

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIO DE POSGRADO

PROPUESTA PARA LA OPTIMIZACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA
ANUAL DEL SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO

Trabajo final de graduación sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración y Dirección de empresas para optar por grado de maestría profesional en Administración y Dirección de Empresas con énfasis en Gerencia.

ÁLVARO ANDRÉS ROJAS SOTO

Ciudad Universitaria “Rodrigo Facio”,

Costa Rica

2016

Dedicatoria

A mi hija María Pía, a mi esposa, a mis padres, a mis hermanos y a mi ahijado.

Agradecimiento

Agradezco a todas las personas que hicieron posible alcanzar esta meta, en especial a mi esposa, a mi hermana y al personal del SFE, quienes me brindaron su colaboración, y a Dios que me dio la sabiduría para concluir este trabajo final de graduación.

Hoja de aprobación

“Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas de la Universidad de Costa Rica como requisito parcial para optar por el grado de maestría profesional en Administración y Dirección de Empresas con énfasis en Gerencia”.

MAE. Roque Rodríguez Chacón
Profesor guía

MAE. Giselle Hidalgo Redondo
Lectora interno

MAE. Adrián Gómez Díaz
Lector externo

Dr. Aníbal Barquero Chacón
Director del Programa de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas.

Ing. Álvaro Andrés Rojas Soto
Sustentante

Tabla de contenido

Dedicatoria.....	ii
Agradecimiento.....	iii
Hoja de aprobación	iv
Tabla de contenido.....	v
Resumen.....	x
Summary	xi
Lista de tablas	xii
Lista de gráficos.....	xiii
Lista de ilustraciones	xiv
Lista de abreviaturas	xv
Introducción.....	1
1 Capítulo I. Contextualizar la ejecución presupuestaria anual de las instituciones públicas de Costa Rica, así como presentar los aspectos conceptuales teóricos necesarios para diseñar la estrategia operativa.....	4
1.1 Contextualización de la industria	4
1.1.1 Institucionalidad de Costa Rica	4
1.1.2 Presupuesto en el sector público.....	6
1.1.3 Ejecución presupuestaria de las instituciones públicas.....	8
1.1.4 Ingresos y egresos del sector público	14
1.2 Marco teórico	15
1.1.5 Marco jurídico sistema plan - presupuesto	15
1.1.6 Proceso administrativo.....	26
1.1.7 Presupuesto	27
1.1.8 Diagrama de flujo	29
1.1.9 <i>Benchmarking</i>	31

2	CAPÍTULO II. Describir el funcionamiento del servicio fitosanitario del Estado y las condiciones actuales de la gestión presupuestaria anual de la institución.....	34
2.1	Reseña histórica del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE).....	34
2.2	Marco estratégico del SFE	37
2.2.1	Misión, visión y valores.....	37
2.2.2	Objetivos.....	38
2.2.3	Política de calidad.....	39
2.2.4	Ámbito de acción.....	39
2.2.5	Potestades legales	40
2.2.6	Ubicación.....	40
2.3	Estructura organizacional del SFE.....	41
2.3.1	Departamento Administrativo y Financiero	42
2.3.2	Departamento de Laboratorios.....	43
2.3.3	Departamento de Agroquímicos y Equipo.....	44
2.3.4	Departamento de Operaciones Regionales	44
2.3.5	Departamento de Normas y Regulaciones.....	44
2.3.6	Departamento de Biotecnología.....	45
2.3.7	Departamento de Certificación Fitosanitaria	45
2.3.8	Departamento de Control Fitosanitario.....	45
2.4	Ejecución Presupuestaria del SFE.....	47
2.5	Aspectos relevantes del evento	49
2.5.1	Ejecutores de presupuesto.....	49
2.5.2	Proveeduría del SFE	55
2.5.3	Ingresos del SFE	58
2.5.4	Superávit del SFE	60

2.6	Estrategia de la ejecución presupuestaria del SFE	61
3	Capítulo III. Analizar la gestión presupuestaria anual del Servicio Fitosanitario del Estado a través de una investigación descriptiva con base en la experiencia ejecutoria de presupuesto de los usuarios internos y proveedores	65
3.1	Justificación de la investigación.....	65
3.2	Objetivo de la investigación.....	66
3.3	Población de interés y muestra.....	66
3.4	Metodología de investigación.	66
3.5	Procesamiento y análisis de los datos.	67
3.5.1	Encuesta.....	67
3.5.2	Análisis de la ejecución de presupuesto del SFE.....	82
3.6	Benchmarking	101
3.6.1	Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope)	103
3.6.2	Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL).....	105
3.7	Cargas de trabajo.....	106
3.7.1	Unidad de Proveeduría.....	107
3.7.2	Unidad de Servicios Generales	108
3.7.3	Área de presupuesto.....	109
3.8	Matriz FODA	109
3.8.1	Fortalezas	110
3.8.2	Oportunidades	110
3.8.3	Debilidades	110
3.8.4	Amenazas.....	111
4	Capítulo IV. Proponer la estrategia operativa que permite al Servicio Fitosanitario del Estado cumplir con las metas de ejecución presupuestaria anual que determina la Contraloría General de la República	112

4.1	Justificación de la propuesta	112
4.2	Objetivos de la propuesta	113
4.2.1	Objetivo general.....	113
4.2.2	Objetivos específicos	113
4.3	Factores críticos de éxito.....	113
4.4	Público objetivo	114
4.5	Desarrollo de la propuesta.....	114
4.5.1	Comisión de presupuesto	114
4.5.2	Sistemas de información	117
4.5.3	Integración PAO - Presupuesto.....	118
4.5.4	Área de presupuesto.....	120
4.5.5	Proveeduría institucional	123
4.5.6	Servicios generales	125
4.5.7	Unidad de Recursos Humanos	127
4.5.8	Medidas extraordinarias.....	129
4.5.9	Calendarización de la ejecución	133
4.6	Justificación económica	138
5	Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones	139
5.1	Conclusiones	139
5.2	Recomendaciones.....	140
6	Bibliografía.....	142
6.1	Libros	142
6.2	Proyectos de graduación	143
6.3	Referencias electrónicas.....	143
6.4	Referencia entrevistas	143

6.5	Referencia periódicos.....	145
7	Anexos.....	145

Resumen

La contratación administrativa exige un manejo de los recursos públicos de forma eficiente y efectiva, siendo de gran relevancia en la administración pública en lo relativo a la adquisición de bienes y servicios; tema regulado por la Ley de Contratación Administrativa. Al ser el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) una institución pública debe de regularse por dicha ley.

Este estudio se realizó en el Servicio Fitosanitario del Estado, órgano adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería que goza de desconcentración mínima; con la intención de conocer la situación actual sobre la ejecución de presupuesto por parte del SFE y establecer así una propuesta de mejora al procedimiento de contratación administrativa.

Durante la investigación se aplicó un cuestionario dirigido a los ejecutores de presupuesto del SFE, además se realizaron entrevistas a profundidad a funcionarios estratégicos de la ejecución de presupuesto de la institución, así como un *benchmarking* de las instituciones líderes en ejecución de presupuesto del país, con el fin de diagnosticar la situación actual en la ejecución de presupuesto, tomando en cuenta distintos aspectos claves.

Del estudio se concluye que el Servicio Fitosanitario del Estado, a través de la historia, no ha logrado alcanzar la meta de ejecución del 90%, como lo establece la Contraloría General de la República. El Departamento Administrativo Financiero de la institución ha trabajado en mejorar el proceso de compras, sin embargo no ha logrado canalizar dichos esfuerzos para que sean suficientes en alcanzar la meta.

El presente documento establece un plan de acción para cada una de las situaciones identificadas en las cuales el SFE debe mejorar.

Summary

The administrative contracting demands a management of public resources, efficiently and effectively, being an important issue of the public administration in respect to procurement of material things and services; regulated by the Public Contracting Law. As the Phytosanitary Service of the Estate (SFE -acronym in Spanish-) is a public institution, the SFE must be regulated by this law.

This study was conducted in the SFE, assigned in the Ministry of Agriculture and Livestock that enjoy of a minimum desconcentration; in order to know about the current status of implementation of the SFE annual budget, and also to determine an approach for improvement to government contracting procedures.

In the research, a questionnaire was applied to the executors of the budget of the SFE, also depth interviews were done to strategic officials that are implementing the budget of the institution. There was made a benchmarking of the country's institutions, leaders institutions, that do better implement of the budget, in order to diagnose the current situation on the implementation of the budget, considering different key aspects.

The study concluded that the SFE, through history, has failed to achieve the goal of implementation of 90 % of the budget, as it is established by the Comptroller General of the Republic. The Administrative Financial Department of the institution has worked in order to improve the procurement process, however, has failed to channel these efforts to be sufficient to achieve the goal.

This document sets out an action plan for each of the situations identified in which the SFE should improve.

Lista de tablas

Tabla 1. Ejecución presupuestaria de los ministerios de Costa Rica.....	9
Tabla 2. Dinamismo de la ejecución presupuestaria.....	11
Tabla 3. Fechas importantes del ejercicio económico del presupuesto	12
Tabla 4. Cuentas de egresos del sector público de Costa Rica	15
Tabla 5. Ejecución presupuestaria por partida del SFE, año 2015	54
Tabla 6. Comparativo de trámites de la proveeduría institucional del SFE	57
Tabla 7. Ingresos del SFE 2015	59
Tabla 8. Ejecución presupuestaria del SFE 2010-2015	61
Tabla 9. Proyección ejecución presupuestarias del SFE 2014 – 2017.....	62
Tabla 10. Ejecución de presupuesto del SFE en el año 2015	94
Tabla 11. Presupuesto no ejecutado por cada ejecutor de presupuesto	97
Tabla 12. Comportamiento de ejecución del DAF en el año 2015.....	99
Tabla 13. Comportamiento de ejecución de la dirección en el año 2015	99
Tabla 14. Comportamiento de ejecución del LRE en el año 2015	100
Tabla 15. Comportamiento de ejecución de TI en el año 2015	100
Tabla 16. Porcentaje de ejecución de egresos de instituciones con mayor ejecución en 2014, periodo 2010-2014.....	101
Tabla 17. Egresos según objeto del gasto 2014, instituciones seleccionadas.....	102
Tabla 18. Cargas de trabajo Unidad de Proveeduría	107
Tabla 19. Cargas de trabajo Unidad de Servicios Generales.....	108
Tabla 20. Cargas de trabajo Área de Presupuesto	109
Tabla 21. Ciclo ejecución presupuesto del SFE	137

Lista de gráficos

Gráfico 1. Edad	68
Gráfico 2. Estado civil	69
Gráfico 3. Ingreso	69
Gráfico 4. Nivel educativo.....	70
Gráfico 5. Ejecutores de presupuesto del SFE.....	71
Gráfico 6. Existe un flujograma y equipo de presupuesto en el SFE	72
Gráfico 7. Política institucional clara de presupuesto.....	72
Gráfico 8. Se relaciona el PAO con el plan de compras y la ejecución.....	73
Gráfico 9. El seguimiento que la unidad de planificación le da al PAO	74
Gráfico 10. Mecanismo de control de consumo	74
Gráfico 11. Seguimiento y respeto de fecha límite de las solicitudes de compra.....	75
Gráfico 12. Solicitudes de compra devueltas.....	76
Gráfico 13. Conocimiento de los requisitos de contratación administrativa	77
Gráfico 14. Calificación a la gestión de la proveeduría.....	78
Gráfico 15. Calificación atención brindada por parte de los funcionarios de la proveeduría	78
Gráfico 16. La proveeduría abastece en forma oportuna.....	79
Gráfico 17. Ejecución de presupuesto del SFE.....	80
Gráfico 18. Ejecución presupuesto en los últimos cinco años.....	81
Gráfico 19. Presupuesto 2015 del SFE por ejecutor	82
Gráfico 20. Ejecución presupuesto del SFE	83
Gráfico 21. Ejecución de presupuesto área administrativa y técnica	84
Gráfico 22. Comportamiento de las partidas de egresos	85
Gráfico 23. Distribución del presupuesto del SFE por partida	86
Gráfico 24. Presupuesto por partida del SFE.....	87
Gráfico 25. Distribución de la planilla por área.....	88
Gráfico 26. Ejecución del SFE 2015	88
Gráfico 27. Ejecución de presupuesto sin P0	89
Gráfico 28. Ejecución del presupuesto del SFE sin partida 0.....	90
Gráfico 29. Ejecución Admon y técnico.....	91

