa (88,3%) y de Administración Financiera (8,8%), 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, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

⁷⁴ Según lo establecido en el artículo 43 de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, N° 8634, el INA deberá incluir dentro de sus programas, actividades de capacitación y de apoyo empresarial para los proyectos que sean financiados dentro del Sistema de Banca para el Desarrollo, un 15% de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios.

⁷⁵ El BANHVI fue creado mediante la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, N° 7052 del 13/11/1986.

⁷⁶ EL SFNV actualmente cuenta con la participación de 17 entidades autorizadas, entre bancos públicos, privados, mutuales, cooperativas, fundaciones y una institución pública.

⁷⁷ La estructura presupuestaria vigente hasta el año 2010, estaba conformada por los siguientes programas: Dirección Administración Superior, Administración Financiera, Administración del FOSUVI, Administración del FONAVI y Administración Superior Entidades Autorizadas.

CUADRO 41
BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI)
PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Programa Presupuestario	Presupuesto Ordinario		Variación		Presupuesto Ordinario		Variación	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	72.659,0	85.323,2	12.664,2	10,6%	96.404,0	100,0%	11.080,8	7,4%
Prog. 1: Direc- y Administ. Superior	1.610,2	1.741,4	131,2	1,8%	1.881,2	2,0%	139,8	2,7%
Prog. 2: Administración Operativa	0,0	73.879,9	73.879,9	0,0%	85.114,4	88,3%	11.234,5	9,6%
Prog. 3: Administración Financiera	793,6	8.789,2	7.995,6	943,0%	8.460,3	8,8%	-328,9	-8,5%
Prog. 4: Administración FOSUVI	60.797,2	0,0	-60.797,2	-100,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Prog. 5: Administración FONAVI	9.274,0	0,0	-9.274,0	-100,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Prog. 6: Administración General	0,0	710,4	710,4	0,0%	727,9	0,8%	17,5	-2,6%
Prog. 7: Administ. Sup. Ent. Autoriz.	184,0	202,3	18,3	3,5%	220,2	0,2%	17,9	3,5%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

Aprobaciones y consideraciones generales del presupuesto del 2011

El presupuesto inicial del BANHVI para el año 2011 (¢96.404,0 millones), muestra un incremento en términos reales del 7,4% con respecto al del año 2010. Sin embargo, la propuesta de egresos fue aprobada en forma parcial, ya que se improbó la suma de ¢74,2 millones, correspondiente a gastos administrativos financiados con el rubro de "Intereses y Comisiones sobre Préstamos al Sector Privado"; por cuanto se determinó un incumplimiento de la norma regulada en el artículo 42⁷⁸ de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, N° 7052, al exceder el porcentaje de ese ingreso, que puede dedicar a gastos administrativos.

Por su parte, en el año 2011 los recursos disponibles para cumplir con los objetivos del FOSUVI alcanzan un total de ¢85.101,1 millones. Es importante destacar que el 80,3% (¢68.361,0 millones), de esos recursos, provienen de la transferencia otorgada por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Además, resulta significativo un aporte del Ministerio de Hacienda por ¢14.675,0 millones, para ser destinado a la colocación de bonos para la vivienda. A su vez, los recursos del FONAVI, ascienden a ¢10.978,7 millones.

Del párrafo anterior, se desprende con meridiana claridad que el BANHVI presenta una alta dependencia para su accionar de la transferencia otorgada por el FODESAF, ello a juicio de este órgano contralor constituye un riesgo latente para la solidez del Fondo máxime, si se toma en cuenta que el Ministerio de Hacienda, en oficio DM-3037-2010 del 8 de junio del 2010, indicó que ese Ministerio no tiene 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.

⁷⁸ El artículo 42 de la Ley N° 7052, establece que "El Banco deberá utilizar la totalidad de los recursos del FONAVI en el financiamiento de los programas de vivienda que establezca. No podrá utilizar tales recursos en gastos administrativos, los cuales cubrirá con el rédito que este financiamiento le produzca. En ningún caso podrá sobrepasar el veinte por ciento de este rédito".

Ante tal estructura de ingresos, resulta de primordial importancia que la Administración del BANHVI, cuente con mecanismos permanentes de evaluación de sus fuentes de financiamiento adicionales que permitan atenuar el impacto en las finanzas de la institución, ya sea por un traslado menor de recursos como señala el Ministerio de Hacienda, situación que ya fue destacada por la Contraloría General de la República en oficio N° 10742 DFOE-SAF-04977⁷⁹; o bien, ante una eventual modificación en la legislación vigente que regula el FODESAF.

Lo anterior resulta fundamental de cara a lo dispuesto en la Ley N° 7052, que establece que deben proveerse recursos permanentes y al menor costo posible para el financiamiento de los programas habitacionales del sistema; sobre todo, si se toma en cuenta que en el aparte de debilidades del Diagnóstico Institucional incorporado en el Plan Operativo Institucional 2009, la Administración destacó lo siguiente:

- a) Los ingresos que se perciben por la administración del FOSUVI son inferiores a los costos en que se incurren, situación que afecta la capitalización y crecimiento de la entidad.
- b) Existe dificultad para obtener recursos para el financiamiento del SFNV, lo que limita el cumplimiento de sus funciones.
- c) La Ley del SFNV ha perdido vigencia a través del tiempo, por lo que la entidad opera bajo condiciones legales y reglamentarias que no se ajustan a la realidad actual.

Lo indicado se constituye en uno de los retos importantes que debe asumir el BANHVI en el año 2011 y siguientes para mantener su vigencia. Tal situación se aprecia en las políticas y objetivos institucionales incorporados en el plan anual operativo para el año 2011, en donde se establecen dentro de los factores críticos de éxito una mejora en la gestión financiera y operacional y la búsqueda de un equilibrio institucional eficiente en la gestión de los programas sociales y financieros.

Evolución del presupuesto de egresos del BANHVI período 2009-2011

El estudio del Plan Operativo Institucional para el año 2011, determinó una adecuada congruencia entre la finalidad del Banco, las políticas institucionales y los objetivos del período, tal y como se destaca en la estructura del gasto propuesta para el año 2011, donde la partida de Transferencias de Capital, en la cual se registra el monto a pagar proyectado por concepto del Bono Familiar de Vivienda a las Entidades Autorizadas, tiene una participación del 84,6% (¢81.531,2 millones).

En lo que respecta a la partida "Cuentas Especiales – Sumas sin Asignación Presupuestaria", se incorporan ¢7.082,0 millones (7,3% del presupuesto total), los cuales corresponden a un fin específico que por diversas razones no han sido asignadas por el BANHVI a las partidas correspondientes⁸⁰.

⁷⁹ Oficio N° 10742 (DFOE-SAF-0497) del 04/11/2010, en el cual se indicó que, para cumplir con el inciso b) del artículo 46 de la Ley N° 7052, el aporte del 3,0% equivaldría a la suma de ¢164.555,0 millones, si se calculara con respecto al monto total propuesto por el Poder Ejecutivo en el proyecto de presupuesto de la República, período 2011.

⁸⁰ La entidad señaló que se "Incluye la previsión de recursos que no tienen asignación presupuestaria determinada, las cuales provienen tanto de recursos libres como de recursos con destino específico lo que

También debe señalarse que el financiamiento para la partida de Bienes Duraderos proviene de la incorporación de una parte del superávit acumulado de períodos anteriores, situación que ha sido recurrente en los últimos ejercicios presupuestarios.

La Administración del BANHVI debe garantizar que existan adecuados mecanismos de control sobre los procesos constructivos y la administración de los recursos canalizados hacia las entidades autorizadas⁸¹, con el propósito de propiciar un adecuado proceso de rendición de cuentas a la sociedad costarricense, que permita valorar si lo realizado está acorde con los fines propuestos.

Un detalle de la evolución de la estructura total del gasto en el período, se presenta en el cuadro que se muestra a continuación:

CUADRO 42
BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI)
PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO, PERÍODO 2009-2011
EN MILLONES DE COLONES

Egresos	Presupuesto Ordinario		Variación		Presupuesto Ordinario		Variación	
	2009	2010	Absoluta	Real	2011	Estructura	Absoluta	Real
Total	72.659,0	85.323,2	12.664,2	10,6%	96.404,0	100,0%	11.080,8	7,4%
Remuneraciones	2.380,6	2.721,9	341,3	7,7%	2.937,9	3,0%	216,0	2,6%
Servicios	515,4	681,8	166,4	24,6%	764,8	0,8%	83,0	6,7%
Materiales y Suministros	67,3	94,1	26,8	31,7%	94,8	0,1%	0,7	-4,2%
Intereses	3.264,5	4.308,9	1.044,4	24,3%	3.090,7	3,2%	-1.218,2	-31,8%
Bienes duraderos	127,3	184,2	56,9	36,3%	131,2	0,1%	-53,0	-32,3%
Transferencias corrientes	642,1	776,5	134,4	13,9%	771,4	0,8%	-5,1	-5,5%
Transferencias de capital	59.000,4	71.322,0	12.321,6	13,8%	81.531,2	84,6%	10.209,2	8,7%
Cuentas especiales	6.661,4	5.233,8	-1.427,6	-26,0%	7.082,0	7,3%	1.848,2	28,7%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2009-2010-2011.

Según estudios recientes⁸², el déficit habitacional puede entenderse por la multiplicidad de carencias asociadas a aspectos necesarios para una adecuada calidad residencial, el cual se estimó en Costa Rica para el año 2010, en 192.313 viviendas⁸³ que se requieren

permite guardar el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos, al permitir ubicar el exceso de ingresos sobre los gastos, aunque no se pueden imputar gastos directamente a las subpartidas que forman parte de este grupo. Para utilizar dichas sumas se deben seguir los mecanismos legales y técnicos establecidos".

⁸¹ Ente público o privado que de conformidad con la Ley y la autorización del Banco, puede operar dentro del Sistema. Ver inciso g) del artículo 2 del Reglamento de Operaciones del Sistema financiero Nacional para la Vivienda.

⁸² MIVAH, Compendio de Estadísticas del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, 2009, Cuadro N° 67, en http://www.mivah.go.cr/Documentos/estadisticas/2009/Compendio_Estadistico_2009_N_3_Caracteristicas_Vivienda.xls.

⁸³ El déficit habitacional puede ser analizado desde dos perspectivas, la cualitativa y la cuantitativa; siendo que, la primera considera las siguientes calificaciones: vivienda individual ocupada hacinada buena con una estimación 8.002 viviendas; vivienda regular ocupada hacinada regular con una estimación de 18.159 viviendas y viviendas

construir o reparar para aumentar su vida útil. En el año 2010 se formalizaron apenas 10.722 operaciones de Bono, con lo cual, se estaría dando tan solo, una disminución en el déficit habitacional del 5,6% con respecto al total existente; de ahí la importancia que el Gobierno de la República destine los recursos necesarios y suficientes para subsanar tal debilidad.

4.14. Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

El presupuesto inicial 2011 aprobado para la Caja Costarricense de Seguro Social ascendió a ₡2.144.987,1 millones, en términos nominales significó un incremento de ₡153.215,7 millones en relación con el presupuesto inicial 2010, un 7,7% en términos porcentuales. El Régimen de Salud absorbe aproximadamente un 61,5% del total de recursos propuestos, el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte un 33,7% y el Régimen no Contributivo sólo un 4,8%.

Del total de recursos propuestos, tal y como se observa más adelante: un 89,5% corresponde a ingresos corrientes, un 1,0% a ingresos de capital y un 9,4% a Financiamiento.

**CUADRO 43
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
INGRESOS SEGÚN LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
PRESUPUESTO ORDINARIO 2011
EN MILLONES DE COLONES**

Clasificación Económica	Seguro de Salud	Seguro de Invalidez, vejez y muerte	Régimen no Contributivo	Totales	% del total
Ingresos Corrientes	1.225.999,5	592.756,5	101.234,6	1.919.990,6	89,5
Ingresos de Capital	8.131,8	14.264,7	100,0	22.496,5	1,0
Financiamiento	85.000,0	115.000,0	2.500,0	202.500,0	9,4
Total	1.319.131,3	722.021,2	103.834,6	2.144.987,1	100,0

Fuente: Presupuesto Ordinario 2011.

Las funciones sustantivas de la CCSS referentes a brindar servicios de salud y a la administración de pensiones se plasman en los programas sustantivos "Atención Integral de la Salud de las personas" y "Atención Integral de las pensiones", respectivamente, también en dicha estructura se incorpora el programa "Régimen No Contributivo de pensiones" para cargar los subsidios respectivos, tal como se observa en el cuadro siguiente.

individuales ocupadas en mal estado con una estimación de 143.168 viviendas; para un total de 169.329 viviendas. Por su parte, el déficit cuantitativo, se refiere a la diferencia entre el número de hogares constituidos y el número de viviendas existentes; para el 2010 este déficit se estimó en 22.984 viviendas.

CUADRO 44
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PARA EL 2011
EN MILLONES DE COLONES

Nombre del Programa	Monto asignado	% del total
Atención Integral de la Salud de las Personas	1.199.846,2	55,9%
Atención integral de las pensiones	722.021,2	33,7%
Conducción Institucional	119.285,2	5,6%
Régimen no Contributivo de Pensiones	103.834,6	4,8%
Total	2.144.987,2	100%

Fuente: Presupuesto Ordinario 2011.