Gráfico 30. Distribución del presupuesto por área	91
Gráfico 31. Distribución ejecución presupuesto por área, total partida 0 en DAF	92
Gráfico 32. Ejecución presupuesto DAF vrs demás ejecutores	93
Gráfico 33. Presupuesto por ejecutador con partida 0 en DAF	93
Gráfico 34. Partidas de egresos.....	95
Gráfico 35. Porcentaje sin ejecutar por partida de egresos del total no ejecutado	96
Gráfico 36. Porcentaje del total no ejecutado por ejecutor	97
Gráfico 37. Porcentaje del total no ejecutado por partida.....	98

Lista de ilustraciones

Ilustración 1. Simbología de la construcción de un diagrama de flujo.....	30
Ilustración 2. Organigrama del Servicio Fitosanitario del Estado	46
Ilustración 3. Organigrama de la proveeduría del SFE.....	56

Lista de abreviaturas

AI	Unidad Auditoría Interna.
AP	Autoridad Presupuestaria.
CCAF	Comisión Coordinación de la Administración Financiera.
CIF	Cost, Insurance and Freight.
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz.
D	Dirección.
DAE	Departamento Agroquímicos y Equipos.
DAF	Departamento Administrativo Financiero.
DB	Departamento Biotecnología.
DCF	Departamento Certificación Fitosanitaria.
DConF	Departamento Control Fitosanitario.
DGABCA	Dirección General Administración de Bienes y Contratación Administrativa.
DL	Departamento Laboratorios.
DNR	Departamento Normas y Regulaciones.
DOR	Departamento Operaciones Regionales.
ERP	Enterprise ResourcePlanning
ESPH	Empresa Servicios Públicos de Heredia.
FODA	Fortaleza, Oportunidades, Debilidades, Amenazas.
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad.
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje.
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles.
INCOP	Instituto Costarricense Puertos del Pacífico.
INDER	Instituto de Desarrollo Rural.
INTA	Instituto Nacional Innovación y Transparencia en Tecnología Agropecuaria.
ISO	International Organization for Standardization.
JASEC	Junta Administrativa Servicios Eléctricos de Cartago.
LCC	Laboratorio Control de Calidad Agroquímicos.
LMR	Límites Máximos de Residuos.
LRE	Laboratorios de Residuos.

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
Mideplan	Ministerio de Planificación.
Ofiplan	Oficina Planificación Nacional.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
OIRSA	Organismo Internacional Regional de Sanidad Alimentaria.
P0	Partida cero. Remuneraciones.
P1	Partida uno. Servicios.
P2	Partida dos. Materiales y Suministros.
P5	Partida cinco. Bienes duraderos.
P6	Partida seis. Transferencias corrientes.
P9	Partida nueve. Cuentas especiales.
PAO	Plan Anual Operativo.
PCCI	Unidad Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno.
Recope	Refinadora Costarricense de Petróleo.
SCI	Sistema de Control Interno.
Senasa	Servicio Nacional de Salud Animal.
SEPSA	Secretaría Ejecutiva Planificación Sectorial Agropecuaria.
SEURI	Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional.
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado.
SICOP	Sistema integrado de Compras Públicas.
SIGAF	Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera.
SLE	Sistema Liquidación de Egresos.
TI	Tecnología de la información.
UCR	Universidad de Costa Rica.
UCRA	Unidad Control de Residuos y Agroquímicos.
UFA	Unidad Fiscalización de Agroquímicos.
USCEP	Unidad Seguimiento y Control de la Ejecución Presupuestaría.

Introducción

El pueblo costarricense fundamenta su trabajo inicialmente en el uso de la tierra y sus actividades agropecuarias, convirtiendo la agricultura en parte de la idiosincrasia del costarricense. Es fundamental para mantener los niveles de producción y apertura de mercados externos el control de las plagas, tanto previniendo que no ingresen plagas de terceros países como el control de las que ya existen en el territorio nacional (Padilla, 2012, 11).

El país ha presentado un crecimiento agrícola importante conforme han pasado los años, satisfaciendo las necesidades de mercado interno y ha creado las herramientas necesarias para poder exportar al mundo, e inclusive incorporado nuevos cultivos no tradicionales como la piña, mangos, melones, tomates, tubérculos, plantas ornamentales, flores de corta, follajes entre otros. (Padilla, 2012, 41-47). Además de la importación de productos agrícolas que no se producen en el país como ejemplo las frutas de climas templados, la manzanas, peras, uvas entre otros. Dando como consecuencia un alto e importante dinamismo del intercambio agrícola en el país.

Es aquí donde las funciones otorgadas al Servicio Fitosanitario del Estado en la Ley N. ° 7664 toman vital importancia, ya que es el ente que regula y controla el intercambio comercial de los productos agrícolas en el comercio nacional, importaciones y exportaciones de estos. Además tiene el registro, el control y la regulación de sustancias químicas y biológicas de uso agrícola; control de los niveles máximos de residuos de plaguicidas permitidos en los productos de consumo fresco así como el control de las plagas de importancia económica, entre otras funciones.

El Servicio Fitosanitario del Estado es una institución que pertenece al Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, tiene dependencia técnica al Ministerio, pero con independencia económica, ya que el mismo genera sus propios recursos económicos, y maneja su propio presupuesto; no obstante son regulados y auditados por la autoridad presupuestaria, la cual pertenece al Ministerio de Hacienda y por la Contraloría General de la República. Por lo que sí existe una deficiente ejecución presupuestaria en el año por parte de la institución, la autoridad presupuestaria castigará el presupuesto del siguiente año,

comprometiendo las inversiones y las acciones operativas planeadas. De ahí la importancia que tiene la institución de cumplir con la normativa presupuestaria.

Dentro de la normativa que se le plantea a las instituciones públicas por parte de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda es alcanzar una ejecución presupuestaria del 90% anual donde las instituciones cumplan con sus obligaciones patronales, operativas y de inversión. El presente trabajo final de graduación aspira dar una estrategia a la Unidad de Planificación Gestión de la Calidad y Control Interno del Servicio Fitosanitario del Estado, para que la institución optimizara su gestión presupuestaria anual. La Unidad de Planificación Gestión de la Calidad y Control Interno de la institución reporta que en los últimos tres años han contado con ejecuciones presupuestarias menores al 90%, ya que en los años 2012 y 2013 ha presentado ejecuciones del 82%, para el año 2014 del 65% y para el año 2015 del 79,19% de ahí la necesidad de realizar una investigación y análisis de los diferentes actores que le dan vida a estos porcentajes, con el fin de que la institución logre sus metas propuestas dentro de la planificación anual.

Es importante salvaguardar y fortalecer al Servicio Fitosanitario del Estado, para que pueda cumplir con su misión:

El SFE tiene como misión servir como Autoridad Nacional, que protege los recursos agrícolas de las plagas y contribuye con la protección de la salud humana y el ambiente, mediante el establecimiento de las medidas fitosanitarias y sanitarias en el ámbito de su competencia, en aras de un desarrollo competitivo y sostenible del sector agrícola y del bienestar social de la población.

El trabajo se compone de cinco capítulos, estos de manera general contienen lo siguiente.

El capítulo I comprende la problemática por estudiar y su relación con la teoría existente a través de conceptos.

El capítulo II hace una descripción del servicio fitosanitario del Estado, de su historia, su estructura y conformación así como el desempeño actual de la ejecución de presupuesto.

El capítulo III comprende la investigación del trabajo, la cual consiste en la realización del diagnóstico, así como la aplicación de las herramientas como el FODA, y el análisis respectivo de estas.

En el capítulo IV se desarrolla la propuesta estratégica para el mejoramiento de gestión del Área de Bienes y Servicios.

Por último, se dan las recomendaciones y las conclusiones a las cuales se han llegado durante la investigación.

1 Capítulo I. Contextualizar la ejecución presupuestaria anual de las instituciones públicas de Costa Rica, así como presentar los aspectos conceptuales teóricos necesarios para diseñar la estrategia operativa.

El presupuesto es el instrumento de política económica más importante de los gobiernos y de las entidades del sector público, ya que refleja las prioridades de las políticas económicas y sociales del gobierno. (Monge, 2013, 26) Siendo fundamental mejorar el accionar del sector público considerando que la estrategia para el mejoramiento de la gestión pública, busca que las entidades del gobierno gire en torno a los intereses generales de la población donde el ciudadano sea el eje del desempeño de la administración y se pretenda permanentemente el mejor aprovechamiento de los recursos y una utilización eficiente y eficaz de la ejecución presupuestaria de las instituciones públicas. Un sistema presupuestario que funciona bien facilita el crecimiento económico del país, en muchas ocasiones los problemas económicos se incrementan por sistemas presupuestarios que se centran en aspectos formales o en decisiones presupuestarias deficientes.

La poca capacidad de ejecución de los planes anuales operativos y, por tanto, de presupuestos de la institucionalidad pública hace que no se genere un crecimiento económico, además que no se obtiene una mejor distribución de la riqueza de la población. De ahí que el presente capítulo aborde la institucionalidad costarricense, su conformación, conocer el marco jurídico que las rige en términos de control interno y de ejecución presupuestaria además de conocer elementos fundamentales de la administración. Evidenciando que, en nuestro estado de derecho, lo principal es que el gobierno y sus instituciones sirvan eficientemente y oportunamente a la ciudadanía en general.

1.1 Contextualización de la industria

1.1.1 Institucionalidad de Costa Rica

La Constitución Política de la República define en su artículo #9 hace mención de que el Gobierno es popular, representativo, alternativo y responsable. Ejerciéndolo tres poderes distintos entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además hace mención que se cuenta con un Tribunal Supremo de Elecciones independiente a los tres poderes del Estado costarricense.

El Poder Legislativo es limitado a partir del artículo #105 de La Constitución Política, donde indica que la potestad de legislar reside en el pueblo costarricense, por medio del sufragio el pueblo delega tal potestad a la Asamblea Legislativa. A partir del artículo #130 se describe la formación y funciones del Poder Ejecutivo, mencionando que este lo ejercen en nombre del pueblo el presidente de La República y sus ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores. Y partir del artículo #152 se define que el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que se establezcan.

Se puntualiza en el artículo #183 a la Contraloría General de la República, indicando que es una institución auxiliar a la Asamblea Legislativa, encargado de la fiscalización superior de la Hacienda Pública; al poseer independencia respecto de cualquier poder en el ámbito administrativo y funcional. El marco jurídico de acción de la Contraloría son la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley de la Administración Financiera de la República.

La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de las oficinas de rentas nacionales, el único órgano que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado costarricense y recibir los dineros que ingresan a las arcas nacionales, según lo define la Constitución Política en su artículo #185. En el artículo #188 se menciona que las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Son instituciones autónomas los bancos del Estado, las instituciones aseguradoras del Estado y los que la Constitución Política establezca. La Asamblea Legislativa si desea discutir y aprobar proyectos de la de las instituciones autónomas primero debe oír la opinión de la esta.

En la administración central de la República de Costa Rica se constituyen los Ministerios, los cuales son entidades dependientes y financiadas en su totalidad por el Gobierno de Costa Rica, siendo responsables de ejercer actividades puntuales para que faciliten el desarrollo del país. El Gobierno de la República cuenta con dieciocho ministerios y algunos de ellos tienen órganos adscritos o desconcentrados que facilitan funciones específicas que tiene cada ministerio. Estos órganos desconcentrados tienen su propia estructura y sus propios presupuestos, financiándose de los ingresos de los servicios que brindan y por un porcentaje que les transfiere el ministerio al que pertenecen; poseen autonomía administrativa y financiera, pero dependencia técnica al ministerio. Por ejemplo

el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el cual es un ministerio encargado de promover el desarrollo agropecuario del país, cuenta con ocho órganos adscritos siendo los mismos el 1) Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), 2) Oficina Nacional de Semillas, 3) Servicio Fitosanitario del Estado, 4) Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), 5) Servicio Nacional de Saludo Animal (Senasa), 6) Junta de Fomento Avícola, 7) Junta de Fomento Porcino y 8) Club 4s.

La administración del gobierno también es respaldada por las empresas públicas no financieras nacionales, estas empresas tienen autonomía administrativa, el gobierno cuenta con trece empresas públicas a nivel nacional que brindan diferentes servicios, ejemplo de ellas el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (Incop), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Inc,ofer), Editorial de Costa Rica entre otras. Además se cuenta con tres empresas públicas no financieras pero a nivel municipal siendo estas la 1) Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), 2) Empresa Hidroeléctrica los Negros S.A. y 3) Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (Jasec). Adicionalmente el Gobierno cuenta con treinta y cuatro instituciones descentralizadas no empresariales para brindar los servicios que necesita la ciudadanía como la Caja Costarricense de Seguro Social, las universidades públicas, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), entre otras. Completando la institucionalidad de Costa Rica los gobiernos locales que tiene cada uno de los ochenta y cinco cantones a través de sus municipalidades.

1.1.2 Presupuesto en el sector público

Antes del inicio de la década de los sesenta en Costa Rica la Ley de Presupuesto de la República se enfocaba en una lista de ingresos y egresos, sin mayores explicaciones ni descripciones de lo que se programaba hacer. Simplemente era un documento financiero que poseía un escaso o ningún valor gerencial y económico; llamándose al mismo con el pasar los años “Documento de subdesarrollo administrativo”.(Palma, 2004, 7)

Fue en la década de los sesenta que se desarrolló en Uruguay la cumbre de los países americanos, donde Estados Unidos propuso la “Alianza para el progreso”, mediante la cual hizo llegar recursos económicos a los países latinoamericanos, siempre y cuando se impulsará el desarrollo económico en armonía con lo social. Lo cual obligaba a los

gobiernos latinoamericanos a gestionar planes económicos formalmente estructurados, ligando el proceso presupuestario con el proceso de planificación. Por lo que Costa Rica para poder tener acceso a estos recursos económicos crea la Oficina de Planificación Nacional (Ofiplan), y traslada la oficina de presupuestos nacionales que pertenecía al Ministerio de Hacienda al Ofiplan. Promulgándose en el año 1963 la Ley de Planificación Nacional convirtiendo el presupuesto en un instrumento de desagregación periódica y tomando en cuenta objetivos y metas para dicho presupuesto a la vez que se crearon las rutas de ejecución de los programas, actividades y proyectos. Lo que conllevó un cambio importante a la hora de realizar los presupuestos públicos, ya que primero se fijaban los objetivos conforme a los fines que perseguía cada institución, luego la programación de las actividades atendiendo a dichos objetivos y luego asignar los recursos económicos necesarios para llevar a cabo lo planteado. Todo este proceso permitió que en Costa Rica se vinculara la planificación-presupuesto.

Lo anterior lleva a que hoy en día se defina al presupuesto como un instrumento que expresa en términos financieros el plan anual operativo de cada institución, mediante la estimación de los ingresos probables y los egresos necesarios para cumplir con los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos.

Como parte de la reseña histórica del presupuesto en el sector público se mencionan a continuación algunos hechos que han transcurrido con el pasar del tiempo y que han ido dando forma a la acción presupuestaria del aparato gubernamental del país como se conoce hoy en día, tal y cual lo explica el señor Mario Ruíz del ministerio de Hacienda.

De la Ley 1279 (año 1951) a la creación de la Ley 8131 Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en el año 2001, se pasó de la centralización normativa a la desconcentración operativa.

De la Oficina de Control de Presupuesto a la Unidad Seguimiento y Control de la Ejecución Presupuestaria (USCEP), se pasó de la Proveduría Nacional a la Dirección General de la Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA).

Del Sistema Liquidación de Egresos (SLE) al Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera (SIGAF), año 2003.

Creación de los clasificadores presupuestarios por objeto del gasto, año 2006.

De la Comisión de Pagos a la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera (CCAF) como órgano rector.

De la asignación de cuota ‘calculada’ a la cuota ‘razonada’.

1.1.3 Ejecución presupuestaria de las instituciones públicas

Hay que entender que el desarrollar una buena coordinación entre la planeación y la parte operativa dentro de las instituciones llevará al final del periodo que se refleje una ejecución de presupuesto alta, superior al 90%. Se podría decir que este valor mide en parte la coherencia entre lo planeado y lo puesto en práctica por parte de las instituciones. Tratándose de fondos públicos la ejecución presupuestaria con mucho más razón debe ser lo más alta posible, ya que el buen accionar de las entidades públicas benefician a la ciudadanía en general.

El siguiente cuadro es una recopilación de los porcentajes de ejecución presupuestaria de los ministerios que conforman la administración central, además del dato de ejecución de presupuesto en la totalidad nacional, según lo informa el ministerio de Hacienda en el informe de la ejecución de presupuestos del año 2015.

Tabla 1. Ejecución presupuestaria de los ministerios de Costa Rica

#	Ministerios	% Ejecución presupuestaria	
		2013	2014
	Presupuesto total de la República	86,40	95,40
1	Ministerio de la Presidencia	82,00	88,10
2	Ministerio de Gobernación y Policía	77,50	92,70
3	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	77,20	83,50
4	Ministerio de Seguridad Pública	78,80	88,10
5	Ministerio de Hacienda	71,20	60,50
6	Ministerio de Agricultura y Ganadería	92,20	78,90
7	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	82,50	83,90
8	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	85,50	71,40
9	Ministerio de Educación Pública	88,70	91,60
10	Ministerio de Salud	91,90	80,90
11	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	98,50	98,40
12	Ministerio de Cultura y Juventud	88,80	89,20
13	Ministerio de Justicia y Paz	79,20	61,20
14	Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos	95,40	97,10
15	Ministerio de Comercio Exterior	80,90	78,70
16	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	89,00	96,10
17	Ministerio de Ciencia y Tecnología	88,40	27,40
18	Ministerio de Ambiente y Energía	90,70	78,90

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda.

La ejecución presupuestaria de cada una de las entidades públicas debe de cumplir con tres etapas bien establecidas, según continua informando el señor Mario Ruíz del ministerio de Hacienda, las cuales se describen a continuación: 1) Solicitud: esta primer etapa consiste

en la separación de recursos presupuestarios para adquirir bienes y servicios de manera que se garantice el contenido presupuestario para dicho fin; 2) compromiso: es la segunda etapa donde se toma la decisión real de separar recursos, resultado de una contratación con terceros para adquirir bienes o servicios o de realizar gastos por otros conceptos y 3) devengo el reconocimiento al gasto por la recepción conforme de los bienes y los servicios contratados durante el ejercicio económico, independientemente de cuándo se efectúe el pago queda la obligación.

El ejercicio de la ejecución presupuestaria genera una serie de documentos importantes de conocer, los cuales se describen a continuación: 1) Solicitud de pedido: Se utiliza para realizar una separación presupuestaria de fondos, permitiéndole al órgano ejecutor el desarrollo de procesos de contratación administrativa; 2) pedido: es un compromiso de pago a proveedores de bienes o servicios; 3) reserva de recursos: permite separar fondos presupuestarios para la adquisición de bienes o servicios, o para el pago de obligaciones con terceros que no requieren formalizarse mediante procesos de contratación administrativa; 4) factura: es el documento que permite registrar la obligación de pago a un tercero por parte del Gobierno, por concepto de contraprestación de bienes, servicios u otras obligaciones, así como para el registro de giro de recursos correspondientes a subvenciones, transferencias y gastos por servicios personales; 5) pagos: se utiliza para registrar la ejecución del pago.

La contabilidad presupuestaria cuenta con los siguientes tipos de registros: 1) presupuesto inicial: registra asignaciones presupuestarias autorizadas inicialmente en Ley de Presupuesto; 2) presupuesto actual: registra asignaciones presupuestarias considerando modificaciones presupuestarias aprobadas durante el ejercicio económico; 3) solicitado: registra separación recursos presupuestarios para adquirir bienes y servicios o realizar otros gastos; 4) comprometido: es el registro del compromiso real de recursos como resultado contratación efectuada con terceros para adquirir bienes o servicios, o de realizar gastos por otros conceptos; 5) devengado: registra reconocimiento gasto recepción a conformidad de cualquier clase de bienes y servicios contratados o consumidos, así como registro de transferencias aplicadas o gastos realizados por otro concepto; 6) pagado: registra la cancelación de montos ordenados para cancelar a un acreedor del Estado o de una transferencia; 7) disponible presupuestario: refleja el monto de presupuesto actual no

afectado por operaciones presupuestarias y el 8) disponible de cuota: refleja el monto de la cuota del presupuesto asignado no afectado por operaciones presupuestarias.

La siguiente tabla ayuda a comprender el dinamismo que existe entre las etapas, los documentos y la contabilidad de la ejecución presupuestaria de las instituciones públicas.

Tabla 2. Dinamismo de la ejecución presupuestaria

Etapas ejecución	Documentos ejecución	Contabilidad presupuesto
		Presupuesto inicial
		Presupuesto actual
Solicitud	Solicitud de pedido	(+) Solicitado
		(-) Disponible cuota
Compromiso	Pedido	(+) Comprometido
		(-) Solicitado
	Reserva de recursos	(+) Comprometido
Devengo	Factura o planillas	(+) Devengado
		(-) Comprometido
	Pagos	(+) Pagado
		Disponible presupuestario
		Disponible cuota

Fuente: elaboración propia con base de información del Ministerio de Hacienda

A continuación se detalla fechas relevantes a considerar en cada ejercicio económico del proceso presupuestario de las instituciones públicas, es importante que la administración de cada uno de las instituciones públicas las conozca y las ponga en práctica, ya que durante un mismo periodo se debe atender etapas del presupuesto de diferentes periodos y cumplir con los plazos establecidos. Favoreciendo este cuadro la visualización del cumplimiento de cada etapa en los meses del año, para que así se logre alcanzar una alta ejecución presupuestaria.

Tabla 3. Fechas importantes del ejercicio económico del presupuesto

#	Ejercicio económico ejecución presupuesto	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic
1	Planificación y programación de presupuestario												
2	Formulación anteproyecto presupuesto ministerio												
3	Elaboración proyecto de presupuesto consolidado												
4	Presentación proyecto Asamblea Legislativa												
5	Discusión y aprobación Asamblea												
6	Programación ejecución presupuestaria												
7	Carga Ley Presupuesto en SIGAF												
8	Liberación y asignación de cuota para la ejecución												
9	Planificación bienes y servicios adquirir												
10	Elaboración de plan de compras												
11	Liquidación presupuesto del ejercicio anterior												
12	Derivación compromiso no devengado												
13	Carga compromiso no devengado												
14	Ejecución del presupuesto del ejercicio												

Fuente: elaboración propia con base de información del Ministerio de Hacienda.

En la tabla número dos se observa como desde el mes de marzo se debe iniciar a trabajar el presupuesto que se ejecutara el próximo año. De tal manera que simultáneamente se tiene la programación y la formulación del presupuesto del año entrante, mientras se lleva a cabo la ejecución, la modificación, la liquidación y la evaluación del presupuesto del presente año siendo este el ejercicio económico de la ejecución presupuestaria de las instituciones públicas de Costa Rica.

1.1.3.1 Presupuestos aprobados por la Contraloría General de la República

Es necesario definir que en el artículo primero de las normas técnicas del presupuesto público de la Contraloría General de la República se hace mención que la Contraloría General de la República le corresponde aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades y de las instituciones autónomas en su función de vigilancia superior de la Hacienda Pública; y se hace mención en el punto 1,3 (ámbito de aplicación) que esta también tiene un alcance a las instituciones públicas descentralizadas, por consecuente es este ente, quien regule y fiscalice la acción presupuestaria del Servicio Fitosanitario del Estado, por su condición de institución descentralizada.

Estableciéndose en el artículo número once que el presupuesto debe responder a los planes operativos institucionales anuales, en concordancia con los de mediano y largo plazo, dándole importancia a la gestión de planificación dentro de la institución. Teniendo el propósito de fortalecer la fiscalización integral de la Hacienda Pública por parte del órgano contralor y brindar una mayor seguridad jurídica en el manejo del presupuesto público favoreciendo su consolidación como herramienta esencial de gestión.

La norma indica que cada institución que opere bajo esta normativa debe de crear un subsistema de presupuesto compuesto por el jerarca, el titular subordinado y demás personas afines al presupuesto que elaboren para la institución. Teniendo como objetivos 1) presupuestar de acuerdo a las prioridades y las actividades estratégicas de la institución; 2) cumplir en el tiempo y la forma requerida las fases del proceso presupuestario; 3) lograr que la ejecución presupuestaria se realice de acuerdo al cumplimiento de los objetivos y las metas propuestas y 4) dar seguimiento a los resultados financieros; de tal manera que se le de uso racional a los recursos públicos y que se cumpla con los objetivos y metas propuestos. Logrando así que los programas que conforman el presupuesto institucional, deben reflejar las metas, objetivos e indicadores contemplados en la planificación anual y estar debidamente vinculados con la planificación de mediano y largo plazo, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes sectoriales y regionales en los que participa la institución.

La norma establece cinco fases que se deben cumplir en el proceso presupuestario, estas se describen a continuación: 1) la fase de formulación presupuestaria comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos, coordinados y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo para la elaboración del presupuesto institucional. Cumpliendo con los principios presupuestarios y a su vez que se dé la optimización de los recursos disponibles dentro del presupuesto, satisfaciendo los objetivos de la institución; 2) la fase de aprobación presupuestaria se le da a conocer a la autoridad competente el presupuesto para que lo conozca y dé a conocer sus variaciones que den cumplimiento a las disposiciones de legalidad y técnicos que le sean aplicables obteniendo el presupuesto validez y eficacia jurídica; 3) la fase de ejecución presupuestaria es donde se obtienen los bienes y servicios además de ejecutar cualquier otro gasto, en cantidad, calidad y oportunidad necesarios para el cumplimiento de los planes y programas presupuestarios; 4)

la fase de control presupuestario que se establecen procedimientos que garanticen el cumplimiento razonable, eficiente, efectivo y económico del presupuesto institucional. Identificando las desviaciones en la ejecución del presupuesto institucional para que se realicen las correcciones oportunamente para así lograr las metas planteadas; 5) la fase de evaluación presupuestaria donde se analice los resultados físicos y financieros de la administración de los ingresos y la ejecución presupuestaria realizada. Tomando en cuenta criterios de eficiencia, eficacia, economía y calidad analizando la contribución de estos resultados al cumplimiento de la misión, políticas, objetivos de mediano y largo plazo de la institución.