Para el registro de los gastos administrativos se creó el programa "Conducción institucional;" sin embargo, en este se carga básicamente lo relativo al programa "Atención Integral de la Salud de las Personas". El registro del gasto administrativo correspondiente a los otros dos programas es confuso, una parte se presupuesta como una compra de servicios mediante una transferencia al programa "Conducción Institucional" y otra parte de esos gastos, relacionados básicamente con plazas que se pueden catalogar como administrativas, se cargan directamente a cada uno de los programas. La situación anterior dificulta conocer con certeza el monto de gastos administrativos que ejecuta la CCSS a nivel de programa y a nivel institucional, incluso en el programa de "Atención integral de la salud de las personas" también se cargan algunas plazas que por su nombre se pueden definir como administrativas tal es el caso de los puestos "Jefes de gestión administrativa" y "Técnico en administración".

En el análisis de dicho presupuesto se determinaron algunas situaciones que podrían afectar la gestión de la CCSS, referentes a la formulación del Plan Operativo Anual Institucional (POAI) y la asignación de recursos en el presupuesto, haciendo énfasis en los gastos de inversión, el registro de los gastos administrativos, la estructura programática y la reclasificación de ingresos.

Plan Operativo Anual Institucional (POAI) y la asignación de recursos en el presupuesto

En el PAOI se determinaron debilidades relacionadas con la formulación presupuestaria, tales como poca claridad en la descripción de las metas e indicadores de evaluación de la gestión, la no estimación del costo de cada una de las metas, asignación de recursos a nivel de programas, la mayoría de indicadores de evaluación planteados son de eficacia; por lo que existe el riesgo de que la CCSS para definir los montos asignados a cada una de las partidas presupuestarias no haya considerado los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir con cada una de las metas, lo cual origina un bajo grado de vinculación entre el presupuesto inicial y el POAI para el 2011, situación que no permite utilizar al plan-presupuesto como instrumento orientador en el uso de los recursos financieros, ni como el referente para la rendición de cuentas.

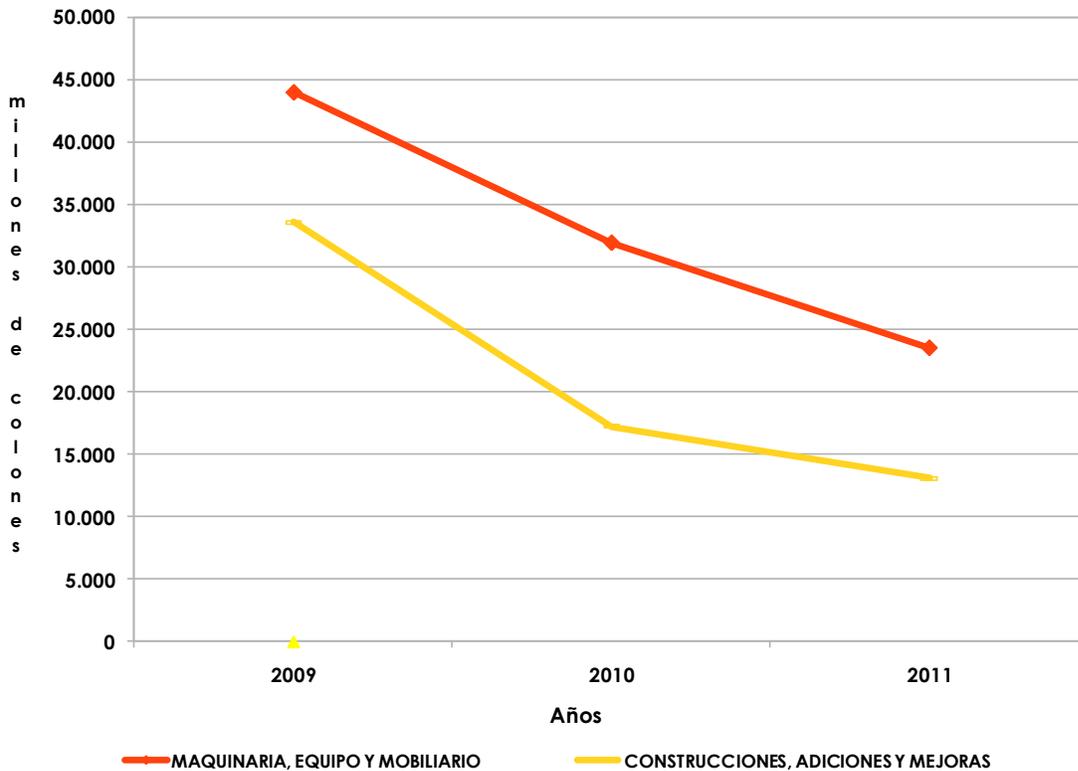
Dos ejemplos de lo anterior son las metas: "Que al finalizar el año 2011 se hayan asignado un 100% de recursos para cubrir la población indígena bajo la modalidad de atención

integral específica" y "Que al finalizar el año 2011 se logre cumplir en un 85% las metas anuales incluidas en el Portafolio de Proyectos de Inversiones", en donde la generalidad y la poca claridad en las descripciones de las mismas no permiten conocer cuál será el producto que se alcanzará en cada una de ellas para beneficio de los asegurados, aspecto que impide determinar cuál será la cantidad recursos humanos, materiales y financieros que se necesitan para su cumplimiento. En el caso de la meta relacionada con el portafolio de proyectos de inversiones, llama la atención que la CCSS adicionalmente incluye otras metas relacionadas con los gastos en infraestructura y equipo médico como lo son: la mejora de 30 EBAIS y la adquisición de mamografías y resonancias magnéticas que en primera instancia debería ser parte del citado Portafolio lo que confunde aún más el alcance de esa meta. Además los recursos se asignan para cumplir con un 100% de las inversiones propuestas y no un 85%.

Otro elemento a tener en cuenta son las metas relacionadas con las inversiones en la CCSS, tanto su fase de planificación como la asignación de recursos, cuyo contenido presupuestario se carga a la partida "Bienes Duraderos", que debe estar relacionada con el equipo médico y la infraestructura que requiere esa entidad para mejorar la calidad en la atención de la salud.

En el siguiente gráfico se observa que en los últimos tres años el monto de los recursos asignados a las subpartidas "Maquinaria, equipo y mobiliario" y "Construcciones, adiciones y mejoras" correspondientes al programa "Atención Integral de la Salud" han disminuido en relación con el presupuesto inicial. En el 2009 el monto asignado a "Maquinaria, equipo y mobiliario" representó un 2,6% del total del presupuesto inicial y en el 2011 bajó a un 1,1%. En lo que respecta a "Construcciones, adiciones y mejoras" pasó de un 2,0% en el 2009 a un 0,6% en el 2011.

GRÁFICO 17
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
MONTOS ASIGNADOS A BIENES DURADEROS EN EL PROGRAMA ATENCIÓN DE LA SALUD
2009-2011



Fuente: Datos del Presupuesto Ordinario 2009, 2010, 2011.

En punto a lo comentado se debe tener presente que la asignación de recursos bajo la técnica de presupuesto por programas, que es la utilizada por la CCSS, tiene como marco de referencia para la rendición de cuentas, la planificación institucional plasmada en los objetivos y metas definidos para el período. La situación comentada aunado a que los indicadores de evaluación planteados en su gran mayoría son de eficacia tales como: Número de EBAS mejorados, N° de especialistas y personas de apoyo contratados y Número de mamógrafos adquiridos, sin los parámetros respectivos para comparar los resultados que se obtengan, no permitirá realizar una evaluación de efectos e impactos de la gestión de esa entidad.

Reclasificaciones de Ingresos

En el presupuesto inicial para el 2011 se procedieron a reclasificar varios rubros de ingresos con base en el clasificador oficial de ingresos del sector público; que tendrán repercusiones en el financiamiento de los diferente gastos que realiza la CCSS, ya que podrá contar con más recursos corrientes para su función, cumpliendo con el principio establecido en el artículo 6 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos

Públicos⁸⁴, en el sentido de que los ingresos de capital no se deben utilizar para el pago de gastos corrientes.

La reclasificación más importante fue la del rubro "Recuperación de otras inversiones", referido a varios títulos del Gobierno Central que ha recibido la CCSS como parte del pago de la deuda estatal, que en años anteriores se registró como ingresos de capital; sin embargo, luego del análisis se reclasificaron como "Ingresos Corrientes" en virtud de que el origen de los recursos son las "Contribuciones a la Seguridad Social" y "Contribución al Seguro de Pensiones". El hecho de que se convirtieran en deuda no es responsabilidad de la CCSS y menos de los asegurados, por lo tanto no debe haber impedimento para que los contribuyentes reciban la atención de la salud que es el fin para el cual se realizaron dichas contribuciones. Sobre el particular el "Clasificador de Ingresos del Sector Público" define que los "Ingresos de capital" "...están constituidos por fondos, bienes o recaudaciones que producen modificaciones en la situación patrimonial de las Instituciones Públicas mediante la disminución del activo (...) Incluye los ingresos por venta de activos tangibles e intangibles, recuperación de anticipos por obras de utilidad pública, los reembolsos por préstamo concedidos, las transferencias de capital y otros recursos de capital.". En otras palabras corresponden a ingresos que no se originan en la actividad normal de la institución, situación que no se presenta con los recursos precitados ya que tal como se indicó antes, su origen son las contribuciones sociales.

Otra de las reclasificaciones importantes se refiere a los recursos que le remite el Gobierno Central a la CCSS para que cancele la deuda externa producto de diferentes préstamos entre ellos: BCIE, BM 7068-CR, Convenio ICO España, Banco SAMPO FINLANDIA, los cuales la CCSS registra como "Transferencia corriente del Gobierno Central"; sin embargo, según la definición transcrita anteriormente del clasificador de ingresos vigente, se trata de una "Transferencia de capital".

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

La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) continúa con la tendencia de presupuestar inicialmente cada vez menos recursos destinados a la gestión del riesgo que es definida por la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo, como "el 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"⁸⁵.

Este comportamiento se da a pesar de que el Fondo Nacional de Emergencias, que incluye los recursos para la prevención y atención de emergencias, se ha incrementado según información de la CNE, pasando de \$19.000,0 millones en el 2009, a cerca de \$50.000,0 millones para el 2011.

⁸⁴ Ley 8131 publicada en La Gaceta N° 198 del 16 de octubre de 2001.

⁸⁵ Artículo 4°, Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo, N° 8488.

La CNE señala que para el 2011, va a orientar su trabajo hacia la función rectora en la aplicación de la política de gestión de riesgo, por esto ajusta su estructura presupuestaria, pasando de cuatro a dos programas; mantiene en uno las acciones administrativas y concentra en el otro, las actividades relacionadas con la gestión de riesgo.

A pesar de esta nueva orientación funcional, como ya se señaló, la CNE continúa con la tendencia de reservar inicialmente cada vez menos recursos para la gestión del riesgo, ya que para este nuevo período, presupuesta ¢5.165,5 millones, monto que es inferior a los ¢5.209,3 millones del 2009 y los ¢5.684,4 millones del 2010. Pero no solo se ha venido reservando menos recursos, en esos períodos la ejecución de los gastos ha decrecido paulatinamente; y se suma también a este comportamiento, la situación de que, durante el 2010 rebajó ¢1.009,2 millones del monto del presupuesto asignado al Sistema precitado⁸⁶.

La rebaja presupuestaria, ha afectado particularmente los gastos destinados a la compra de materiales y suministros y bienes duraderos tal y como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 45
COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS
PRESUPUESTO INICIAL
EN MILLONES DE COLONES

Partida/año	2009	2010 ^{1/}	2011
Materiales y suministros	2.368,3	1.349,3	582,7
Bienes duraderos	1.233,4	1.347,3	925,1

^{1/} En el presupuesto extraordinario N° 3 rebajaron el monto total de los gastos presupuestados a ¢943,3 y ¢1.138,6 millones respectivamente.

Fuente: Presupuestos ordinarios y extraordinarios.

La reducción de los gastos se ha dado específicamente en la adquisición de materiales y productos usados en la construcción y mantenimiento, destinados para brindar ayuda en proyectos de obras comunitarias con la intención de reducir la vulnerabilidad ante los desastres. También se ha reducido la adquisición de maquinaria y equipo de transporte y producción, así como la construcción de edificios. Esta situación ya fue oportunamente advertida en el documento *Aprobación Presupuestaria en los Sectores Descentralizado y Municipal del Período 2010* emitido por esta Contraloría General (pág. 105).

Al dedicar la CNE cada vez menos recursos para atender la gestión del riesgo, aumenta la posibilidad de que el país se exponga a consecuencias negativas en los campos social, económico y ambiental. Al respecto, de acuerdo con un estudio realizado por

⁸⁶ En esa oportunidad se indicó a la CNE que "Los ajustes que se aprueban en este presupuesto extraordinario son para apoyar la gestión de la Comisión, su aplicación debe realizarse en concordancia con la normativa vigente; no obstante, dicha aprobación se otorga en el entendido de que la subejecución presupuestaria planteada en el Presupuesto de Fondos de Prevención, no afectará la ejecución de ningún proyecto de carácter prioritario, aspecto que queda a entera responsabilidad de la Administración, dado el detalle de la información aportada". Oficio N° 10217 del 21 de octubre del 2010.