1.1.4 Ingresos y egresos del sector público

1.1.4.1 Ingresos públicos

Los ingresos presupuestarios se registran con base a un criterio de registro mixto, a base de devengo y efectivo, según corresponda en cada una de las unidades recaudadoras. Para los impuestos recaudados mediante el sistema aduanero el registro se da simultáneamente el devengo con el efectivo, en cambio en el registro de los impuestos recaudados mediante el sistema de la Dirección General de Tributación estos se realizan mediante el criterio de efectivo exceptuando algunos casos como son el impuesto sobre salarios de los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo y la retención del 2% sobre la adquisición de bienes y servicios.

El marco jurídico corresponde a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N. ° 8131 y la Ley de Presupuesto. El criterio técnico corresponde emitirlo a la Dirección de Presupuesto Nacional en cuanto a la ejecución presupuestaria del egreso y con referencia a los ingresos presupuestarios le corresponde el lineamiento técnico a la Dirección General de Tributación y de Aduanas.

Los ingresos por concepto de impuesto a la propiedad de vehículos y los impuestos migratorios que corresponden el ingreso efectivo en el mes de enero de cada año y cuya imputación presupuestaria pertenece al mes de diciembre del periodo que se está liquidando, su registro contable se efectúa en el periodo que se liquida.

Por lo que el Estado cuenta con ingresos tributarios, ingresos no tributarios, transferencia corriente, contribuciones sociales además de ingresos por financiamiento.

1.1.4.2 *Egresos públicos*

Mediante la siguiente tabla se refleja el número de cuentas de egresos con las que cuenta la administración pública, realizando todos sus egresos por medio de estas cuentas presupuestarias.

Tabla 4. Cuentas de egresos del sector público de Costa Rica

Posición presupuestaria	Base de registro	Marco jurídico
E-0 Remuneraciones	Criterio mixto, efectivo y devengado	Ley # 8131
E-1 Servicios	Efectivo	Ley # 8131
E-2 Materiales y suministros	Devengo y recepción	Ley # 8131
E-3 Intereses y comisiones	Efectivo	Ley # 8131
E-4 Activos financieros	Efectivo	Ley # 8131
E-5 Bienes duraderos	Devengo y recepción	Ley # 8131
E-6 Transferencias corrientes	Criterio mixto, efectivo y devengado	Ley # 8131
E-7 Transferencias de capital	Criterio mixto, efectivo y devengado	Ley # 8131
E-8 Amortización	Efectivo	Ley # 8131
E-9 Cuentas especiales	Efectivo	Ley # 8131

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

1.2 *Marco teórico*

1.1.5 **Marco jurídico sistema plan - presupuesto**

La administración del sector público se diferencia del sector privado porque la rige un marco de legalidad para actuar, por lo que los administradores de la institucionalidad pública deben de conocer muy bien este marco legal para no caer en acciones que sean ilegales y por este motivo no se puedan alcanzar los objetivos propuestos. El objeto de estudio del presente documento es la ejecución presupuestaria de una institución pública por lo que es determinante conocer de qué manera legal se puede optimizar la ejecución de presupuesto, conociendo las leyes que regulan este accionar.

1.1.5.1 *Normas de control interno para el sector público*

EL control es un proceso administrativo que asegura el cumplimiento de los objetivos propuestos por la dirección. En el caso de la administración pública la gestión del control debe regirse por los principios constitucionales y legales vigentes con la finalidad de

brindarle cuentas a la ciudadanía, ya que las instituciones públicas se crean para satisfacer la necesidad de la colectividad. Por lo que el 31 de julio del 2002 el país crea la Ley General de Control Interno, #8292, con la intención de contribuir al mejoramiento de los sistemas de control interno institucionales y, por lo tanto, el manejo legal, económico, eficiente y eficaz de los recursos públicos. Esta normativa de control interno para el sector público, comprende seis grupos, se desarrollaran a continuación:

1.1.5.1.1 Normas generales

El Sistema de Control Interno (SCI) debe contribuir al desempeño eficaz y eficiente de las actividades relacionadas con el gobierno corporativo considerando las normas con la que la institución es dirigida y controlada, así como las relaciones internas y externas de las instituciones. Se señala que los jefes de cada institución deben emprender las acciones pertinentes para crear el SCI dentro de la institución. Planteando como objetivos del SCI: 1) proteger y conservar el patrimonio público contra la pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; 2) exigir confiabilidad y oportunidad de la información; 3) garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y 4) cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. Además se menciona que el SCI debe ser aplicable, completo, razonable, integrado y congruente.

1.1.5.1.2 Normas sobre ambiente de control.

Los jefes y los titulares subordinados deben contemplar un conjunto de factores organizacionales que propicien una actitud positiva y de apoyo al SCI. Buscando una rendición de cuentas efectivas por medio del fortalecimiento de la ética institucional, y de mantener un personal comprometido y que contribuya con la operación y el fortalecimiento del SCI. El jefe debe apoyar constantemente el SCI, ya sea mediante la difusión de una cultura que conlleve la comprensión de los funcionarios sobre la utilidad del control interno para el desarrollo de una gestión apegada a criterios de eficiencia, eficacia, economía y legalidad para una efectiva rendición de cuentas. También a través del fomento de la comunicación transparente y de técnicas de trabajo que promueven la lealtad, el desempeño eficaz y el logro de los objetivos institucionales.

Estos deben establecer y divulgar factores que promocionen y divulguen el fortalecimiento de la ética institucional a través de la declaración formal de la visión, la misión y los valores institucionales; establecer un código de ética y establecer indicadores que den seguimiento a la cultura ética institucional. Se deben fortalecer los elementos informales del ambiente ético, incluyendo factores como: clima organizacional, estilo gerencial, valores compartidos, entre otros que sustenten la ética institucional.

1.1.5.1.3 Normas sobre valoración del riesgo

Dentro de cada institución se debe definir, implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo de valoración del riesgo institucional. Poniendo en práctica un sistema específico de valoración del riesgo institucional (SEVRI). Este sistema se debe someter a las verificaciones y revisiones periódicamente para evaluar su efectividad continua y promover su perfeccionamiento.

Establecido en el conocimiento del ambiente externo e interno de la institución debe generarse un proceso de planificación que incluya aspectos como la misión, visión, objetivos, metas y políticas de la misma con la finalidad de que el SEVRI se base en ellos. Al ser los resultados del SEVRI insumos para retroalimentar la planificación institucional generándose una revisión, evaluación y ajuste periódico para determinar la validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos.

1.1.5.1.4 Normas sobre actividades de control

Es necesario que los jerarcas de las instituciones diseñen, adopten, evalúen y perfeccionen las actividades de controles pertinentes al SCI, asegurando la operación y el fortalecimiento del SCI y a su vez el logro de los objetivos institucionales.

Es importante mencionar los requisitos que deben tener las actividades de control: 1) integración a la gestión, 2) respuesta a riesgos, 3) contribución al logro de los objetivos con un costo razonable, 4) viabilidad, 5) documentación y 6) divulgación.

Se debe establecer, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, la custodia, el inventario, el correcto uso y control

de los activos pertenecientes a la institución. Se tiene que tener en cuenta al menos siete regulaciones para la administración y uso de los activos de la institución: 1) programación de uso de determinados activos; 2) asignación de responsable por el uso, control y mantenimiento; 3) control, registro y custodia de la documentación asociada al activo; 4) control de activos asignados a dependencias desconcentradas; 5) el cumplimiento de requerimientos legales; 6) constatar por escrito los convenios interinstitucionales para préstamo de activos y 7) un buen tratamiento a los activos obsoletos o en desuso.

El jerarca debe diseñar, adoptar y evaluar las actividades pertinentes a fin de asegurar razonablemente la confiabilidad y la oportunidad de la información, de tal manera que la información generada se comuniqué con prontitud a las instancias internas y externas respectivas. Se debe establecer y mantener actualizados los registros contables y presupuestarios para que brinden un conocimiento razonable y confiable. Además se establecen los controles sobre fondos concebidos a sujetos privados, fondos girados a fideicomisos, bienes y servicios provenientes de donantes externos, entre otras regulaciones importantes.

1.1.5.1.5 Normas sobre sistemas de información.

Se tiene que disponer los elementos y las condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar y comunicar en forma eficaz, eficiente, legal y económica la información de la gestión institucional. El conjunto de estas características, elementos y condiciones se le llama sistema de información.

El sistema de información tiene que cumplir con diferentes características como es que sea flexible, en el sentido que sea susceptible a modificaciones que permitan dar respuesta oportuna a necesidades cambiantes de la institución; debe ser armonioso con los objetivos de la institución; es necesario que la institución cuente con un archivo institucional apropiado para la preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico; debe generar información pertinente que responda a las necesidades de los distintos usuarios, esta debe ser confiable, oportuna y útil.

1.1.5.1.6 Normas sobre seguimiento del SCI

Es obligación de los jefes definir las estrategias y los mecanismos necesarios para el efectivo funcionamiento del componente de seguimiento del SCI, estableciendo formalmente los mecanismos y los canales de comunicación que permitan la detección oportuna de deficiencias y desviaciones del SCI; mencionándose la comprobación durante el curso normal de las operaciones y las autoevaluaciones periódicas como actividades de seguimiento del SCI.

1.1.5.2 Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131

Dentro del marco jurídico es importante conocer y profundizar en la presente ley, ya que es quien regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Teniendo un alcance a los poderes de la república y sus respectivas dependencias; a la administración descentralizada y las empresas públicas del Estado.

Se debe destacar que los fines de la presente Ley son:

- a) Propiciar que la obtención y la aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.
- b) Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión.
- c) Definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas aquí regulados.

En el artículo 4º titulado “Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo”, indica como todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, debiendo contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente. Siendo el Plan Nacional de Desarrollo el que constituye el marco global que orienta los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.

La presente ley indica que cada presupuesto debe de contener siete principios presupuestarios: 1) principio de universalidad e integridad: donde el presupuesto debe contener explícitamente, todos los ingresos y los gastos en la actividad financiera; 2) principio de gestión financiera: se indica que la administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia; 3) principio de equilibrio presupuestario: deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento; 4) principio de anualidad: el presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1 de enero al 31 de diciembre; 5) principio de programación: deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo; 6) principio de especialidad cuantitativa y cualitativa: las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios; 7) principio de publicidad: debe estar al alcance del conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.

En el artículo 21 de la presente ley, hace alusión a la autoridad presupuestaria quien es un órgano colegiado quien tendrá que asesorar al presidente de la república en materia de política presupuestaria, también tendrá a su cargo las siguientes funciones: 1) formular, las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria para los órganos que tiene alcance la presente ley descritos anteriormente incluso lo relativo a salarios, empleo, inversión y endeudamiento. 2) presentar, para conocimiento del Consejo de Gobierno y aprobación del presidente de la república, las directrices y los lineamientos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a) y c) del artículo 1, y 3) velar por el cumplimiento de las directrices y los lineamientos de política presupuestaria.

En el artículo 22 de la presente ley se describe quienes conformarán la autoridad presupuestaria:

- a) El ministro de hacienda o su viceministro, quien la presidirá.
- b) El ministro de planificación nacional y política económica o un representante.

c) Un ministro designado por el presidente de la república o su viceministro.

En la presente ley se define que el sistema de administración financiera del sector público estará conformado por el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por los entes y los órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros. Asignándose al Ministerio de Hacienda como el órgano rector del sistema tal y cual se expresa en los artículos 26 y 27. Enumerándose en el artículo 28 las competencias de dicho órgano. En el artículo 29 hace mención del subsistema de presupuesto, subsistema de tesorería, subsistema de crédito público y subsistema de contabilidad los cuales conforman el sistema de administración presupuestaria. Se Desarrolla el subsistema de presupuesto desde el artículo 30 hasta el 57, inicia definiendo: que el comprende los principios, las técnicas, los métodos y los procedimientos empleados, así como los órganos participantes en el proceso presupuestario. Debiendo cumplir con los siguientes objetivos: 1) presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica, de modo que el presupuesto refleje las prioridades y las actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo; 2) lograr que las etapas de formulación, discusión y aprobación del presupuesto se cumplan en el tiempo y la forma requeridos; 3) velar porque la ejecución presupuestaria se programe y desarrolle coordinadamente, utilizando los recursos según las posibilidades financieras, la naturaleza de los gastos y los avances en el cumplimiento de los objetivos y las metas; 4) dar seguimiento a los resultados financieros de la gestión institucional y aplicar los ajustes y las medidas correctivas que se estimen necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas, así como el uso racional de los recursos públicos.