MIDEPLAN⁸⁷, en el período 1988-2009 Costa Rica presentó pérdidas por un total de 1.823,3 millones de dólares constantes de 2006. Del total, el 99,85% corresponde a daños provocados por fenómenos naturales.

Parte del mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano es lograr un mayor nivel de seguridad y supervivencia en relación con las acciones y reacciones del entorno, lo cual se logra a través de la comprensión de la interacción del mismo con el medio ambiente. De aquí se desprende que un modelo preventivo y sostenible, se convierte en una estrategia fundamental para el desarrollo sostenible, dado que permite compatibilizar el ecosistema natural y la sociedad que lo ocupa y explota, dosificando y orientando la acción del hombre sobre el medio ambiente y viceversa.

4.16. Junta Administrativa del Registro Nacional (JARN)

La utilización de los superávits libre y específico no ha sido la más adecuada, por cuanto el específico desde el año 2009 a la fecha se mantiene sin presupuestar; situación que afecta proyectos como el registro e inventario, tanto descriptivo como cartográfico de la propiedad inmobiliaria municipal. En el caso del superávit libre a la fecha refleja un importante monto de ₡19.282,4 millones.

Superávit Específico

Al 31 de diciembre del 2009 se reporta un superávit específico por un monto de ₡2.472,5 millones, que no es presupuestado en el 2010, y al 31 de diciembre de 2010 este superávit se incrementa a ₡2.994,9 millones, recursos que tampoco han sido presupuestados a la fecha; ya que, según lo indicado por la Junta Administrativa del Registro Nacional, se encuentran desde el 2010 en una etapa de planificación de los proyectos, y probablemente será utilizado para el desarrollo del Sistema Inmobiliario, la actualización y mantenimiento de cartografía, el mapa catastral y el convenio BID-CATASTRO.

Superávit Libre

Al 31 de diciembre de 2009 reportan un superávit libre de ₡19.282,4 millones. Durante el 2010 se presupuestaron ₡10.890,4 millones para la remodelación y construcción de edificios, la actualización de equipo de cómputo, la implementación del sistema de tasación externo para el cobro de servicios, y para cubrir el pago por concepto de prohibición a funcionarios del Registro Nacional pagados por Presupuesto Nacional.

Al cierre del período 2010, el superávit decreció a ₡14.030,8 millones y para el 2011 en el presupuesto inicial se incorporan ₡6.735,3 millones, destinándolo para la compra de mobiliario y equipo de red y como contrapartida del contrato de préstamo BID 1284/OC-CR, para la contratación de la formación del catastro y compatibilización con el registro de la Zona Catastral Pacífico Central y Zona Catastral Caribe.

El monto del superávit libre de la Junta Administrativa del Registro Nacional, muestra tan solo un pequeño decrecimiento en los dos últimos períodos, situación que presume que la entidad no ha sido eficaz y eficiente de su utilización. No obstante, es de tener en

⁸⁷ Impacto económico de los eventos naturales extremos y antrópicos extremos en Costa Rica 1988-2009 Octubre 2010

consideración que las políticas dictadas por la Autoridad Presupuestaria también se constituyen en un impedimento para disponer su ejecución de manera libre por parte de la Administración.

4.17. Sector Municipal

4.17.1. El Sector Municipal dispone de $\text{¢}241.928,6$ millones para el período 2011

En el proceso de análisis presupuestario que realiza la Contraloría General de conformidad con lo dispuesto en los artículos 175 y 184 de la Constitución Política de la República y en los artículos 97 y siguientes del Código Municipal, se aprobaron $\text{¢}241.928,6$ millones de un total de $\text{¢}264.608,6$ millones propuestos por el Sector Municipal en sus presupuestos iniciales (ordinarios) para el año 2011, lo cual equivale a un 91,4% de la propuesta original del Sector.

La diferencia entre los montos antes citados, responde a la improbación total de 10 presupuestos municipales⁸⁸, la aprobación parcial de 52, incluidas 10 federaciones municipales, y la exclusión de las sumas propuestas por los ocho concejos municipales de distrito del país, por las razones que se comentarán más adelante. Véase el siguiente resumen en el Cuadro 46:

CUADRO 46
PRESUPUESTOS 2011 DEL SECTOR MUNICIPAL
SEGÚN RESULTADOS DEL TRÁMITE EN LA CONTRALORÍA

Entidad del Sector Municipal	Aprobado	Aprobado Parcial	Improbado	Total
Municipalidades	29	42	10	81
Concejos Municipales de Distrito	0	8	0	8
Federaciones Municipales	1	9	0	10
Unión Nacional de Gobiernos Locales	0	1	0	1
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	1	0	0	1
Total	31	60	10	101

Fuente: Aprobación presupuestaria 2011.

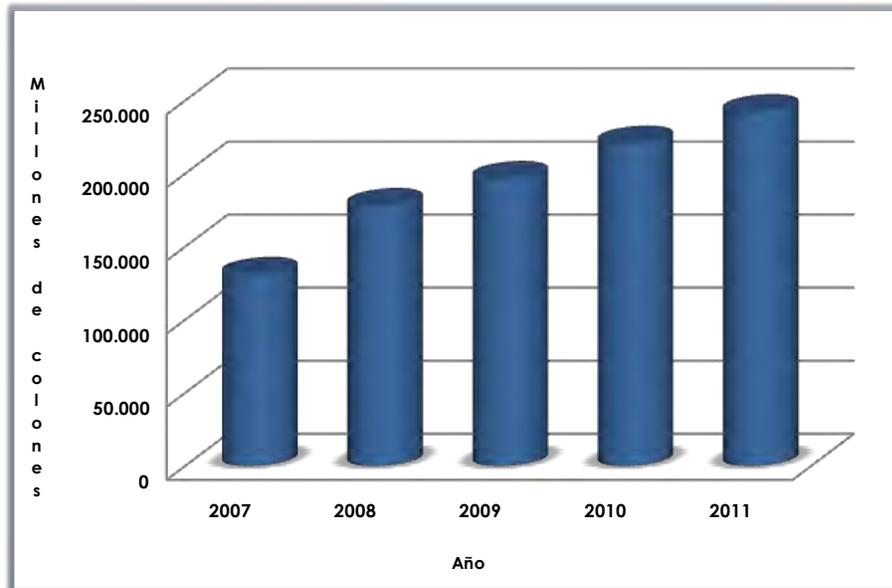
En los últimos años se ha venido registrando un crecimiento en el monto de ingresos y gastos propuesto por las municipalidades en sus presupuestos iniciales; sin embargo, para el año 2011 el crecimiento real (9,8%), es inferior al registrado entre los años 2009 y 2010 (12,3%), debido , entre otros factores, al decrecimiento en las transferencias corrientes y recuperación de préstamos.

Por otra parte, para el 2011, un mayor número de municipalidades incluyeron en sus presupuestos iniciales una proyección del superávit del período 2010, lo que les permite a esas corporaciones municipalidades, iniciar la ejecución de proyectos pendientes del año

⁸⁸ Municipalidades de Acosta, Dota, Esparza, Garabito, Goicoechea, Jiménez, Matina, Naranjo, Parrita y Puntarenas.

2010 en forma inmediata en el año 2011, sin tener que esperar a realizar otros trámites y aprovechando de esta manera la época de verano, particularmente, para la ejecución de obras.

GRÁFICO 18
SECTOR MUNICIPAL
MONTO DE PRESUPUESTOS INICIALES APROBADOS
AÑOS 2007-2011



Fuente: Informes de Aprobación Presupuestaria en los Sectores Descentralizado y Municipal, Años 2007-2010 y notas de aprobación de los presupuestos iniciales 2011.

4.17.2. Errores de procedimiento en el trámite de los presupuestos ordinarios son la principal causa de la improbación total de los presupuestos ordinarios del año 2011

En los últimos cuatro años, el Sector Municipal ha venido enfrentando un mayor número de improbaciones totales en sus presupuestos. Es así como para el año 2008, se improbaron tres presupuestos, para el 2009 fueron cuatro, para el 2010 las improbaciones ascendieron a seis y para el período 2011 esa cifra llegó a 10 improbaciones.

Lo anterior obedece al incumplimiento de principios presupuestarios que de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico, conllevan la improbación total de este documento, rigiendo el correspondiente al ejercicio económico anterior⁸⁹.

Las consecuencias que enfrentan estos gobiernos locales ante esas improbaciones son, entre otras, el atraso en la ejecución de proyectos en detrimento de la oportunidad con que la comunidad los requiere, el estancamiento en el crecimiento de plazas administrativas, por cuanto el artículo 100 del Código Municipal restringe su creación si éstas no se destinan a la ampliación de servicios o de otros nuevos a la comunidad. Además, del desgaste y el costo administrativo que implica para esos gobiernos locales

⁸⁹ El artículo 98 del Código Municipal prevé que rija el presupuesto del año anterior, con excepción de los gastos que solo tengan eficacia en ese año.

reformular el presupuesto que en definitiva regirá para ese año, de previo a someterlo de nuevo al conocimiento del Concejo.

Las razones por las cuales se improbaron 10 presupuestos municipales se esbozan a continuación:

Municipalidades de Naranjo y Dota: Se incumplieron los principios de universalidad, anualidad o periodicidad y exactitud, definidos en el artículo 176 de la Constitución Política, los artículos 4 y 5 incisos a) y d) y artículo 8 incisos a) y b) de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, así como normas contenidas en el Manual de Normas técnicas sobre Presupuesto. Lo anterior, por cuanto no se incluyó el contenido presupuestario suficiente para cubrir todos los egresos probables durante el período 2011.

Municipalidades de Parrita, Garabito y Acosta: Incumplieron el principio de legalidad contenido en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, al aprobar el presupuesto ordinario en una sesión que no fue dedicada exclusivamente a ese fin, contrario a lo establecido en el artículo 96 del Código Municipal.

Municipalidades de Esparza y Jiménez: Incumplieron el principio de legalidad ya que no sometieron a dictamen de comisión ni se dispensó de trámite por medio de una votación calificada de los regidores presentes, el proyecto de presupuesto ordinario 2011, tal y como lo dispone el artículo 44 del Código Municipal.

Municipalidades de Puntarenas y Goicoechea: Incumplieron el principio de legalidad ya que el presupuesto ordinario 2011 no fue transcrito en forma íntegra en el acta de aprobación celebrada por el Concejo Municipal, conforme se establece en el artículo 97 del Código Municipal.

Municipalidad de Matina: Incumplió el principio de legalidad en razón de que el citado presupuesto no quedó aprobado en el mes de setiembre de 2010, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Municipal; asimismo, el acta de aprobación del presupuesto no contó con la firma de refrendo del Alcalde Municipal, según lo estipula el citado artículo 97.

De lo expuesto se tiene que con excepción de las municipalidades de Naranjo y Dota, los restantes ayuntamientos sufrieron la improbación de sus presupuestos por errores de procedimiento en los procesos de formulación y aprobación por parte del Concejo y la Administración Municipal, en perjuicio del propio mejoramiento de esas instituciones y de la prestación de servicios y la ejecución de obras para el desarrollo de sus comunidades.

4.17.3. La sobreestimación de ingresos se constituyó en la causa más importante para la aprobación parcial de 42 presupuestos municipales

En el proceso de aprobación de los presupuestos ordinarios para el 2011, se tramitaron 42 aprobaciones parciales, como resultado de sobreestimaciones en los ingresos propuestos o bien el ajuste en ciertas cuentas de gastos. Los casos más relevantes los registraron las municipalidades de Flores, Liberia, Cartago, Puriscal, Osa y Tibás, según se detalla a continuación en el Cuadro 47:

**CUADRO 47
DETALLE DE LAS IMPROBACIONES DE INGRESOS
EN PRESUPUESTOS 2011 DE MUNICIPALIDADES**

Municipalidad	Monto improbadado (millones de colones)	Cuenta de Ingresos	Razón de improbación
Flores	40,2	Venta de agua	Tarifas sin estudios elaborados
	25,6	Recolección Basura	Tarifas sin estudios elaborados
	54,7	Aseo de vías y sitios públicos	Tarifas sin estudios elaborados
Liberia	10,4	Ley N° 8114	Diferencia con Dictamen de Mayoría de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, 2011.
	237,2	Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)	Carencia de justificación técnica y montos no excluyen exoneraciones y morosidad
	8,4	Impuestos específicos a los servicios de diversión y esparcimiento	Estimación consideró comportamiento atípico en la recaudación de dicho ingreso.
	40	Recolección Basura	Justificaciones difieren de suma propuesta
Cartago	9,3	Ley N° 8114	Diferencia con Dictamen de Mayoría de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, 2011.
	662,6	Transferencia del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)	No incorporados por el ICODER en su presupuesto para el año 2011
Puriscal	40,6	Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)	Incumplimiento de los principios de universalidad y gestión financiera al no suministrar cálculos ni información relevante para apoyar las estimaciones
	6,9	Impuestos específicos sobre la construcción	Incumplimiento de los principios de universalidad y gestión financiera al no suministrar cálculos ni información relevante para apoyar las estimaciones
Osa	65	Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)	Carencia de justificaciones técnicas
	79	Impuestos específicos sobre la construcción	Carencia de justificaciones técnicas
	31	Servicios de saneamiento ambiental	Carencia de justificaciones técnicas
	39,8	Transferencias de la Junta de Desarrollo de la Zona Sur (Judesur)	Suma no incluida por la Junta de Desarrollo en su presupuesto.
Tibás	366,8	Superávit libre	Carencia de justificaciones técnicas
	2,6	IFAM (Impuesto de licores nacionales y extranjeros)	Monto superior al incorporado en el presupuesto del IFAM

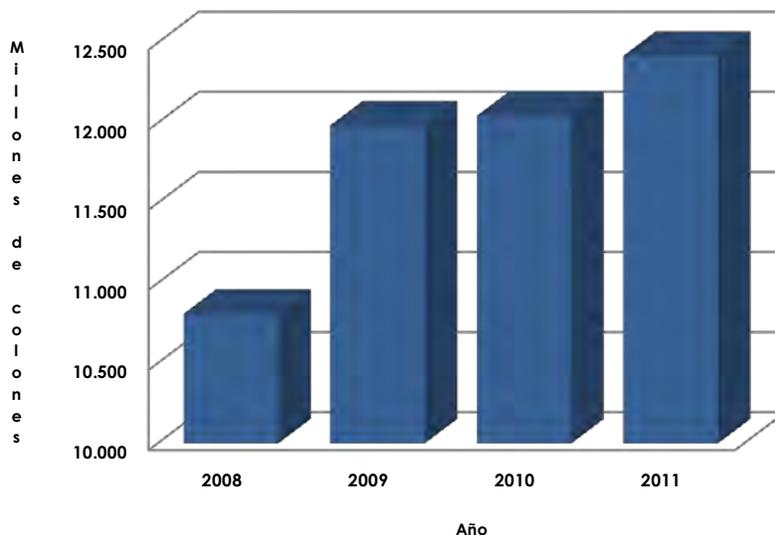
Fuente: Notas de aprobación parcial de los presupuestos iniciales 2011.

La aprobación parcial de un presupuesto implica para la administración municipal, la necesidad de realizar ajustes, recortando los gastos financiados con los recursos improbados. Es importante indicar que una sobreestimación de ingresos podría eventualmente ocasionar, si no se llevan los controles adecuados, un resultado deficitario al cierre del ejercicio económico.

4.17.4. Se mantiene el número de plazas en el Sector Municipal en los últimos tres años

En los últimos tres años los Gobiernos Locales muestran un crecimiento cauteloso en cuanto al número de plazas. Entre el año 2010 y el 2011 únicamente crecieron en un 3,11% y entre los años 2009 y 2010 el crecimiento fue de apenas un 0,5%. El aumento más significativo se presentó entre los años 2008 y 2009, donde alcanzó un 10,9%. Ver Gráfico 19.

GRÁFICO 19
GOBIERNOS LOCALES
NÚMERO DE PLAZAS
AÑOS 2008-2011



Fuente: Notas de aprobación de los presupuestos iniciales e Informe DFOE-SM-IF-6-2010.

Algunas municipalidades han presentado variaciones importantes en la cantidad de plazas entre los años 2010 y 2011, siendo los casos más relevantes los de Siquirres, Buenos Aires, Mora, Alvarado, La Unión y Valverde Vega, con un crecimiento que oscila entre el 42,4% y 20,4%; no obstante, lo anterior implica solamente un aumento entre 28 y 10 plazas máximo en esos ayuntamientos.

El aumento en el número de plazas para una municipalidad debe implicar el mejoramiento en la prestación de servicios, la realización de obras públicas y el fortalecimiento de la eficiencia administrativa; no obstante, si dicho crecimiento se realiza de una manera desproporcionada, sin un análisis financiero razonado que garantice que las obligaciones salariales adquiridas serán sostenibles en el tiempo y que se traducirá en beneficios para la organización, entonces se plantea un riesgo sustancial para la organización municipal,

pues deberá proveer recursos para sostener erogaciones onerosas y que, finalmente, no beneficiarán al ciudadano.

Por tanto, es responsabilidad de cada Concejo y Alcaldía Municipal valorar los efectivos beneficios de la creación de plazas, así como su remuneración para que no terminen socavando las finanzas municipales.

4.17.5. El pago de los salarios de los Alcaldes y Vicealcaldes. Un reto para mejorar la gestión en varias municipalidades

La fijación del salario de los alcaldes municipales, según se consigna en el artículo 20 del Código Municipal, puede efectuarse de tres formas diferentes y excluyentes entre sí. La primera contempla el establecimiento de ocho salarios bases, clasificados de acuerdo con los presupuestos ordinarios municipales, que oscilan entre ¢100.000,0 y ¢450.000,0, los cuales pueden aumentarse anualmente hasta en un diez por ciento (10%). La segunda forma señala que los alcaldes municipales no devengarán menos del salario máximo pagado por la municipalidad más un diez por ciento (10%). La tercera, que aplica solo a alcaldes que disfruten de pensión y deciden no suspenderla, contempla el pago del 50% de la totalidad de su pensión.

Además, los alcaldes que ostenten un título profesional pueden devengar un 65% de prohibición por el no ejercicio profesional, tal y como se estableció en el artículo 14 y conexos de la "Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública". Por otra parte, en relación con el salario del primer vicealcalde municipal, que será un funcionario a tiempo completo a partir del 7 de febrero del 2011, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2 de la Ley N° 8611, su base será equivalente a un ochenta por ciento del salario base del alcalde municipal, a la cual podrá aplicarse el 65% de prohibición para el no ejercicio profesional.

El comportamiento observado por esta Contraloría General en los últimos años sobre los salarios de los alcaldes, da cuenta de una práctica generalizada en las municipalidades de establecer el salario base del alcalde mediante la sumatoria del salario máximo pagado por la municipalidad más un diez por ciento, y aplicarle a ese monto el 65% de prohibición, cuando el alcalde ostente algún título profesional. La primera alternativa para la determinación salarial perdió vigencia al quedar rezagados los montos establecidos en el Código Municipal y la alternativa para el caso de los alcaldes que tengan una pensión se utiliza en pocos casos.

El Cuadro 48 "Asignaciones presupuestarias para salarios de los Alcaldes de algunas municipalidades", revela las asignaciones presupuestarias para el pago de los salarios de los alcaldes en relación con el monto del presupuesto de cada una de ellas. En ese sentido, llama la atención como en algunos casos el monto del salario de sus Alcaldes, resulta superior o similar, al de municipalidades con presupuestos iniciales (ordinarios) de mayor cuantía, un aspecto para el análisis dentro de cada organización, orientado a determinar si las estructuras salariales internas responden a un equilibrio razonable entre las finanzas municipales y las escalas salariales definidas técnicamente.

CUADRO 48
ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA SALARIOS DE LOS ALCALDES DE ALGUNAS MUNICIPALIDADES
PERÍODO 2011

Municipalidad	Presupuesto Inicial 2011	Salario del Alcalde 2011
	-en millones de colones-	-en colones-
Municipalidad de San José	47.030	6.082.450
Municipalidad de Limón	3.606	4.119.731
Municipalidad de Escazú	9.715	3.827.292
Municipalidad de Santa Cruz	4.464	3.753.868
Municipalidad de Belén	5.356	3.603.580
Municipalidad de Tibás	5.420	3.480.772
Municipalidad de Talamanca	1.068	2.718.485
Municipalidad de Heredia	8.322	3.320.498
Municipalidad de Desamparados	6.325	3.146.779
Municipalidad de Osa	2.480	3.132.415
Municipalidad de Moravia	2.861	3.049.780
Municipalidad de Grecia	4.184	3.049.480
Municipalidad de Santa Ana	5.755	3.026.195
Municipalidad de San Carlos	5.820	3.009.435
Municipalidad de Montes de Oca	3.727	2.990.203

Fuente: Presupuestos Iniciales 2011.

En este orden de ideas, las responsabilidades que asumen las Alcaldías Municipales no se centran solamente en aspectos de carácter político, sino que conllevan el direccionamiento hacia un verdadero desarrollo de los pueblos que beneficie a todos los costarricenses. Actividades asociadas a la salud pública, el desarrollo urbano, la inversión y el desarrollo social son parte de las responsabilidades que implica ostentar este cargo; aunado, claro está, a que son los encargados de *"administrar, construir equipos de trabajo, desarrollar procesos y planes, supervisar, garantizar transparencia y rendir cuentas"*⁹⁰

Es por ello que, las personas que ocupen las Alcaldías deben asumir un rol de verdaderos Gerentes, atendiendo los requerimientos del cantón que los eligió; pero, sin perder la perspectiva de desarrollo integral de su comunidad, teniendo claro las prioridades definidas en los planes de desarrollo del municipio y si éste no existe, iniciar por su formulación. Deben velar porque existan verdaderos planes reguladores que orienten la toma de decisiones y a la cual se enfrentan tanto ellos como los miembros de los Concejos Municipales y administrar adecuadamente los ingresos buscando mejorar los índices de

⁹⁰ Ricardo Lizano y Daniel Quesada, Revista Poder, noviembre 2010.

coobrabilidad y aplicarlos en forma eficiente, eficaz y económica. En otras palabras, el establecimiento de los salarios de los Alcaldes debería de alguna manera estar asociado a criterios que estimulen la eficiencia institucional.

Adicionalmente, es menester indicar que un tema de reflexión lo constituye la adopción por parte de varias municipalidades de la escala salarial para el régimen municipal elaborado por la Unión Nacional de Gobiernos Locales, a pesar de que su situación financiera no es satisfactoria ante la disminución de sus ingresos en vista de la contracción de la economía nacional y por su incapacidad para gestionar de manera eficiente el cobro de los tributos a su cargo. En ese sentido, las municipalidades que, sin un análisis previo, adoptan dicha escala, podrían afrontar dificultades para sufragar los salarios de los alcaldes y los primeros vicealcaldes que iniciaron sus gestiones en febrero de 2011.

Para el año 2011, el monto aproximado de remuneraciones para atender las obligaciones salariales de los Alcaldes Municipales alcanza los ¢2.335,7 millones, por lo que el costo en que deben incurrir las administraciones municipales para cancelar los salarios de los Vicealcaldes será de aproximadamente ¢1.868,5 millones, lo cual brinda un panorama sobre el impacto financiero que reviste para los gobiernos locales estas nuevas erogaciones y que para algunas municipalidades, por su estructura de ingresos, resulta muy difícil y en algunos casos, casi imposible, asumir este gasto de forma sostenida en el tiempo.

En otros términos, esta situación que podría ser manejada sin mayores problemas en las municipalidades con presupuestos importantes que han demostrado eficiencia y eficacia en su gestión, representará un reto importante en aquellas municipalidades con presupuestos importantes que no se gestionan apropiadamente y con mayor razón en los ayuntamientos con escasos presupuestos y gestiones ineficientes.

4.17.6. Los Concejos Municipales de Distrito carecen de autonomía presupuestaria

Los Concejos Municipales de Distrito, según resoluciones de la Sala Constitucional⁹¹, carecen de autonomía presupuestaria, señalando que se tratan de entidades que se constituyen en un "punto de apoyo en la gestión municipal" en aquellos sitios, que por su lejanía se tienen dificultades de comunicación con la cabecera del cantón y por lo tanto, solo cuentan con autonomía funcional con el objeto de que puedan utilizar herramientas administrativas básicas para operar con algún grado de independencia organizativa de la municipalidad madre, de la cual dependen orgánicamente.

Este criterio tiene importantes repercusiones en el escenario institucional que venía operando en el régimen municipal, porque a la luz de los señalamientos de la Sala Constitucional, los Concejos Municipales de Distrito no pueden intervenir en la recaudación e inversión de los ingresos de la municipalidad a la cual están adscritos y dependen orgánicamente de ésta, debiendo sujetar su presupuesto al que ésta les asigne.

Por lo tanto y en ese contexto, está Contraloría General está en un proceso de evaluación y discusión con funcionarios de los ocho concejos municipales de distrito existentes; a saber: Cóbano, Lepanto, Paquera, Colorado, Cervantes, Tukurrique, Monteverde y Peñas Blancas, así como, con las autoridades de las municipalidades madre, para proponer las

⁹¹ Votos 10395-2006, 13381-2006 del 19 de julio y 8 de setiembre 2006, además la resolución 016278 del 8 de noviembre de 2006 sobre una solicitud de aclaración y adición.

acciones que corresponda adoptar en materia de aprobación y ejecución presupuestaria, esto en atención de lo señalado por Sala Constitucional.