Asimismo se refiere que la Dirección General de Presupuesto Nacional, órgano al que se refiere el artículo 177 de la Constitución Política, tendrá las funciones y los deberes siguientes:

a) Elaborar, junto con la Contraloría General de la República, y dictar los criterios y los lineamientos generales que informen las normas técnicas del proceso de programación, presupuestación y evaluación presupuestaria del sector público.

b) Dictar las normas técnicas del proceso de elaboración, ejecución y evaluación presupuestaria de la administración central.

c) Analizar los anteproyectos de presupuesto de los órganos y las dependencias de los entes y órganos incluidos en esta ley cuyos presupuestos deben ser aprobados por la Asamblea Legislativa y realizar los ajustes que procedan, de conformidad con los lineamientos establecidos dentro de los límites constitucionales.

d) Elaborar los proyectos de presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y sus modificaciones.

e) Asesorar, en materia presupuestaria, a todas las entidades e instituciones del sector público regidas por esta Ley.

f) Poner a disposición de todas las entidades e instituciones del sector público, el privado o cualquier persona que lo solicite, la información relativa al contenido del presupuesto nacional aprobado. Deberán emplearse los medios especificados en esta Ley.

g) Elaborar, en coordinación con la Tesorería Nacional, la programación financiera de la ejecución del presupuesto de la república de conformidad con lo establecido en el Artículo 43.

h) Controlar y evaluar la ejecución parcial y final de los planes y los presupuestos de la administración central, aplicando los principios de esta Ley, su reglamento y las normas técnicas pertinentes.

i) Proponer su propia organización, la cual se determinará mediante reglamento.

j) Todas las demás atribuciones que le otorguen la Ley y los reglamentos.

Además dentro de estos artículos se hacen referencia a la formulación del presupuesto de la República, indicando que inicia con la planificación operativa de cada órgano, cumpliendo con las políticas y los objetivos definidos para cada periodo. Siendo el titular de cada órgano el responsable de presentar el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda.

La Dirección General de Presupuesto Nacional analizará los anteproyectos que deberán ser aprobados por la Asamblea Legislativa. Esta dirección debe elaborar el proyecto Ley de presupuesto, incluyendo una evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto eventual en el mediano plazo, de las políticas de ingresos, gastos y financiamiento a partir de las cuales se elaboró dicho presupuesto. El Poder Ejecutivo, por medio del Ministro de Hacienda, presentará el proyecto de ley de presupuesto a conocimiento de la Asamblea Legislativa, a más tardar el 1 de setiembre anterior al año en que regirá dicha ley.

1.1.5.3 Ley de Contratación Administrativa, N. ° 7494

Esta Ley rige la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas. Cuando se utilicen parcial o totalmente recursos públicos, la actividad contractual de todo otro tipo de personas físicas o jurídicas se someterá a los principios de esta Ley. La presente Ley cuenta con un reglamento que detalla el procedimiento en que se debe contratar y comprar los diferentes bienes y servicios de las instituciones públicas.

1.1.5.3.1 Reglamento a la ley de contratación administrativa, N. ° 33411

Este reglamento regula la actividad de contratación del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, Tribunal Supremo de Elecciones, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, instituciones descentralizadas, municipalidades, entes públicos no estatales y empresas públicas.

Se excluye de su aplicación a los entes públicos no estatales cuyo financiamiento con recursos privados supere el cincuenta por ciento de sus ingresos totales y a las empresas públicas cuyo capital social pertenezca en más de un 50% a particulares. Además se señala que la actividad contractual tendrá como principios la eficiencia, la eficacia, la publicidad, libre competencia, igualdad, buena fe e intangibilidad patrimonial. Donde cada entidad que reciba fondos públicos al menos una vez al año debe emitir la regulación interna con el fin de que cumpla con los principios expuestos.

La actividad de contratación administrativa deberá regirse por el siguiente orden en jerarquía de normas: 1) Constitución Política; 2) instrumentos internacionales vigentes en Costa Rica que acuerden aspectos propios de la contratación administrativa; 3) Ley de Contratación Administrativa; 4) otras leyes que regulen materia de contratación administrativa; 5) Ley General de la Administración Pública; 6) Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa; 7) otros reglamentos referentes a la contratación

administrativa; 8) el cartel o pliego de condiciones y 9) el respectivo contrato administrativo.

En el artículo # 7 se señala la necesidad de que el primer mes de cada período la administración dé a conocer el programa de adquisiciones, incluyendo la siguiente información: 1) tipo de bien, servicio u obra por contratar; 2) proyecto o programa dentro del cual se realizará la contratación; 3) monto estimado de la compra; 4) período estimado del inicio de los procedimientos de contratación; 5) fuente de financiamiento y 6) cualquier otra información complementaria que contribuya a la identificación del bien o servicio.

En el reglamento se siguen mencionando una serie de requisitos previos a que la decisión sea tomada. Una vez que la decisión de compra está tomada se debe trasladar a la proveeduría institucional, quien conducirá el procedimiento de contratación administrativa cumpliendo con las siguientes actividades: 1) verificar que se cuenta con el contenido presupuestario disponible para atender la erogación; 2) determinar el procedimiento de contratación administrativa a seguir conforme a la ley; 3) establecer los controles necesarios para cumplir con el cronograma estándar de las tareas y los plazos máximos previamente definidos por esta; para los diferentes procedimientos concursales y de excepción a los procedimientos ordinarios de contratación; 4) comunicar a cada uno de los funcionarios responsables, los plazos y las tareas que deberán desempeñar, según el cronograma; 5) elaborar, con la participación de las unidades usuaria, técnica, legal y financiera, según corresponda, el respectivo cartel. Asimismo será la encargada de que exista una versión última del cartel que contenga todas las modificaciones, disponible tanto en medios físicos como electrónicos, cuando así proceda; 6) custodiar el expediente original y atender las consultas que la propia administración o terceros formulen sobre el estado del procedimiento.

En el artículo #13 se menciona que la administración debe planificar anualmente sus compras y fijar fechas límites para que las unidades ejecutorias realicen los pedidos con la debida antelación, con el fin de que la proveeduría pueda agrupar los objetos de las compras, siendo un punto de suma importancia de conocimiento para las unidades internas de las instituciones.

Se define en el artículo #16 quienes podrá la administración contratar, siendo estas personas físicas o jurídicas que cuenten con plena capacidad de actuar, que no tengan

impedimento por alguna de las causales de incapacidad para contratar con la administración, y que demuestren su idoneidad legal, técnica y financiera, según el objeto a contratar. Donde el oferente puede actuar por sí mismo o a través de un representante de casas extranjeras, en cuyo caso deberá hacer indicación expresa de tal circunstancia en la propuesta. En caso de que en el plazo conferido a entregar el proveedor no lo haga, el acto de adjudicación se declarará insubsistente y de ser posible, se readjudicará a la segunda mejor opción.

El instrumento de compra es el cartel el cual en el artículo #51 se define como: el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y los principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento. Mencionándose que este debe tener un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar.

Un elemento importante en la gestión de compra pública es la oferta por parte de los proveedores, esta se describe en el artículo #62, indicando que debe redactarse en idioma español. La información técnica o complementaria y los manuales de uso expedidos por el fabricante deberán presentarse en idioma español, salvo que en el cartel se permitan otros idiomas con la traducción debidamente consularizada o se acepte una traducción libre de su texto.

La oferta deberá presentarse por los medios autorizados en el cartel, sea por medios físicos o en forma electrónica y debidamente firmada por quien tenga poder para ello, de manera física o a través de algún mecanismo electrónico previamente aceptado por la administración, si fuese de manera física las ofertas se presentarán en sobre cerrado, el cual deberá indicar la ubicación de la oficina que la recibe, el número y nombre del concurso que se trate.

Toda oferta presentada por un proveedor nacional contendrá las siguientes declaraciones y certificaciones: 1) declaración jurada de que se encuentra al día en el pago de los impuestos nacionales; 2) declaración jurada de que el oferente no está afectado por ninguna causal de prohibición; 3) certificación de que el oferente se encuentra al día en el pago de las obligaciones obrero patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social. La presentación de la oferta, se entenderá como una manifestación inequívoca de la voluntad

del oferente de contratar con pleno sometimiento a las condiciones cartelarias, las disposiciones legales y las reglamentarias vigentes.

En el presente reglamento se definen los tipos de procedimientos ordinarios, siendo la licitación pública, la licitación abreviada y el remate, además se mencionan otras alternativas como la licitación con financiamiento, la licitación con precalificación, la subasta a la baja, y el convenio marco.

1.1.6 Proceso administrativo

Todos los administradores de las instituciones públicas deben garantizar y utilizar los insumos de los entes que administran y transformarlos por efecto de las funciones administrativas en productos y servicios para el beneficio de la ciudadanía. Para garantizar el buen servicio de las instituciones públicas se debe integrar las funciones de la administración, siendo estas (Koontz, 2004, 30-33): 1) planeación, 2) organización, 3) dirección, y 4) control. La planeación implica seleccionar misiones y objetivos, así como las acciones necesarias para cumplirlas, implicando esto la elección de cursos de acción futuros a partir de diversas alternativas. Se debe planear para establecer el curso general que seguirá la institución en el futuro, además para identificar y comprometer los recursos que la organización necesita para alcanzar las metas propuestas y decidir cuáles tareas se deben desempeñar para llegar a esas metas.

La organización es el establecimiento de una distribución intencionada, implica la creación de una estructura con departamentos y descripciones de puestos donde se establecen los papeles que los individuos deberán desempeñar en la organización. Con la intencionalidad de que se garantice la asignación de todas las tareas necesarias para el cumplimiento de las metas, se debe dotar de personal lo cual implica reclutamiento, asignación y adiestramiento del personal calificado para realizar dicho planeamiento.

Una vez establecidos los planes, decidida la estructura de la organización, el reclutamiento y adiestramiento del personal se debe hacer que se avance en la obtención de las metas definidas, de tal manera que todos los funcionarios de la organización actúen y contribuyan a lograr los objetivos planteados. Denominándose a este acto el influir en el personal para el alcance de las metas de la dirección. Por su parte el control consiste en medir y corregir el desempeño individual y organizacional para garantizar el cumplimiento de los planes. De tal manera que la administración de la institución para cerciorarse de que

las acciones de los funcionarios favorecen el cumplimiento de los objetivos planteados debe establecer las normas del desempeño, medir el desempeño actual y compararlo con las normas establecidas y tomar las medidas para corregir el desempeño que no cumpla con dichas normas.

Si la administración de las instituciones públicas logran formular y ejecutar estas funciones con éxito garantizará que en el periodo se dé una buena ejecución presupuestaria, ya que se tiene bien claro el camino y como llegar a él.

1.1.7 Presupuesto

El presupuesto (Burbano, 2005, 1-35) es el que determina la viabilidad económica de cumplir con los diferentes objetivos propuestos por la dirección de la organización, pudiéndose clasificar desde varios puntos de vista, siendo estos: 1) clasificación de flexibilidad, ya sean rígidos o flexibles; 2) según el periodo que cubran, corto plazo o largo plazo; 3) según el campo de aplicabilidad, de operación o financieros, según el sector en el cual se utilicen, público o privado. Siendo esta última clasificación la que nos concierne en el presente documento, ya que se analizará la ejecución presupuestaria de una institución pública, definiéndose el presupuesto público como el que cuantifica los recursos que requiere los gastos de funcionamiento, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y entidades oficiales. Tomando en cuenta diferentes variables al contemplar estos como la remuneración de los funcionarios, el gasto del funcionamiento, la inversión en proyectos, realización en obras de interés social y la amortización de compromisos ante la banca nacional o internacional. Siendo equivalente el presupuesto de gastos al presupuesto de ingresos.

A la hora de realizar un presupuesto hay que tomar en cuenta que se deben de cumplir con cinco etapas, las cuales aseguran que el presupuesto funcione como herramienta de planeamiento y control de la administración. La primera etapa llamada preiniciación se debe de evaluar los resultados obtenidos en vigencias anteriores, analizar las tendencias de los principales indicadores empleados para calificar la gestión gerencial, se efectúa la evaluación de los factores ambientales no controlados por la dirección y se estudia el comportamiento de la organización. Dando así como consecuencia el planteamiento de objetivos, estrategias y políticas a seguir por parte de la dirección o gerencia de la

organización, el cual debe de ser conocido por el resto de la organización para que cada área desarrolle sus planteamientos que en conjunto darán forma al de la dirección.