4.17.7. Gobiernos Locales muestran deficiencias de digitación respecto de su planificación para el período 2011

A partir del año 2010 se inició la implementación de un módulo adicional al Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), el cual le permitirá a todos los ciudadanos obtener información no sólo de los recursos presupuestados por sus gobiernos locales y diferentes instituciones públicas; sino también de la forma como serán invertidos esos recursos a partir de las metas trazadas por cada municipalidad para un período determinado.

El propósito principal de esta iniciativa es fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas que deben prevalecer en la gestión pública, se fomenten los principios de transparencia, derivados del artículo 11 constitucional, se potencie el control ciudadano y se posibilite un ejercicio más eficiente de las atribuciones asignadas al órgano contralor.

Al 27 de enero de 2011, se realizó una verificación de los datos incluidos en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), específicamente en lo relativo a la planificación del Sector Municipal, determinando que de los 89 gobiernos locales, solo 50 habían ingresado la información sobre la planificación establecida para el 2011 y las que sí digitaron muestran deficiencias que podrían confundir al ciudadano, pues la cantidad de recursos vinculados con las metas trazadas, apenas alcanza el 68% del total de recursos aprobados en los presupuestos iniciales para el año 2011.

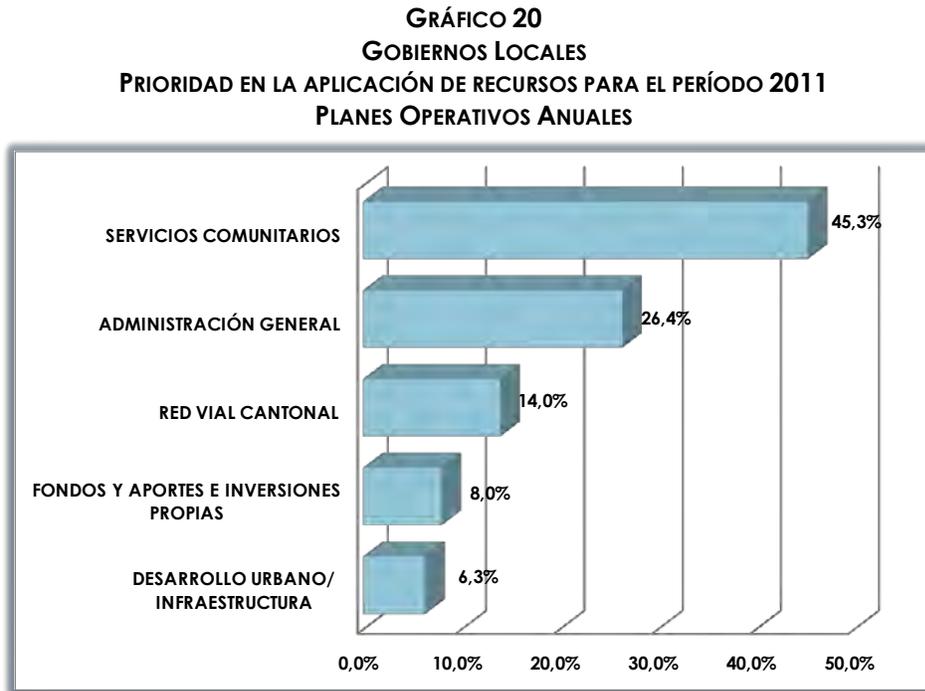
Adicionalmente, existen inconsistencias de forma y de fondo en los datos digitados; por ejemplo, se dan diferencias en los montos digitados en los módulos de planificación y presupuesto que oscilan entre 17% y hasta un 157%, ingreso de montos exorbitantes en una sola meta del plan, sobrepasando incluso su propio presupuesto, tal es el caso de las municipalidades de La Unión, Vázquez de Coronado y San Carlos, inclusión de objetivos y metas desvinculadas de la estructura programática definida para los gobiernos locales y redacción inadecuada de objetivos y metas, evidenciando un alto grado de desconocimiento de la técnica, lo cual conlleva un debilitamiento de los procesos de evaluación y rendición de cuentas.

Las inconsistencias descritas deben ser subsanadas por cada Administración Municipal, conforme las directrices emitidas por esta Contraloría General, en las cuales se establece que la información debe ser en todo momento exacta, confiable y oportuna, estableciendo los procedimientos internos para el registro y la validación de los datos requeridos, que consideren, entre otros aspectos, las responsabilidades de las unidades y funcionarios que intervengan en ellos.

Es importante reconocer que al ser un módulo de reciente aplicación, se requiere un proceso de conocimiento y adaptación, por lo que se espera que en los primeros meses del presente año se corrijan estas deficiencias.

4.17.8. Los servicios comunitarios, la administración general y la red vial cantonal se convierten en las prioridades de los gobiernos locales para el año 2011

De acuerdo con un proceso de depuración de algunos datos contenidos en el SIPP, fue factible para este órgano contralor determinar las prioridades desde la perspectiva de planificación que definieron los gobiernos locales para el período 2011, según se muestra en el Gráfico 20:



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) al 27-1-2011

La prestación de servicios comunitarios tales como la recolección, depósito y tratamiento de desechos sólidos, el aseo de vías y sitios públicos, los acueductos municipales, el alcantarillado sanitario y pluvial, la seguridad y vigilancia comunitaria, el mantenimiento de parques y zonas verdes, la administración de mercados, plazas y ferias, la protección del medio ambiente, los cementerios y los servicios sociales, educativos y culturales, son la prioridad de los gobiernos locales para el año 2011, asignando en sus presupuestos iniciales cerca del 45% de sus recursos y donde se destaca la recolección, depósito y tratamiento de desechos sólidos con un 11% aproximadamente.

La segunda prioridad corresponde a los gastos de administración, donde se considera el pago de salarios administrativos y la adquisición de bienes y servicios indispensables para el funcionamiento de la organización; así como, los gastos relativos a la Unidad de Auditoría Interna. El porcentaje destinado a estas erogaciones (26,4%), muestra una cierta razonabilidad si se considera que el límite máximo permitido para todo el año, según el Código Municipal no puede exceder del 40% de los ingresos ordinarios municipales.

La red vial cantonal es la tercera prioridad, para la cual se está asignando cerca de un 14% de los recursos disponibles sólo en el presupuesto inicial, pues este porcentaje es muy

factible se vea incrementado por la inclusión por la vía de presupuestos extraordinarios de recursos por concepto de superávit del período 2010.

En fondos, aportes e inversiones propias (8%) se consideran todas las transferencias a entidades públicas y privadas que por distintas disposiciones legales los gobiernos locales deben realizar, así como la inversión en mantenimiento, construcción o reparación de los edificios municipales o inversiones tecnológicas para las plataformas de servicios, entre otras erogaciones.

Finalmente, en la construcción de diversa infraestructura y la contribución al desarrollo urbano, los gobiernos locales asignaron un 5,6%, y según las metas trazadas para el año 2011, estos recursos se destinarán básicamente al mantenimiento de edificios públicos, obras urbanísticas, construcción de bulevares, mejoras en infraestructura de parques, adquisición de terrenos para proyectos de vivienda de interés social y otros proyectos para la comunidad, construcción o mejoras en instalaciones deportivas, mejoras en centros de enseñanza, centros de salud y áreas de desarrollo comunal y diversos proyectos relacionados con el catastro municipal, entre otros.

De lo señalado en este aparte se puede concluir que la responsabilidad de los gobiernos locales es muy amplia y sensible a los intereses y necesidades de todos los ciudadanos, de ahí que sea muy oportuno este nuevo módulo relativo a planificación en el SIPP, pues es factible conocer los proyectos que realizará cada municipalidad, los recursos asignados, los realmente gastados y su cumplimiento efectivo, sin necesidad de movilizarse hasta las oficinas municipales para obtener este tipo de información tan valiosa para todos los habitantes y en especial, para las instituciones públicas que están obligadas a coordinar con los gobiernos locales las decisiones de inversión basadas en procesos de participación activa, consciente y democrática del pueblo⁹².

Asimismo, representa una oportunidad para que todos los ciudadanos brinden seguimiento a los proyectos promovidos por sus Alcaldes Municipales en los procesos electorales como parte de su plan de gobierno y sobre los cuales basaron su elección de voto, para que éstos cumplan a cabalidad con los compromisos adquiridos con el pueblo y atiendan sus obligaciones como funcionarios públicos sujetos al ordenamiento jurídico costarricense.

⁹² Artículo 5 del Código Municipal.

5. Anexos

5.1. Anexo 1

Presupuestos aprobados e improbados por la Contraloría General de la República
Millones de colones
Período 2011

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
	Total		11.050.124,8
1	Almacén Fiscal Agrícola de Cartago S.A.	Aprobado Parcialmente	430,0
2	Asilo de la Vejez de Cartago	Aprobado	277,8
3	Asociación albergue Rehabilitación alcohólico Adulto Mayor Indigente	Aprobado	141,0
4	Asociación aldeas SOS de Niños de Costa Rica	Aprobado	604,7
5	Asociación Benéfica Hogar de Ancianos Hortensia Rodríguez Sandoval de Bolaños	Aprobado	131,7
6	Asociación Cartaginesa Atención Ciudadanos Tercera Edad (ASCATE)	Aprobado	296,4
7	Asociación Casa de Ancianos de Ciudad Neilly	Aprobado	202,9
8	Asociación Casa Hogar para Ancianos Albernia	Aprobado	118,2
9	Asociación Católica Pro Ayuda al Enfermo de Hansen y Ancianos desamparados	Aprobado Parcialmente	118,3
10	Asociación Centro para Ancianos San Agustín la Virgen, Sarapiquí	Aprobado	173,8
11	Asociación Comunidad Encuentro	Aprobado	123,4
12	Asociación Costarricense para el Tamizaje y la Prevención de Discapacidades en el Niño	Aprobado	389,5
13	Asociación Cruz Roja Costarricense	Aprobado	5.966,0
14	Asociación de Atención Integral del Anciano San Cayetano	Aprobado	246,6
15	Asociación de desarrollo Económico Laboral Femenino Integral (ASODELFI)	Aprobado	5,1
16	Asociación de Olimpiadas Especiales de Costa Rica	Aprobado	895,5
17	Asociación de Protección al Anciano y Enfermo Crónico de Palmares	Aprobado	138,0
18	Asociación Ejército de Salvación	Aprobado	356,2
19	Asociación Hogar Carlos María Ulloa	Aprobado	303,9
20	Asociación Hogar Crea Internacional Capítulo de Costa Rica	Aprobado	303,8
21	Asociación Hogar de Ancianos de Alfaro Ruiz	Aprobado	117,5

Anexos

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
22	Asociación Hogar de Ancianos de Guatuso Julia Bolaños Valverde	Aprobado	203,0
23	Asociación Hogar de Ancianos de Limón Víctor Manual Casco Torres	Aprobado	137,4
24	Asociación Hogar de Ancianos Fray Casiano de Madrid	Aprobado Parcialmente	109,6
25	Asociación Hogar de Ancianos los Santos	Aprobado	204,7
26	Asociación Hogar de Ancianos San Buenaventura	Aprobado Parcialmente	150,6
27	Asociación Hogar de Ancianos San Jorge y Obras Parroquiales	Aprobado	159,8
28	Asociación Hogar Manos de Jesús Guadalupe de Cartago	Aprobado	148,2
29	Asociación Hogar para Ancianos de Orotina Pbro. Jesús Ma. Vargas Vásquez	Aprobado	135,7
30	Asociación Hogar para Ancianos Pococí - Guápiles.	Aprobado	107,9
31	Asociación Hogar para Ancianos Presbítero Jafeth Jiménez Morales de Grecia	Aprobado	210,0
32	Asociación por La Sonrisa de los Niños (ASONI)	Aprobado	110,3
33	Asociación Pro Ayuda Adulto Mayor de Upala	Aprobado	168,5
34	Asociación Pueblito de Costa Rica	Aprobado Parcialmente	483,1
35	Asociación Roblealto Pro-Bienestar del Niño	Aprobado	533,6
36	Asociación Siembra	Aprobado	169,4
37	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	Aprobado Parcialmente	13.706,0
38	Banco Central de Costa Rica	Aprobado	186.425,7
39	Banco Crédito Agrícola de Cartago	Aprobado	62.894,7
40	Banco de Costa Rica	Aprobado	295.239,5
41	Banco Hipotecario de La Vivienda (BANHVI)	Aprobado	96.404,0
42	Banco Nacional de Costa Rica	Aprobado	558.486,0
43	Banco Popular y Desarrollo Comunal	Aprobado	245.182,6
44	Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros S.A.	Aprobado	418,1
45	BCR Corredora de Seguros S.A. (BCRCS)	Aprobado	3.458,6
46	BCR Planes de Pensión	Aprobado	4.239,8
47	BCR Valores Puesto de Bolsa S.A.	Aprobado	5.977,1
48	BCR-Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	Aprobado	5.487,0
49	Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	Aprobado Parcialmente	21.039,5

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
50	BN Corredora de Seguros S.A.	Aprobado	1.607,9
51	BN Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A	Aprobado	3.540,0
52	BN Valores Puesto de Bolsa S.A.	Aprobado	6.892,1
53	BN -VITAL Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	Aprobado	7.611,1
54	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Aprobado	2.144.987,1
55	Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa R.L.	Aprobado	171,8
56	Centro Nacional de La Música	Aprobado	5.063,1
57	Ciudad de los Niños	Aprobado Parcialmente	1.234,2
58	Colegio San Luis Gonzaga	Aprobado	308,7
59	Colegio Universitario de Cartago	Aprobado	2.903,0
60	Colegio Universitario de Limón	Aprobado Parcialmente	1.186,2
61	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	Aprobado	409,5
62	Comisión Nacional de Préstamos para Educación	Aprobado	14.782,0
63	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Aprobado	8.293,8
64	Compañía Nacional de Fuerza y Luz	Aprobado	329.887,0
65	Concejo Municipal de Distrito de Monteverde de Puntarenas ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
66	Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
67	Concejo Municipal de Distrito Paquera, Puntarenas ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
68	Concejo Municipal de Distrito Peñas Blancas, San Ramón ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
69	Concejo Municipal Distrito de Cervantes ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
70	Concejo Municipal Distrito de Cóbano de Puntarenas ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
71	Concejo Municipal Distrito de Colorado de Abangares ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
72	Concejo Municipal Distrito de Lepanto de Puntarenas ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
73	Consejo de Seguridad Vial	Aprobado Parcialmente	29.313,5
74	Consejo Nacional de Concesiones	Aprobado Parcialmente	3.477,4

^{1/}El presupuesto se aprobó parcialmente por un período de seis meses debido a resolución de la Sala Constitucional y aún no se ha determinado el monto correspondiente a ese período. El caso se encuentra actualmente en estudio por parte de esta Contraloría General.

Anexos

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
75	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)	Aprobado	2.700,6
76	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	Aprobado	5.465,1
77	Consejo Nacional de Producción	Aprobado Parcialmente	34.140,5
78	Consejo Nacional de Rectores (CONARE)	Aprobado	7.074,2
79	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	Aprobado	7.249,4
80	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)	Aprobado	1.214,1
81	Consejo Nacional de Vialidad	Aprobado	128.200,6
82	Consejo Rector Sistema de Banca para el Desarrollo	Aprobado	606,0
83	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	Aprobado	4.532,6
84	Consejo Técnico de Aviación Civil	Aprobado	22.944,4
85	Correos de Costa Rica S.A.	Aprobado Parcialmente	14.023,3
86	Deposito Agrícola de Cartago S.A.	Aprobado Parcialmente	208,7
87	Junta Administrativa de La Dirección General de Migración y Extranjería	Aprobado	6.682,3
88	Editorial Costa Rica	Aprobado	498,8
89	Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)	Aprobado	50.191,6
90	Empresa Hidroeléctrica los Negros S.A. (Subsidiaria E.S.P.H.)	Aprobado	720,3
91	Federación de Municipalidades Cantones Productores de Banano (CAPROBA)	Aprobado Parcialmente	181,6
92	Federación de Municipalidades de Cartago	Aprobado Parcialmente	51,0
93	Federación (Liga) de Municipalidades de Guanacaste	Aprobado Parcialmente	86,6
94	Federación de Municipalidades de los Santos (FEMUSA)	Aprobado Parcialmente	7,5
95	Federación de Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica	Aprobado Parcialmente	7,5
96	Federación de Municipalidades de la Región Sur de La Provincia de Puntarenas (FEDEMSUR)	Aprobado Parcialmente	105,2
97	Federación de Municipalidades y Consejos Municipales de Distrito del Pacífico (FEMUPAC)	Aprobado	21,0
98	Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMETRON)	Aprobado Parcialmente	129,8

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
99	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA)	Aprobado Parcialmente	68,6
100	Fideicomiso Banco Popular (INFOCOOP UNACOOB)	Aprobado	164,0
101	Fideicomiso BCAC-IMAS-BANACIO/73-2002	Aprobado	1.001,0
102	Fideicomiso de Administración y Pago P.H. los Negros	Aprobado	10.839,2
103	Fideicomiso de Contingencia Corte Suprema de Justicia-Banco Nacional de Costa Rica	Aprobado	2.484,9
104	Fideicomiso de Titularización INCOP-ICT-BNCR	Aprobado	4.055,3
105	Fideicomiso de Vivienda Correos de Costa Rica S.A.-Banco de Costa Rica	Aprobado	37,9
106	Fideicomiso de Vivienda de La Junta Administrativa del Registro Nacional (UE 724 Banco de Costa Rica)	Aprobado	230,0
107	Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (Fideicomiso 3045)	Aprobado	41.703,6
108	Fideicomiso Fundación de Parques Nacionales Osa Corcovado Piedras Blancas	Aprobado	11,8
109	Fideicomiso MAG Pipa-FINADE	Aprobado	22.473,3
110	Fideicomiso MTSS/Pronamype-Banco Popular	Aprobado	3.986,6
111	Fideicomiso N° 906 INTA/BNCR	Aprobado	73,1
112	Fideicomiso N° 955 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica	Aprobado	494,3
113	Fideicomiso UTN-BNCR 486 (Universidad Técnica Nacional)	Aprobado	20,3
114	Fideicomiso 04-99 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas/Banco Crédito Agrícola de Cartago	Aprobado	101,5
115	Fideicomiso 1011-01 FODELI Banco Nacional	Aprobado	2.685,6
116	Fideicomiso 21-02 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas/Banco Crédito Agrícola de Cartago	Aprobado	856,0
117	Fideicomiso 25-02 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas/Banco Crédito Agrícola de Cartago	Aprobado	633,3
118	Fideicomiso 340 FONAFIFO-BNCR Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Aprobado	26,9
119	Fideicomiso 544 FONAFIFO-BNCR Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Aprobado Parcialmente	8.423,0

Anexos

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
120	Fideicomiso 544-11 (BN-CR) Proyecto FONAFIFO-MINAE.	Aprobado	9.873,0
121	Fideicomiso 550 FONAFIFO-BNCR Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Aprobado	224,7
122	Fideicomiso 551 FONAFIFO-BNCR Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Aprobado	242,2
123	Fideicomiso 872 CTAMS - Banco Nacional de Costa Rica	Aprobado	4.209,7
124	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	Aprobado	378.312,4
125	Fondo Nacional de Becas	Aprobado	35.947,5
126	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Aprobado	13.562,2
127	Fundación Ayúdenos para Ayudar	Aprobado	1.323,6
128	Fundación Fomento y Promoción de La Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria de Costa Rica	Aprobado	157,8
129	Fundación María - Hogar de Ancianos	Aprobado	715,9
130	Fundación Mundo de Oportunidades	Aprobado	352,7
131	Fundación Museos Banco Central	Aprobado	1.098,5
132	Fundación Omar Dengo	Aprobado	10.758,8
133	Fundación Parque Marino	Aprobado	218,0
134	Guías y Scouts de Costa Rica	Aprobado	929,7
135	Hogar de Ancianos de San Ramón	Aprobado	129,7
136	Hogar de Ancianos Monseñor Delfín Quesada	Aprobado	195,9
137	Hogar Nacional de Ancianos Santiago Crespo Calvo	Aprobado	205,7
138	Hospicio de Huérfanos de Cartago	Aprobado	167,1
139	Fundación Hospicio de Huérfanos de San José	Aprobado Parcialmente	297,9
140	INSInversiones Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A	Aprobado	1.679,0
141	INS-Pensiones Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	Aprobado	1.428,1
142	Instituto Agropecuario Costarricense	Aprobado	792,3
143	Instituto Costarricense de Acueductos y alcantarillados (ICAA)	Aprobado Parcialmente	129.605,6
144	Instituto Costarricense de Electricidad	Aprobado	1.856.243,0
145	Instituto Costarricense de Ferrocarriles	Aprobado	5.736,0
146	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Aprobado	3.676,4
147	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	Aprobado	6.882,7
148	Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	Aprobado	22.376,0

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
149	Instituto Costarricense del deporte y La Recreación (ICODER)	Aprobado	6.385,8
150	Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)	Aprobado	25.264,9
151	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	Aprobado	8.358,3
152	Instituto Mixto de Ayuda Social	Aprobado	118.679,2
153	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	Aprobado	74.479,1
154	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	Aprobado Parcialmente	7.650,1
155	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Aprobado Parcialmente	19.541,9
156	Instituto Nacional de las Mujeres	Aprobado	8.007,2
157	Instituto Nacional de Seguros (INS)	Aprobado Parcialmente	1.253.088,6
158	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Aprobado	54.035,2
159	Instituto Sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	Aprobado	5.747,8
160	Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)	Aprobado	38.522,1
161	Insurance Servicios S.A.	Aprobado Parcialmente	12.858,6
162	INS-Valores Puesto de Bolsa S.A.	Aprobado	4.969,3
163	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	Aprobado	3.922,2
164	Junta Administrativa del Registro Nacional	Aprobado	30.735,3
165	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	Aprobado	35.171,7
166	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, Puntarenas	Aprobado	6.212,0
167	Junta de Protección Social de San José	Aprobado	150.647,3
168	Liga de Municipalidad de Heredia	Aprobado Parcialmente	78,6
169	Municipalidad de Abangares	Aprobado Parcialmente	1.091,0
170	Municipalidad de Acosta	Improbado	0,0
171	Municipalidad de Aguirre	Aprobado	2.672,3
172	Municipalidad de Alajuela	Aprobado	12.938,7
173	Municipalidad de Alajuelita	Aprobado	1.520,9
174	Municipalidad de Alfaró Ruiz	Aprobado	567,2
175	Municipalidad de Alvarado	Aprobado Parcialmente	509,0
176	Municipalidad de Aserrí	Aprobado Parcialmente	1.470,3
177	Municipalidad de Atenas	Aprobado Parcialmente	800,5

Anexos

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
178	Municipalidad de Bagaces	Aprobado Parcialmente	1.218,4
179	Municipalidad de Barva	Aprobado	1.245,4
180	Municipalidad de Belén	Aprobado	5.356,1
181	Municipalidad de Buenos Aires	Aprobado	1.412,2
182	Municipalidad de Cañas	Aprobado	1.460,8
183	Municipalidad de Carrillo Guanacaste	Aprobado	6.562,2
184	Municipalidad de Cartago	Aprobado Parcialmente	9.936,4
185	Municipalidad de Corredores	Aprobado Parcialmente	2.179,7
186	Municipalidad de Coto Brus	Aprobado Parcialmente	1.105,5
187	Municipalidad de Curridabat	Aprobado	4.431,3
188	Municipalidad de Desamparados	Aprobado	6.325,1
189	Municipalidad de Dota	Improbado	0,0
190	Municipalidad de El Guarco	Aprobado Parcialmente	1.687,6
191	Municipalidad de Escazú	Aprobado Parcialmente	9.715,0
192	Municipalidad de Esparza	Improbado	0,0
193	Municipalidad de Flores	Aprobado Parcialmente	1.206,2
194	Municipalidad de Garabito	Improbado	0,0
195	Municipalidad de Goicoechea	Improbado	0,0
196	Municipalidad de Golfito	Aprobado Parcialmente	1.952,4
197	Municipalidad de Grecia	Aprobado	4.183,8
198	Municipalidad de Guácimo	Aprobado	1.046,9
199	Municipalidad de Guatuso	Aprobado Parcialmente	652,0
200	Municipalidad de Heredia	Aprobado Parcialmente	8.322,3
201	Municipalidad de Hojancha	Aprobado	462,7
202	Municipalidad de Jimenez	Improbado	0,0
203	Municipalidad de La Cruz Guanacaste	Aprobado Parcialmente	2.400,1
204	Municipalidad de La Unión	Aprobado Parcialmente	5.584,2
205	Municipalidad de León Cortes	Aprobado	510,3
206	Municipalidad de Liberia	Aprobado Parcialmente	2.880,0
207	Municipalidad de Limón	Aprobado	3.605,9

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
208	Municipalidad de los Chiles	Aprobado Parcialmente	798,0
209	Municipalidad de Matina	Improbado	0,0
210	Municipalidad de Montes de Oca	Aprobado	3.726,9
211	Municipalidad de Montes de Oro	Aprobado Parcialmente	785,7
212	Municipalidad de Mora	Aprobado Parcialmente	1.382,5
213	Municipalidad de Moravia	Aprobado Parcialmente	2.861,3
214	Municipalidad de Nandayure	Aprobado	1.017,7
215	Municipalidad de Naranjo	Improbado	0,0
216	Municipalidad de Nicoya	Aprobado Parcialmente	2.487,5
217	Municipalidad de Oreamuno	Aprobado Parcialmente	1.393,1
218	Municipalidad de Orotina	Aprobado	1.099,1
219	Municipalidad de Osa	Aprobado Parcialmente	2.479,5
220	Municipalidad de Palmares	Aprobado Parcialmente	1.091,2
221	Municipalidad de Paraíso	Aprobado Parcialmente	1.682,5
222	Municipalidad de Parrita	Improbado	0,0
223	Municipalidad de Pérez Zeledón	Aprobado	4.819,9
224	Municipalidad de Poás	Aprobado	1.061,0
225	Municipalidad de Pococí	Aprobado	3.565,3
226	Municipalidad de Puntarenas	Improbado	0,0
227	Municipalidad de Puriscal	Aprobado Parcialmente	889,4
228	Municipalidad de San Carlos	Aprobado	5.820,0
229	Municipalidad de San Isidro de Heredia	Aprobado Parcialmente	1.042,1
230	Municipalidad de San José	Aprobado	47.030,1
231	Municipalidad de San Mateo	Aprobado Parcialmente	522,1
232	Municipalidad de San Pablo de Heredia	Aprobado	1.373,1
233	Municipalidad de San Rafael de Heredia	Aprobado Parcialmente	1.637,5
234	Municipalidad de San Ramón	Aprobado Parcialmente	3.666,2
235	Municipalidad de Santa Ana	Aprobado Parcialmente	5.755,5
236	Municipalidad de Santa Bárbara de Heredia	Aprobado	989,2