En la segunda etapa que se denomina elaboración de presupuesto se procede a darle dimensión monetaria en términos presupuestales a los planes aprobados para cada nivel funcional por parte de la gerencia. Donde se tomará cada departamento o área de la organización y se le asignará un recurso económico de acuerdo con sus proyecciones y rendimientos anteriores, dando como consecuencia que el dinero de cada unidad sea bien invertido y genere réditos. El presupuesto consolidado se remitirá a la gerencia o dirección de la organización, la cual tendrá que analizarlo y discutirlo para evaluar su conveniencia financiera asiéndole los ajustes que considere necesarios, una vez aprobado deberá publicarlo y difundirlo a sus diferentes unidades ejecutorias.

En cuanto a la tercera etapa llamada ejecución se le denomina “la puesta en marcha de los planes” que tendrá la responsabilidad de alcanzar los objetivos trazados. Donde se tendrá que impulsar la eficiencia de los recursos físicos, financieros y humanos colocados a la disposición de cada unidad para alcanzar las metas propuestas. El director del presupuesto tendrá la responsabilidad de prestar colaboración a las jefaturas con el fin de asegurar el logro de los objetivos además de presentar informes de ejecución periódicos, de acuerdo con las necesidades de cada área y sus objetivos propuestos.

En la cuarta etapa que es el control: se hace necesario implementar un monitoreo, seguimiento y acompañamiento en tiempo real del presupuesto. Además se deberá realizar informes de ejecución parcial y acumulativa que incorporen comparaciones numéricas y porcentuales de lo real y lo presupuestado; analizar y explicar el porqué de las desviaciones ocurridas e implementar correctivos si fuesen necesarios. Realizando las acciones de esta etapa en tiempo real.

La quinta y última etapa es la evaluación del presupuesto, se realizará un informe crítico de los resultados obtenidos, donde se evidencie las fallas y se reconozcan los éxitos al culminar cada periodo.

Si se lograra una adecuada formulación de los distintos aspectos como las políticas, objetivos generales y específicos, así como las metas, facilitaría la vinculación del plan con el presupuesto en el entendido que es la expresión financiera de dicho plan.

1.1.8 Diagrama de flujo

Se considera una herramienta importante el diagrama de flujo, ya que posiblemente identifique cuáles son los puntos críticos y dónde se deben de realizar las mejoras a la hora de analizar el accionar de la ejecución presupuestaria del SFE; por lo que a continuación se desarrollará este.

El diagrama de flujo (Fundibeq, 2015, 2-9) se puede definir como una representación gráfica de la secuencia de pasos que se realizan para obtener un cierto resultado, teniendo como características principales la capacidad de comunicación y la claridad. Su utilización es beneficiosa para el desarrollo de los proyectos de todos aquellos equipos de mejora y de individuos u organismos que están implicados en la mejora de la calidad. El diagrama de flujo debe tener como características la capacidad de comunicación y claridad, donde la capacidad de comunicación permite el conocimiento en común de conocimientos individuales sobre un proceso, facilitando la comprensión global del proceso; la claridad se refiere a proporcionar información sobre los procesos de forma clara, ordenada y concisa.

En la preparación del diagrama de flujo existe una serie de pasos que completar como lo son: 1) establecer quienes deben de participar en su construcción, 2) preparar la logística de la sesión de trabajo, 3) definir claramente la utilización del diagrama de flujo y el resultado que se espera obtener de la sesión de trabajo, 4) definir los límites del proceso en estudio, 5) esquematizar el proceso en grandes bloques o áreas de actividades, 6) identificar y documentar los pasos del proceso, 7) realizar el trabajo adecuado para los puntos de decisión o bifurcación, 8) revisar el diagrama completo, así de esta manera se obtendrá el resultado final del diagrama de flujo del proceso en estudio.

A continuación se describe la simbología necesaria para la construcción de un diagrama de flujo.

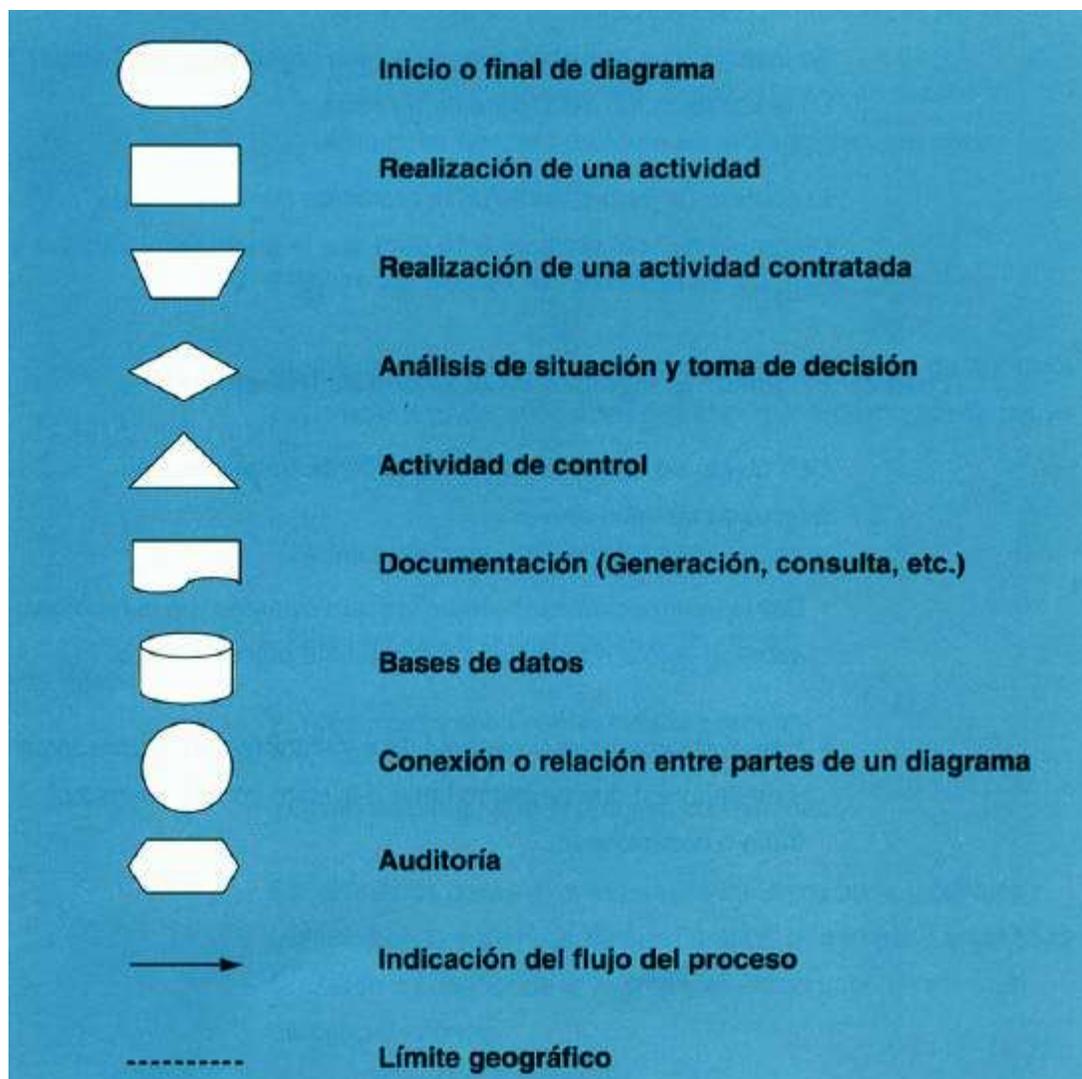


Ilustración 1. Simbología de la construcción de un diagrama de flujo

Fuente: Fundibeq. (2015). *Diagrama de flujo*, pág. 4.

La obtención de un conocimiento detallado y global de un proceso se da mediante el análisis del diagrama de flujo de este, para el análisis es necesario cumplir con la siguiente secuencia: 1) examinar cada símbolo de toma de decisión, 2) examinar los bucles de

reproceso, 3) examinar cada símbolo de actividad, y 4) examinar los símbolos de documentos o base de datos.

Siendo de utilidad un diagrama de flujo cuando se quiere conocer o mostrar de forma global un proceso, cuando sea necesario obtener un conocimiento básico en común, cuando se deban comparar dos alternativos al proceso, y cuando se necesite una guía que permita el análisis sistemático de un proceso.

El propósito del presente capítulo es haberle brindado los elementos necesarios al lector para que contextualice la ejecución presupuestaria de las instituciones públicas de Costa Rica, así como poner en contexto el marco legal de operación de dicho presupuesto y los conceptos necesarios para su ejecución. En el próximo capítulo se conocerá más a fondo al servicio fitosanitario del Estado como órgano adscrito al Ministerio de Agricultura, donde se desarrollará y se expondrá las condiciones actuales de la gestión anual de la institución. De tal manera que se irá ondeando más en poder crear una propuesta para optimizar la ejecución presupuestaria anual del SFE.

1.1.9 Benchmarking

Se puede definir como “un proceso sistemático y continuo para evaluar los productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones que son reconocidas como representantes de las mejores prácticas, con el propósito de realizar mejoras organizacionales”. (Spendolini, 1992, 11-59).

En el sector público costarricense se reconocen diferentes instituciones públicas por su buena gestión en ejecución de presupuesto, por lo que se puede aprovechar esta herramienta para conocer como lo realizan con la intención de identificar oportunidades que estimule cambios y mejoras en la ejecución del presupuesto del SFE.

Existen distintos tipos de *benchmarking* siendo importante identificar cada uno de ellos para así determinar en la investigación cuál utilizar. Entre estos se encuentran: 1) Benchmarking interno: que se desarrolla dentro de la misma organización en actividades similares ubicadas en sitios, departamentos, unidades operativas y países distintos; el 2) benchmarking competitivo se aplica a los competidores directos que venden a la misma base de clientes presentando el mismo la desventaja de que se dificulta la recopilación de datos sin embargo si se logra dicha recopilación de datos se obtiene prácticas o tecnologías

comparables, información concerniente a los resultados del negocio entre otras ventajas; el 3) *benchmarking* funcional es a las organizaciones acreditadas por tener lo más avanzado en productos, servicios y procesos con la ventaja de obtener un alto potencial de descubrir prácticas innovadoras, tecnologías fácilmente transferibles con resultados estimulantes.

Es de importancia resaltar que el *benchmarking* es un proceso continuo y no de una sola vez, por lo que las autoridades pertinentes del SFE deberían continuar utilizando esta herramienta, ya que ampliaría las buenas prácticas de ejecución de presupuesto de la institución.

Adicionalmente el *benchmarking* es un proceso de investigación que proporciona información valiosa, no necesariamente va a dar respuestas sencillas; siendo importante conocer que el *benchmarking* permite aprender de otros, lograr una búsqueda pragmática de ideas, es un trabajo que consume tiempo y es una herramienta viable que suministra información útil para mejorar prácticamente cualquier actividad de negocios quedando claro que no implica copiar e imitar, tampoco que sea un proceso fácil ni rápido y mucho menos una moda.

El modelo del proceso de *benchmarking* está compuesto por cinco etapas para ser exitoso, enumerándolas a continuación:

- 1) Determinar a qué se le va a hacer *benchmarking*.

Una vez que se ha identificado cuál asunto específico se va a someter al *benchmarking*, es importante que se proceda a identificar y asegurar los recursos necesarios para llevar a cabo una exitosa investigación.

- 2) Formar un equipo de *benchmarking*.

Se debe generar un proceso donde se escoja, se oriente y se dirija un equipo; asignándosele los papeles y las responsabilidades específicas a los miembros del equipo. Introduciéndose herramientas de manejo de proyectos para garantizar que las tareas de *benchmarking* sean claras para todas las personas involucradas.

- 3) Identificar los socios del *benchmarking*.

Es necesario identificar posibles fuentes que se utilizarán para recopilar la información del *benchmarking*, siendo estas: asesores, analistas, fuentes gubernamentales, literatura de

negocios, comercio entre otras; identificándose las mejores prácticas industriales y organizacionales.

4) Recopilar y analizar la información de *benchmarking*.

Es aquí en esta etapa que se seleccionan los métodos específicos de recopilación de información; se contacta a los socios del *benchmarking* y se recopila la información de acuerdo al protocolo establecido. Se analiza la información recopilada de acuerdo con las necesidades que motivaron realizar el *benchmarking* y se procede a generar las recomendaciones necesarias para actuar.

5) Actuar.