Anexos

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
237	Municipalidad de Santa Cruz	Aprobado Parcialmente	4.463,9
238	Municipalidad de Santo Domingo de Heredia	Aprobado	2.605,8
239	Municipalidad de Sarapiquí	Aprobado	2.072,8
240	Municipalidad de Siquirres	Aprobado Parcialmente	1.800,8
241	Municipalidad de Talamanca	Aprobado Parcialmente	1.067,5
242	Municipalidad de Tarrazú	Aprobado Parcialmente	698,2
243	Municipalidad de Tibás	Aprobado Parcialmente	5.419,6
244	Municipalidad de Tilarán	Aprobado Parcialmente	955,4
245	Municipalidad de Turrialba	Aprobado Parcialmente	2.016,8
246	Municipalidad de Turrubares	Aprobado	988,2
247	Municipalidad de Upala	Aprobado Parcialmente	1.096,0
248	Municipalidad de Valverde Vega	Aprobado Parcialmente	751,5
249	Municipalidad de Vásquez de Coronado	Aprobado Parcialmente	2.350,3
250	Oficina de Cooperación Internacional de La Salud	Aprobado	13.900,0
251	Oficina Nacional de Semillas	Aprobado	520,0
252	Operadora de La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Aprobado	2.860,8
253	Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A	Aprobado	7.756,6
254	Patronato Nacional de Ciegos	Aprobado	128,3
255	Patronato Nacional de La Infancia (PANI)	Aprobado	25.842,6
256	Patronato Nacional de Rehabilitación	Aprobado	422,0
257	Popular Sociedad Agencia de Seguros S.A.	Aprobado	2.674,2
258	Popular Sociedad de Fondos de Inversión, S.A	Aprobado	1.656,1
259	Popular Valores Puesto de Bolsa S.A.	Aprobado	8.953,2
260	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y General Básica (PROMECE)	Aprobado Parcialmente	7.469,8
261	Programa de Regularización del Catastro y Registro	Aprobado	8.225,3
262	Programa Integral Mercadeo Agropecuario	Aprobado	4.181,5

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
263	Radiográfica Costarricense S. A	Aprobado	53.999,0
264	Refinadora Costarricense de Petróleo	Aprobado	1.462.910,2
265	Servicio Fitosanitario del Estado	Aprobado	12.850,0
266	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento	Improbado	0,0
267	Servicio Nacional de Salud Animal	Aprobado Parcialmente	8.724,4
268	Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Aprobado	30.548,2
269	Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (SINART)	Aprobado	2.712,9
270	Superintendencia de Pensiones	Aprobado	4.203,2
271	Superintendencia General de Entidades Financieras	Aprobado	10.556,3
272	Superintendencia General de Seguros (SUGESE)	Aprobado	2.324,7
273	Superintendencia General de Telecomunicaciones	Aprobado	6.042,8
274	Superintendencia General de Valores	Aprobado	4.942,2
275	Unidad de Coordinación del Proyecto Limón Ciudad Puerto	Aprobado	7.286,5
276	Unión Nacional de Gobiernos Locales	Aprobado Parcialmente	553,9
277	Universidad de Costa Rica	Aprobado	178.855,3
278	Universidad Estatal a Distancia (UNED)	Aprobado	37.204,8
279	Universidad Nacional (UNA)	Aprobado	78.885,6
280	Universidad Técnica Nacional (UTN)	Aprobado	16.549,6

5.2. Anexo 2

Presupuestos aprobados e improbados por la Contraloría General de la República
Millones de colones
Período 2011

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
	Total		11.050.124,8
1	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Aprobado	2.144.987,1
2	Instituto Costarricense de Electricidad	Aprobado	1.856.243,0
3	Refinadora Costarricense de Petróleo	Aprobado	1.462.910,2
4	Instituto Nacional de Seguros (INS)	Aprobado Parcialmente	1.253.088,6
5	Banco Nacional de Costa Rica	Aprobado	558.486,0
6	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	Aprobado	378.312,4
7	Compañía Nacional de Fuerza y Luz	Aprobado	329.887,0
8	Banco de Costa Rica	Aprobado	295.239,5
9	Banco Popular y Desarrollo Comunal	Aprobado	245.182,6
10	Banco Central de Costa Rica	Aprobado	186.425,7
11	Universidad de Costa Rica	Aprobado	178.855,3
12	Junta de Protección Social de San José	Aprobado	150.647,3
13	Instituto Costarricense de Acueductos y alcantarillados (ICAA)	Aprobado Parcialmente	129.605,6
14	Consejo Nacional de Vialidad	Aprobado	128.200,6
15	Instituto Mixto de Ayuda Social	Aprobado	118.679,2
16	Banco Hipotecario de La Vivienda (BANHVI)	Aprobado	96.404,0
17	Universidad Nacional (UNA)	Aprobado	78.885,6
18	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	Aprobado	74.479,1
19	Banco Crédito Agrícola de Cartago	Aprobado	62.894,7
20	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Aprobado	54.035,2
21	Radiográfica Costarricense S. A	Aprobado	53.999,0
22	Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)	Aprobado	50.191,6
23	Municipalidad de San José	Aprobado	47.030,1
24	Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (Fideicomiso 3045)	Aprobado	41.703,6
25	Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)	Aprobado	38.522,1
26	Universidad Estatal a Distancia (UNED)	Aprobado	37.204,8
27	Fondo Nacional de Becas	Aprobado	35.947,5
28	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	Aprobado	35.171,7
29	Consejo Nacional de Producción	Aprobado Parcialmente	34.140,5

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
30	Junta Administrativa del Registro Nacional	Aprobado	30.735,3
31	Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Aprobado	30.548,2
32	Consejo de Seguridad Vial	Aprobado Parcialmente	29.313,5
33	Patronato Nacional de La Infancia (PANI)	Aprobado	25.842,6
34	Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)	Aprobado	25.264,9
35	Consejo Técnico de Aviación Civil	Aprobado	22.944,4
36	Fideicomiso MAG-Pipa-FINADE	Aprobado	22.473,3
37	Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	Aprobado	22.376,0
38	Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	Aprobado Parcialmente	21.039,5
39	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Aprobado Parcialmente	19.541,9
40	Universidad Técnica Nacional (UTN)	Aprobado	16.549,6
41	Comisión Nacional de Préstamos para Educación	Aprobado	14.782,0
42	Correos de Costa Rica S.A.	Aprobado Parcialmente	14.023,3
43	Oficina de Cooperación Internacional de La Salud	Aprobado	13.900,0
44	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	Aprobado Parcialmente	13.706,0
45	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Aprobado	13.562,2
46	Municipalidad de Alajuela	Aprobado	12.938,7
47	Insurance Servicios S.A.	Aprobado Parcialmente	12.858,6
48	Servicio Fitosanitario del Estado	Aprobado	12.850,0
49	Fideicomiso de Administración y Pago P.H. los Negros	Aprobado	10.839,2
50	Fundación Omar Dengo	Aprobado	10.758,8
51	Superintendencia General de Entidades Financieras	Aprobado	10.556,3
52	Municipalidad de Cartago	Aprobado Parcialmente	9.936,4
53	Fideicomiso 544-11 (BN-CR) Proyecto FONAFIFO-MINAE.	Aprobado	9.873,0
54	Municipalidad de Escazú	Aprobado Parcialmente	9.715,0
55	Popular Valores Puesto de Bolsa S.A.	Aprobado	8.953,2
56	Servicio Nacional de Salud Animal	Aprobado Parcialmente	8.724,4
57	Fideicomiso 544 FONAFIFO-BNCR Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Aprobado Parcialmente	8.423,0
58	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	Aprobado	8.358,3
59	Municipalidad de Heredia	Aprobado Parcialmente	8.322,3
60	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Aprobado	8.293,8

Anexos

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
61	Programa de Regularización del Catastro y Registro	Aprobado	8.225,3
62	Instituto Nacional de las Mujeres	Aprobado	8.007,2
63	Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A	Aprobado	7.756,6
64	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	Aprobado Parcialmente	7.650,1
65	BN -VITAL Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	Aprobado	7.611,1
66	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y General Básica (PROMECE)	Aprobado Parcialmente	7.469,8
67	Unidad de Coordinación del Proyecto Limón Ciudad Puerto	Aprobado	7.286,5
68	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	Aprobado	7.249,4
69	Consejo Nacional de Rectores (CONARE)	Aprobado	7.074,2
70	BN Valores Puesto de Bolsa S.A.	Aprobado	6.892,1
71	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	Aprobado	6.882,7
72	Junta Administrativa de La Dirección General de Migración y Extranjería	Aprobado	6.682,3
73	Municipalidad de Carrillo Guanacaste	Aprobado	6.562,2
74	Instituto Costarricense del deporte y La Recreación (ICODER)	Aprobado	6.385,8
75	Municipalidad de Desamparados	Aprobado	6.325,1
76	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, Puntarenas	Aprobado	6.212,0
77	Superintendencia General de Telecomunicaciones	Aprobado	6.042,8
78	BCR Valores Puesto de Bolsa S.A.	Aprobado	5.977,1
79	Asociación Cruz Roja Costarricense	Aprobado	5.966,0
80	Municipalidad de San Carlos	Aprobado	5.820,0
81	Municipalidad de Santa Ana	Aprobado Parcialmente	5.755,5
82	Instituto Sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	Aprobado	5.747,8
83	Instituto Costarricense de Ferrocarriles	Aprobado	5.736,0
84	Municipalidad de La Unión	Aprobado Parcialmente	5.584,2
85	BCR-Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	Aprobado	5.487,0
86	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	Aprobado	5.465,1
87	Municipalidad de Tibás	Aprobado Parcialmente	5.419,6
88	Municipalidad de Belén	Aprobado	5.356,1
89	Centro Nacional de La Música	Aprobado	5.063,1
90	INS-Valores Puesto de Bolsa S.A.	Aprobado	4.969,3
91	Superintendencia General de Valores	Aprobado	4.942,2

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
92	Municipalidad de Pérez Zeledón	Aprobado	4.819,9
93	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	Aprobado	4.532,6
94	Municipalidad de Santa Cruz	Aprobado Parcialmente	4.463,9
95	Municipalidad de Curridabat	Aprobado	4.431,3
96	BCR Planes de Pensión	Aprobado	4.239,8
97	Fideicomiso 872 CTAMS - Banco Nacional de Costa Rica	Aprobado	4.209,7
98	Superintendencia de Pensiones	Aprobado	4.203,2
99	Municipalidad de Grecia	Aprobado	4.183,8
100	Programa Integral Mercadeo Agropecuario	Aprobado	4.181,5
101	Fideicomiso de Titularización INCOP-ICT-BNCR	Aprobado	4.055,3
102	Fideicomiso MTSS/Pronamype-Banco Popular	Aprobado	3.986,6
103	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	Aprobado	3.922,2
104	Municipalidad de Montes de Oca	Aprobado	3.726,9
105	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Aprobado	3.676,4
106	Municipalidad de San Ramón	Aprobado Parcialmente	3.666,2
107	Municipalidad de Limón	Aprobado	3.605,9
108	Municipalidad de Pococí	Aprobado	3.565,3
109	BN Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A	Aprobado	3.540,0
110	Consejo Nacional de Concesiones	Aprobado Parcialmente	3.477,4
111	BCR Corredora de Seguros S.A. (BCRCS)	Aprobado	3.458,6
112	Colegio Universitario de Cartago	Aprobado	2.903,0
113	Municipalidad de Liberia	Aprobado Parcialmente	2.880,0
114	Municipalidad de Moravia	Aprobado Parcialmente	2.861,3
115	Operadora de La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Aprobado	2.860,8
116	Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (SINART)	Aprobado	2.712,9
117	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)	Aprobado	2.700,6
118	Fideicomiso 1011-01 FODELI Banco Nacional	Aprobado	2.685,6
119	Popular Sociedad Agencia de Seguros S.A.	Aprobado	2.674,2
120	Municipalidad de Aguirre	Aprobado	2.672,3
121	Municipalidad de Santo Domingo de Heredia	Aprobado	2.605,8
122	Municipalidad de Nicoya	Aprobado Parcialmente	2.487,5
123	Fideicomiso de Contingencia Corte Suprema de Justicia-Banco Nacional de Costa Rica	Aprobado	2.484,9

Anexos

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
124	Municipalidad de Osa	Aprobado Parcialmente	2.479,5
125	Municipalidad de La Cruz Guanacaste	Aprobado Parcialmente	2.400,1
126	Municipalidad de Vásquez de Coronado	Aprobado Parcialmente	2.350,3
127	Superintendencia General de Seguros (SUGESE)	Aprobado	2.324,7
128	Municipalidad de Corredores	Aprobado Parcialmente	2.179,7
129	Municipalidad de Sarapiquí	Aprobado	2.072,8
130	Municipalidad de Turrialba	Aprobado Parcialmente	2.016,8
131	Municipalidad de Golfito	Aprobado Parcialmente	1.952,4
132	Municipalidad de Siquirres	Aprobado Parcialmente	1.800,8
133	Municipalidad de El Guarco	Aprobado Parcialmente	1.687,6
134	Municipalidad de Paraíso	Aprobado Parcialmente	1.682,5
135	INSInversiones Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A	Aprobado	1.679,0
136	Popular Sociedad de Fondos de Inversión, S.A	Aprobado	1.656,1
137	Municipalidad de San Rafael de Heredia	Aprobado Parcialmente	1.637,5
138	BN Corredora de Seguros S.A.	Aprobado	1.607,9
139	Municipalidad de Alajuelita	Aprobado	1.520,9
140	Municipalidad de Aserri	Aprobado Parcialmente	1.470,3
141	Municipalidad de Cañas	Aprobado	1.460,8
142	INS-Pensiones Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	Aprobado	1.428,1
143	Municipalidad de Buenos Aires	Aprobado	1.412,2
144	Municipalidad de Oreamuno	Aprobado Parcialmente	1.393,1
145	Municipalidad de Mora	Aprobado Parcialmente	1.382,5
146	Municipalidad de San Pablo de Heredia	Aprobado	1.373,1
147	Fundación Ayúdenos para Ayudar	Aprobado	1.323,6
148	Municipalidad de Barva	Aprobado	1.245,4
149	Ciudad de los Niños	Aprobado Parcialmente	1.234,2
150	Municipalidad de Bagaces	Aprobado Parcialmente	1.218,4

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
151	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)	Aprobado	1.214,1
152	Municipalidad de Flores	Aprobado Parcialmente	1.206,2
153	Colegio Universitario de Limón	Aprobado Parcialmente	1.186,2
154	Municipalidad de Coto Brus	Aprobado Parcialmente	1.105,5
155	Municipalidad de Orotina	Aprobado	1.099,1
156	Fundación Museos Banco Central	Aprobado	1.098,5
157	Municipalidad de Upala	Aprobado Parcialmente	1.096,0
158	Municipalidad de Palmares	Aprobado Parcialmente	1.091,2
159	Municipalidad de Abangares	Aprobado Parcialmente	1.091,0
160	Municipalidad de Talamanca	Aprobado Parcialmente	1.067,5
161	Municipalidad de Poás	Aprobado	1.061,0
162	Municipalidad de Guácimo	Aprobado	1.046,9
163	Municipalidad de San Isidro de Heredia	Aprobado Parcialmente	1.042,1
164	Municipalidad de Nandayure	Aprobado	1.017,7
165	Fideicomiso BCAC-IMAS-BANACIO/73-2002	Aprobado	1.001,0
166	Municipalidad de Santa Bárbara de Heredia	Aprobado	989,2
167	Municipalidad de Turrubares	Aprobado	988,2
168	Municipalidad de Tillarón	Aprobado Parcialmente	955,4
169	Guías y Scouts de Costa Rica	Aprobado	929,7
170	Asociación de Olimpíadas Especiales de Costa Rica	Aprobado	895,5
171	Municipalidad de Puriscal	Aprobado Parcialmente	889,4
172	Fideicomiso 21-02 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas/Banco Crédito Agrícola de Cartago	Aprobado	856,0
173	Municipalidad de Atenas	Aprobado Parcialmente	800,5
174	Municipalidad de los Chiles	Aprobado Parcialmente	798,0
175	Instituto Agropecuario Costarricense	Aprobado	792,3
176	Municipalidad de Montes de Oro	Aprobado Parcialmente	785,7
177	Municipalidad de Valverde Vega	Aprobado Parcialmente	751,5
178	Empresa Hidroeléctrica los Negros S.A. (Subsidiaria)	Aprobado	720,3

Anexos

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
	E.S.P.H.)		
179	Fundación María - Hogar de Ancianos	Aprobado	715,9
180	Municipalidad de Tarrazú	Aprobado Parcialmente	698,2
181	Municipalidad de Guatuso	Aprobado Parcialmente	652,0
182	Fideicomiso 25-02 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas/Banco Crédito Agrícola de Cartago	Aprobado	633,3
183	Consejo Rector Sistema de Banca para el Desarrollo	Aprobado	606,0
184	Asociación aldeas SOS de Niños de Costa Rica	Aprobado	604,7
185	Municipalidad de Alfaro Ruiz	Aprobado	567,2
186	Unión Nacional de Gobiernos Locales	Aprobado Parcialmente	553,9
187	Asociación Roblealto Pro-Bienestar del Niño	Aprobado	533,6
188	Municipalidad de San Mateo	Aprobado Parcialmente	522,1
189	Oficina Nacional de Semillas	Aprobado	520,0
190	Municipalidad de León Cortes	Aprobado	510,3
191	Municipalidad de Alvarado	Aprobado Parcialmente	509,0
192	Editorial Costa Rica	Aprobado	498,8
193	Fideicomiso N° 955 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica	Aprobado	494,3
194	Asociación Pueblito de Costa Rica	Aprobado Parcialmente	483,1
195	Municipalidad de Hojancha	Aprobado	462,7
196	Almacén Fiscal Agrícola de Cartago S.A.	Aprobado Parcialmente	430,0
197	Patronato Nacional de Rehabilitación	Aprobado	422,0
198	Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros S.A.	Aprobado	418,1
199	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	Aprobado	409,5
200	Asociación Costarricense para el Tamizaje y la Prevención de Discapacidades en el Niño	Aprobado	389,5
201	Asociación Ejército de Salvación	Aprobado	356,2
202	Fundación Mundo de Oportunidades	Aprobado	352,7
203	Colegio San Luis Gonzaga	Aprobado	308,7
204	Asociación Hogar Carlos María Ulloa	Aprobado	303,9
205	Asociación Hogar Crea Internacional Capítulo de Costa Rica	Aprobado	303,8
206	Fundación Hospicio de Huérfanos de San José	Aprobado Parcialmente	297,9
207	Asociación Cartaginesa Atención Ciudadanos	Aprobado	296,4

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
	Tercera Edad (ASCATE)		
208	Asilo de la Vejez de Cartago	Aprobado	277,8
209	Asociación de Atención Integral del Anciano San Cayetano	Aprobado	246,6
210	Fideicomiso 551 FONAFIFO-BNCR Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Aprobado	242,2
211	Fideicomiso de Vivienda de La Junta Administrativa del Registro Nacional (UE 724 Banco de Costa Rica)	Aprobado	230,0
212	Fideicomiso 550 FONAFIFO-BNCR Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Aprobado	224,7
213	Fundación Parque Marino	Aprobado	218,0
214	Asociación Hogar para Ancianos Presbítero Jafeth Jiménez Morales de Grecia	Aprobado	210,0
215	Deposito Agrícola de Cartago S.A.	Aprobado Parcialmente	208,7
216	Hogar Nacional de Ancianos Santiago Crespo Calvo	Aprobado	205,7
217	Asociación Hogar de Ancianos los Santos	Aprobado	204,7
218	Asociación Hogar de Ancianos de Guatuso Julia Bolaños Valverde	Aprobado	203,0
219	Asociación Casa de Ancianos de Ciudad Neilly	Aprobado	202,9
220	Hogar de Ancianos Monseñor Delfín Quesada	Aprobado	195,9
221	Federación de Municipalidades Cantones Productores de Banano (CAPROBA)	Aprobado Parcialmente	181,6
222	Asociación Centro para Ancianos San Agustín la Virgen, Sarapiquí	Aprobado	173,8
223	Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa R.L.	Aprobado	171,8
224	Asociación Siembra	Aprobado	169,4
225	Asociación Pro Ayuda Adulto Mayor de Upala	Aprobado	168,5
226	Hospicio de Huérfanos de Cartago	Aprobado	167,1
227	Fideicomiso Banco Popular (INFOCOOP UNACCOOP)	Aprobado	164,0
228	Asociación Hogar de Ancianos San Jorge y Obras Parroquiales	Aprobado	159,8
229	Fundación Fomento y Promoción de La Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria de Costa Rica	Aprobado	157,8
230	Asociación Hogar de Ancianos San Buenaventura	Aprobado Parcialmente	150,6
231	Asociación Hogar Manos de Jesús Guadalupe de Cartago	Aprobado	148,2
232	Asociación albergue Rehabilitación alcohólico Adulto Mayor Indigente	Aprobado	141,0
233	Asociación de Protección al Anciano y Enfermo Crónico de Palmares	Aprobado	138,0
234	Asociación Hogar de Ancianos de Limón Víctor Manual Casco Torres	Aprobado	137,4

Anexos

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
235	Asociación Hogar para Ancianos de Orotina Pbro. Jesús Ma. Vargas Vásquez	Aprobado	135,7
236	Asociación Benéfica Hogar de Ancianos Hortensia Rodríguez Sandoval de Bolaños	Aprobado	131,7
237	Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMETRON)	Aprobado Parcialmente	129,8
238	Hogar de Ancianos de San Ramón	Aprobado	129,7
239	Patronato Nacional de Ciegos	Aprobado	128,3
240	Asociación Comunidad Encuentro	Aprobado	123,4
241	Asociación Católica Pro Ayuda al Enfermo de Hansen y Ancianos desamparados	Aprobado Parcialmente	118,3
242	Asociación Casa Hogar para Ancianos Albernia	Aprobado	118,2
243	Asociación Hogar de Ancianos de Alfaro Ruiz	Aprobado	117,5
244	Asociación por La Sonrisa de los Niños (ASONI)	Aprobado	110,3
245	Asociación Hogar de Ancianos Fray Casiano de Madrid	Aprobado Parcialmente	109,6
246	Asociación Hogar para Ancianos Pococí -Guápiles.	Aprobado	107,9
247	Federación de Municipalidades de la Región Sur de La Provincia de Puntarenas (FEDEMSUR)	Aprobado Parcialmente	105,2
248	Fideicomiso 04-99 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas/Banco Crédito Agrícola de Cartago	Aprobado	101,5
249	Federación (Liga) de Municipalidades de Guanacaste	Aprobado Parcialmente	86,6
250	Liga de Municipalidad de Heredia	Aprobado Parcialmente	78,6
251	Fideicomiso N° 906 INTA/BNCR	Aprobado	73,1
252	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA)	Aprobado Parcialmente	68,6
253	Federación de Municipalidades de Cartago	Aprobado Parcialmente	51,0
254	Fideicomiso de Vivienda Correos de Costa Rica S.A.- Banco de Costa Rica	Aprobado	37,9
255	Fideicomiso 340 FONAFIFO-BNCR Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Aprobado	26,9
256	Federación de Municipalidades y Consejos Municipales de Distrito del Pacífico (FEMUPAC)	Aprobado	21,0
257	Fideicomiso UTN-BNCR 486 (Universidad Técnica Nacional)	Aprobado	20,3
258	Fideicomiso Fundación de Parques Nacionales Osa Corcovado Piedras Blancas	Aprobado	11,8
259	Federación de Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica	Aprobado Parcialmente	7,5
260	Federación de Municipalidades de los Santos (FEMUSA)	Aprobado Parcialmente	7,5

	Nombre de la Institución	Estado del documento	Monto Aprobado
261	Asociación de desarrollo Económico Laboral Femenino Integral (ASODELFI)	Aprobado	5,1
262	Concejo Municipal de Distrito de Monteverde de Puntarenas ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
263	Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
264	Concejo Municipal de Distrito Paquera, Puntarenas ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
265	Concejo Municipal de Distrito Peñas Blancas, San Ramón ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
266	Concejo Municipal Distrito de Cervantes ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
267	Concejo Municipal Distrito de Cóbano de Puntarenas ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
268	Concejo Municipal Distrito de Colorado de Abangares ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
269	Concejo Municipal Distrito de Lepanto de Puntarenas ^{1/}	Aprobado Parcialmente	0,0
270	Municipalidad de Acosta	Improbado	0,0
271	Municipalidad de Dota	Improbado	0,0
272	Municipalidad de Esparza	Improbado	0,0
273	Municipalidad de Garabito	Improbado	0,0
274	Municipalidad de Goicoechea	Improbado	0,0
275	Municipalidad de Jimenez	Improbado	0,0
276	Municipalidad de Matina	Improbado	0,0
277	Municipalidad de Naranjo	Improbado	0,0
278	Municipalidad de Parrita	Improbado	0,0
279	Municipalidad de Puntarenas	Improbado	0,0
280	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento	Improbado	0,0

^{1/}El presupuesto se aprobó parcialmente por un período de seis meses debido a resolución de la Sala Constitucional y aún no se ha determinado el monto correspondiente a ese período. El caso se encuentra actualmente en estudio por parte de esta Contraloría General.