Se genera la implementación real del cambio basado en la información recopilada durante la investigación del *benchmarking*, incluyendo los pasos siguientes y las actividades apropiadas de seguimiento, además de dar continuación al proceso del *benchmarking*.

2 CAPÍTULO II. Describir el funcionamiento del servicio fitosanitario del Estado y las condiciones actuales de la gestión presupuestaria anual de la institución

Toda institución pública está orientada a brindar servicios, para cumplir con su actividad, toma gran relevancia el procedimiento de adquisición de bienes y servicios, comprendiendo el manejo de los recursos públicos, de forma eficiente y efectiva. Por lo que el servicio fitosanitario del Estado debe de cumplir con lo anterior establecido en la Ley de Contratación Administrativa.

Por tanto, el propósito del presente capítulo es brindar los elementos necesarios al lector para que describa el funcionamiento y las condiciones actuales de la gestión presupuestaria anual del SFE, además de informar cómo nace la institución.

Posteriormente, se contemplará el entorno sobre el cual se está ejecutando el presupuesto de la institución y su relación con las unidades usuarias, dentro del proceso de adquisición de bienes y servicios, de esta forma determinar causas y efecto dentro del proceso.

Ante este aspecto es importante diagnosticar la gestión administrativa del servicio fitosanitario del Estado, por lo tanto, se realizará una descripción del entorno sobre el cual opera este.

2.1 Reseña histórica del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)

La siguiente reseña histórica fue tomada de la señora María Máyla Padilla en su libro Nuestra huella en el tiempo quien detalla lo siguiente:

En Costa Rica el agricultor recibe apoyo institucional a partir del siglo IX, mediante las diferentes secretarías de Estado en las Carteras de Gobernación. Para el año 1911 la Secretaría de Fomento crea el departamento de agricultura mediante la Ley N. ° 8 de 1910 la cual dependía de la sección de defensa agrícola.

Es así como va tomando institucionalidad el apoyo que el gobierno le da a la agricultura, además de que se empiezan a limitar ciertas actividades con el afán de salvaguardar la sanidad vegetal nacional, como por ejemplo en el año de 1925, durante la

administración de don Ricardo Jiménez se publica el primer decreto sobre la regulación en la importación de productos de origen vegetal. Los productos como plantas, semillas, raíces y tubérculos que se importaban debían de comunicarse al Departamento de Agricultura previo a su importación, y dicho departamento lo analizaba en conjunto con la secretaría de hacienda, dando la autorización o negación de la importación y desalmacenaje de la mercadería.

En el año de 1927 se funda la Escuela Nacional de Agricultura, dando origen años más tarde en 1940 con la creación de la Universidad de Costa Rica a la Facultad de Agronomía. Siendo así como nace la educación superior en la agricultura que traería nuevos conocimientos a los agricultores nacionales. Para el año de 1942 mediante la administración del Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, el departamento de agricultura que pertenecía a la Secretaría de Fomento se separa de esta y se forma una nueva Secretaría de Agricultura y Ganadería dándole un mayor peso político a la agricultura nacional. Esta nueva secretaría dio paso al Ministerio de Agricultura e Industrias por disposición de la Nueva Constitución Política de la República en el año de 1949, siendo su primer Ministro el Ing. Claudio Antonio Volio Guardia.

Una vez creado el ministerio se ve la necesidad en el año de 1951 de la creación de un Departamento de Defensa Agropecuaria siendo su primer jefe el Ing. Francisco Serevalli, el cual constituyó dos secciones dentro del departamento, la sección de entomología y otra de sanidad vegetal, de esta manera va tomando forma la especialización fitosanitaria del Estado costarricense.

En temas de sanidad vegetal el país da un brinco importante al ser partícipe y miembro en el año de 1953 de la creación de OIRSA, se crea en San Salvador con una reunión de Ministros de Agricultura de Centroamérica y México. Teniendo las funciones de determinar cuáles enfermedades y plagas significaban un peligro de importancia económica para los países miembros; mantener personal especializado en plagas y enfermedades que perjudican económicamente la agricultura de la región; organizar los servicios de prevención y ejecutar en colaboración de las autoridades nacionales correspondientes el control de plagas y enfermedades.

Ya para el año de 1955 al Ministerio se le incorpora el Departamento de Agronomía, tomando la sección de Entomología que pertenecía al departamento inicial de defensa

agropecuaria, además se le incorpora la sección de Fitopatología; se crea el Departamento de Defensa Agropecuaria con la Sección de Cuarentena, la cual dio origen años más tarde al Departamento de Cuarentena y Registro. En 1956 se publica el Reglamento de Cuarentena Vegetal prohibiéndose, entre otras cosas, la importación de cualquier material agrícola portador de arena o tierra, con el fin de impedir la entrada de nematodos, insectos, hongos y otros patógenos perjudiciales para los cultivos nacionales.

Fue hasta el 4 de noviembre de 1960 mediante la Ley de Presupuesto N. ° 2656 que se separa el Ministerio de Agricultura e Industrias y nace el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), tal y cual se conoce hasta la fecha. Hay que señalar que la vida institucional del MAG se contabiliza oficialmente desde agosto de 1942 cuando se separa la Secretaría de Agricultura, de la Secretaría de Fomento. El Ministerio siguió creciendo y especializándose en diferentes áreas, siendo así que para la administración de don José Figueres (1970 – 1974) se estable una Subdirección de Defensa Agropecuaria dentro del MAG; formada por un Departamento de Defensa Agrícola, un Departamento de Registro de Plaguicidas y un Departamento de Cuarentena y Registro.

La Subdirección de Defensa Agropecuaria da origen a la Dirección de Servicios Técnicos Básicos en el año de 1975, pero en la administración del Lic. Daniel Oduber, por medio de la ley N.° 6248, el 2 de mayo de 1978, la Dirección de Servicios Técnicos Básicos da paso a la creación de la Dirección de Sanidad Vegetal, siendo su primer director el Ing. Rodrigo Castro; creándose el programa de control de plagas y enfermedades en las diferentes regiones del país, con el objetivo de desarrollar acciones y preparar a los agricultores, para la prevención y control de la roya del café, la sigatoka negra, el carbón de la caña, la mosca del Mediterráneo entre otras plagas de gran injerencia nacional.

En el año de 1981 se establece el convenio de cooperación técnica MAG-GTZ, mediante el cual se refuerza la infraestructura de la Dirección de Sanidad Vegetal. En su primera etapa del convenio se desarrollan los laboratorios de Fitopatología, Nematología, Entomología, Acarología y Virología. Además se consolida una red de laboratorios de prediagnóstico en todas las Direcciones Regionales del MAG. Luego por medio de este convenio se crea el laboratorio de control de calidad de agroquímicos, posteriormente el laboratorio de control de residuos de plaguicidas. En 1988 se incorpora el Departamento Fitosanitario de Exportación el cual tendría como objetivo velar por el estado fitosanitario

de los productos hortícolas de exportación y fortalecer el sistema de inspección en fincas, viveros y plantas empacadoras. De tal manera que ya para el año 1992 la Dirección de Sanidad Vegetal está constituida por cinco departamentos: Fitosanitario de Exportación, Abonos y plaguicidas, Programas regionales (anteriormente defensa agrícola), Servicios Técnicos Básicos y Cuarentena Vegetal. Adicionalmente hay que agregar las estaciones de cuarentena agropecuaria están ubicadas estratégicamente en las fronteras y puertos del país.

En mayo de 1997 se publica la Ley de Protección Fitosanitaria N. ° 7664, donde se crea el servicio fitosanitario del Estado, siendo un órgano competente del MAG que tiene a cargo la ejecución a nivel nacional de los objetivos y las competencias que la Ley de Protección Fitosanitaria le confiere, teniendo vigencia hoy día. De esta manera se ha desarrollado la historia de cómo nace la institución que es objeto de estudio en el presente documento.

2.2 Marco estratégico del SFE

La siguiente descripción tomada de la página web del Servicio Fitosanitario del Estado indica cuáles son las funciones del SFE.

El SFE controla y regula el intercambio comercial de productos agrícolas tanto en la importación como para la exportación, el registro, el control y la regulación de sustancias químicas y biológicas de uso agrícola (plaguicidas, fertilizantes, sustancias biológicas y otros productos afines), su control de calidad y los niveles máximos de residuos permitidos (LMR) de los plaguicidas en los productos de consumo fresco, certifica la condición fitosanitaria de los productos para la exportación, mantiene la vigilancia y el control de las plagas de importancia económica y sobre aquellas plagas no presentes en el país que puedan representar una amenaza potencial para la producción agrícola nacional.

2.2.1 Misión, visión y valores

Al igual que el marco estratégico la misión, visión y valores del SFE, fueron tomados de su página web.

La misión que se plantea el SFE dice:

Servir como Autoridad Nacional, que protege los recursos agrícolas de las plagas y contribuye con la protección de la salud humana y el ambiente, mediante el establecimiento de las medidas fitosanitarias y sanitarias en el ámbito de su competencia, en aras de un desarrollo competitivo y sostenible del sector agrícola y del bienestar social de la población.

La visión definida por la organización indica lo siguiente:

Ser una organización líder y con prestigio nacional e internacional, reconocida por la eficiencia, credibilidad y confianza de sus servicios a nivel de los usuarios, socios comerciales y partes interesadas, acorde con los cambios del entorno global, que contribuye al desarrollo de la agricultura sostenible y competitiva del país.

Los valores organizacionales definidos por el SFE se definen a continuación:

Plenitud humana: integridad, honestidad y autoestima.

Plenitud ciudadana: construcción del bien común y honradez.

Plenitud laboral: respeto y transparencia en la gestión, eficiencia en el uso de recursos y servicios oportunos de calidad.

2.2.2 Objetivos

Los objetivos institucionales tomados de la página web del SFE indican lo siguiente:

1. Proteger los vegetales de los perjuicios causados por las plagas.
2. Evitar y prevenir la introducción y difusión de plagas que amanecen la seguridad alimentaria.
3. Fomentar el manejo integrado de las plagas dentro del desarrollo sostenible.
4. Regular el uso y manejo de sustancias químicas, biológicas o afines y equipos para aplicarlas en la agricultura, asimismo su registro, importación, calidad y residuos, procurando al mismo tiempo proteger la salud humana y el ambiente.

5. Evitar que las medidas fitosanitarias constituyan innecesariamente obstáculos para el comercio internacional.

2.2.3 Política de calidad

La política de la calidad obtenida de la página web del SFE, tiene como propósito el presentar las intenciones globales y de orientación de la dirección del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) relativas a la calidad, con la finalidad de guiar y proporcionar un marco de referencia para el establecimiento de los objetivos de la calidad.

El sistema de gestión de la calidad del SFE se basa en la norma internacional INTE/ISO9001:2008. Además, tiene soporte en la Ley 8279: “Sistema Nacional para la Calidad, el cual tiene entre sus objetivos, propiciar la inserción cultural de la calidad en todos los planos de la vida nacional, y coordinar la gestión pública y privada que deben realizar las entidades competentes para proteger la salud humana, animal o vegetal, el medio ambiente, y los derechos legítimos del consumidor, y prevenir prácticas que puedan inducir a error”.

La política de la calidad del Servicio Fitosanitario del Estado debe ser revisada para su continua adecuación. Por lo anterior, esta política se revisará cada dos años, o cuando los cambios en el ordenamiento jurídico y técnico así lo exijan, con la finalidad de mantener su pertinencia y suficiencia.

La dirección del Servicio Fitosanitario del Estado con el apoyo de la Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno (PCCI) será la responsable de mantener actualizada esta política de la calidad.

2.2.4 Ámbito de acción

Según se ha establecido el ámbito de acción del SFE definido en su página web del SFE, es en todo el territorio nacional, tiene oficinas en las ocho regiones físicas del país, y tiene puestos de control para el ingreso y exportación de productos agrícolas en fronteras (Peñas Blancas, Los Chiles, Sixaola, Paso Canoas), puertos (Caldera, Limón, Golfito) aeropuertos (Juan Santamaría, Daniel Oduber Q. y Tobías Bolaños).

2.2.5 Potestades legales

El Servicio Fitosanitario del Estado es un órgano adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, creado en 1997 por medio de la Ley 7664, Ley de Protección Fitosanitaria, con el objetivo fundamental de dar cumplimiento al acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Convirtiéndose en una institución estratégica para el sector agrícola y para la economía del país. Asimismo la Ley lo faculta para cobrar tarifas por los servicios que brinda, permitiéndole ser autosuficiente al captar recursos financieros para su operación y su fortalecimiento con la capacidad de autoadministración.

2.2.6 Ubicación

El Servicio Fitosanitario del Estado segmenta su ubicación en tres áreas, siendo las mismas la sede de oficinas centrales, estaciones de control fitosanitarias y las unidades regionales para la vigilancia y el control de plagas en todo el país. La sede de oficinas centrales las constituye el edificio central ubicado en Sabana Sur, 200 metros sur de Teletica canal 7, en el campus del MAG en el antiguo edificio del colegio La Salle. En esta sede se encuentra la dirección y su equipo de apoyo, las ocho jefaturas de los departamentos del SFE así como el área administrativa de cada uno de ellos, la proveeduría, el laboratorio de control de residuos de plaguicidas, el laboratorio de control de calidad de agroquímicos y ubicándose en Pavas el Programa Nacional de Moscas de la Fruta.

El SFE cuenta con diez estaciones de control de plagas de entrada y salida del país, son las siguientes: 1) Limón, Puerto Limón, Atlántico; 2) Sixaola, Limón, paso fronterizo terrestre; 3) Los Chiles/ Tablillas Alajuela, Puesto fronterizo fluvial; 4) Paso Canoas, Puntarenas, puesto fronterizo terrestre; 5) Peñas Blancas, Guanacaste, paso fronterizo terrestre; 6) Sabalito, Coto Brus, paso fronterizo terrestre; 7) aeropuerto internacional Daniel Oduber, Liberia, Guanacaste; 8) aeropuerto internacional Juan Santamaría, Alajuela; 9) aeropuerto nacional Tobías Bolaños y 10) estación de control fitosanitario Caldera, Puerto Caldera.

Además el SFE cuenta con nueve estaciones regionales que permite la vigilancia y el control de las plagas en todo el país, se mencionan a continuación: 1) Unidad Regional

Chorotega Liberia, Guanacaste; 2) Unidad Regional Huetar Norte Ciudad Quesada, San Carlos; 3) Unidad Regional Brunca Pérez Zeledón, San José; 4) Unidad Regional Brunca Piedras Blancas, Osa; 5) Unidad Regional Central Sur Puriscal, San José; 6) Unidad Regional Huetar Caribe o Huetar Atlántico Guápiles, Limón; 7) Unidad Regional Central Oriental Cartago, Cartago; 8) Unidad Regional Pacífico Central Esparza, Puntarenas y la 9) Unidad Regional Central Occidental Grecia, Alajuela.

2.3 Estructura organizacional del SFE

El Servicio Fitosanitario del Estado cuenta con un reglamento de la estructura organizativa No. 36801-MAG, tal y cual se indica en su página web, en su artículo número seis indica que la dirección está conformada por un director y un subdirector requiriendo como mínimo una licenciatura en Ingeniería Agronómica, que estén incorporados al Colegio de Ingenieros Agrónomos y con cinco años de experiencia en fitoprotección. Indicándose que estas dos personas son la máxima autoridad y que le corresponde dirigir técnica y administrativamente a la institución.

Se debe señalar que la dirección contará con un equipo de trabajo que será de apoyo y de asesoramiento, conformando este equipo la Unidad de Asuntos Jurídicos, la Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno, la Unidad de Contraloría de Servicios, la Unidad de Tecnología de la Información y la Auditoría Interna. Al estar conformadas por un jefe de unidad y dispondrán del personal de apoyo necesario.

Adicional a la dirección y su equipo de apoyo y trabajo la dirección cuenta con ocho departamentos de los cuales uno es el área administrativa y los demás son departamentos técnicos que atienden la misión técnica para lo que fue creado el Servicio Fitosanitario del Estado.

A continuación se describirá algunas de las funciones generales de los departamentos así como las unidades que lo conforman: 1) asesorar a la dirección en materia técnica y administrativa; 2) elaborar el plan anual operativo y el presupuesto correspondiente; 3) ejecutar el presupuesto asignado de acuerdo con las actividades establecidas en el Plan Anual Operativo; 4) revisar, analizar, consultar y emitir opinión en el marco de su competencia, sobre los proyectos de normativa propuestos, por el Departamento de Normas

y Regulaciones; 5) desarrollar los procedimientos o lineamientos técnicos escritos necesarios para la ejecución de las actividades de su competencia; entre otras funciones.

A continuación se detalla las funciones de cada departamento tal y cual se menciona en el reglamento de estructura del SFE N. ° 36801-MAG.

2.3.1 Departamento Administrativo y Financiero

En el artículo número trece del reglamento de estructura del SFE se describe que le corresponde al Departamento Administrativo y Financiero ser el responsable de recaudar, custodiar, ejecutar, administrar y controlar los recursos humanos y financieros del SFE estando conformado por las siguientes unidades que le permiten cumplir con dicha función: Unidad de Servicios Generales, Unidad Financiera, Unidad de Proveeduría y Unidad de Recursos Humanos.

Según se detalla en el presente reglamento la Unidad de Servicios Generales debe ejecutar las siguientes funciones: 1) planear, dirigir, organizar, coordinar, ejecutar, controlar y evaluar las actividades relacionadas con las comunicaciones, seguros, combustible, mensajería, transporte, limpieza y seguridad; 2) suministrar la información necesaria para que la Unidad Financiera realice el proceso contable de la infraestructura y equipo, en cumplimiento de las normas internacionales de contabilidad para el sector público; 3) identificar y dar seguimiento con la Unidad de Proveeduría las necesidades de servicios de apoyo que se requieran contratar y, posteriormente, diseñar los procedimientos para garantizar la ejecución de estos servicios; 4) controlar que el uso de los recursos financieros del SFE sean utilizados racionalmente y de acuerdo con la normativa vigente; 5) coordinar la proyección anual de ingresos para la asignación de los recursos para las diferentes actividades sustantivas del SFE; 6) controlar el proceso de recaudación de los ingresos financieros que se captan en las diferentes oficinas del SFE en todo el país; entre otras funciones que se señalan en el reglamento.

El artículo 16 del reglamento señala como funciones de la Unidad de la Proveeduría: 1) programar y gestionar en forma eficiente y oportuna los procedimientos de contratación administrativa, así como la custodia, distribución y salidas de los suministros y materiales del almacén general del SFE; 2) elaborar y custodiar los expedientes de contratación administrativa; 3) elaborar con la información técnica suministrada por los departamentos

y unidades, los carteles de los procesos de contratación administrativa; coordinar el trámite hasta la emisión del pedido de compra; 4) desarrollar los criterios para la evaluación y el seguimiento de los servicios contratados o subcontratados; 5) consolidar y publicar el Plan de Adquisiciones del SFE, así como sus modificaciones y cualquier otra establecida en el Reglamento para el Funcionamiento de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios del Gobierno.

Las funciones de la Unidad de Recursos Humanos que se describen en el artículo 17 del reglamento de estructura del SFE: 1) promover y coordinar los procesos para el reclutamiento, selección e inducción del recurso humano idóneo requerido por el SFE en conjunto con la dirección, departamentos y unidades; 2) coordinar los procesos administrativos en materia de recursos humanos, estableciendo las relaciones de coordinación con las diferentes instancias normativas y de control; 3) coordinar la implementación de instrumentos que permiten la evaluación periódica y eficaz del desempeño del personal y su capacitación; 4) desarrollar los mecanismos y herramientas necesarias que garanticen la correcta elaboración de la planilla, la administración de las deducciones y la transferencia de la información de la composición de los pagos de salarios, pago de la planilla y su seguimiento; 5) elaborar propuesta del costo anual de la planilla de los funcionarios del SFE; así como demás funciones que se señalan en el presente artículo.

2.3.2 Departamento de Laboratorios

Es el responsable de la implementación de las metodologías de análisis y emisión de los diagnósticos, para el desarrollo de las actividades sustantivas del SFE. Es el órgano oficial de referencia para efectos de diagnóstico y análisis, así como el responsable del seguimiento y la evaluación de las acciones de los laboratorios regionales; según lo establece el artículo número 18 del Reglamento de la Estructura Organizativa N. ° 36801-MAG. Además se señala que el Departamento de Laboratorios está conformado de la siguiente manera: Laboratorio Central de Diagnóstico de Plagas, Laboratorio de Control de Calidad de Agroquímicos, Laboratorio de Análisis de Residuos de Agroquímicos y el Laboratorio de Control de Calidad de Organismos Biológicos.

2.3.3 Departamento de Agroquímicos y Equipo

En el artículo 23 del reglamento de la estructura organizativa N. ° 36801-MAG se hace referencia a las competencias de este departamento señalando que es el responsable del registro, control y fiscalización de todas las sustancias químicas, biológicas y afines de uso agrícola, así como establecer los procedimientos para su control, regulación y uso. También realizará el registro y control de los equipos de aplicación para uso agrícola y definirá las políticas para el control de residuos. El Departamento de Agroquímicos y Equipos está conformado por la Unidad de Registro de Agroquímicos y Equipos de Aplicación, la Unidad de Control de Residuos de Agroquímicos y la Unidad de Fiscalización de Agroquímicos.

2.3.4 Departamento de Operaciones Regionales

Como se indica en el artículo número 27 del Reglamento de la Estructura Organizativa N. ° 36801-MAG le corresponde a este departamento la regulación y el manejo de la información en materia de vigilancia y control de plagas, acreditación y registro de agricultura orgánica; así como planificar, supervisar y apoyar a las unidades operativas regionales en el desarrollo y ejecución de las acciones del SFE a nivel regional. Está conformado por la Unidad de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica, la Unidad de Biometría y Sistemas de Información, asimismo se crearán las Unidades Operativas Regionales según la división política establecida por Mideplan, a saber: Pacífico Central, Central Oriental, Central Occidental, Huetar Norte, Huetar Atlántica, Brunca, Central Sur y Chorotega, que tendrán el objetivo de acercar los servicios del SFE a todos los usuarios del país.

2.3.5 Departamento de Normas y Regulaciones

Este departamento es el responsable de proveer y dar seguimiento al marco regulatorio del SFE para que se ajuste a los requerimientos de la normativa nacional y en concordancia con las disposiciones de los convenios y tratados internacionales en materia fitosanitaria y sanitaria, en cumplimiento de la Ley 7664; Ley de Protección Fitosanitaria, tal y cual lo

establece el artículo número treinta y dos del reglamento de la estructura organizativa N. ° 36801-MAG. El Departamento de Normas y Regulaciones está conformado por la Unidad de Normalización, la Unidad de Análisis de Riesgo de Plagas y el Centro de Información y Notificación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

2.3.6 Departamento de Biotecnología

En el artículo número treinta y siete del reglamento de la estructura organizativa N. ° 36801-MAG se indica que este departamento es el encargado de regular en el área de la fitoprotección, la importación, la exportación, la investigación, la experimentación, la movilización, la multiplicación, la producción industrial, la comercialización y el uso de materiales transgénicos, organismos genéticamente modificados, agentes de control biológico y otros organismos benéficos para uso agrícola o sus productos. Emitir los lineamientos técnicos y administrativos para la vigilancia y el control de moscas de la fruta y producir los géneros y especies de moscas de la fruta y sus parasitoides. Las unidades de Organismos Genéticamente Modificados, Controladores Biológicos y el Programa Nacional de Moscas de la Fruta, conforman este departamento.

2.3.7 Departamento de Certificación Fitosanitaria

El artículo número cuarenta y uno del reglamento de la estructura organizativa N. ° 36801-MAG indica que el departamento es el responsable de verificar y certificar el estado fitosanitario en los sitios de producción, empaque y almacenamiento de artículos reglamentados para la exportación, de conformidad con la legislación nacional e internacional vigente en materia fitosanitaria.

2.3.8 Departamento de Control Fitosanitario

Se indica que es el responsable del control fitosanitario de la importación, exportación o ingreso en tránsito internacional por el territorio nacional de artículos reglamentados, agentes de control biológico y otros organismos benéficos para uso agrícola en los puntos oficiales aduaneros de entrada y salida del país, así como del control de ingreso de

agroquímicos. Este departamento está conformado por siete unidades, correspondientes a las estaciones de control de: Peñas Blancas, Daniel Oduber, Juan Santamaría, Paso Canoas, Los Chiles, Caldera y Limón.

A continuación se muestra el organigrama del Servicio Fitosanitario del Estado:



Ilustración 2. Organigrama del Servicio Fitosanitario del Estado

Fuente: Servicio Fitosanitario del Estado.

2.4 Ejecución Presupuestaria del SFE

Según entrevista con la bachiller Liliana Pastor coordinadora de presupuesto que pertenece a la unidad financiera del Departamento Administrativo y Financiero; entrevista con la ingeniera Leda Madrigal jefa del Departamento de Biotecnología, que ha ocupado diversos puestos dentro de la estructura del SFE; y entrevista con la licenciada Marianela Umanzor planificadora de la Institución, describieron cuál es la ruta que tiene toda la actividad de planificar y ejecutar el presupuesto del SFE.

Antes de describir la ruta de la ejecución del presupuesto mencionaron que la institución no cuenta con un equipo establecido formalmente por la dirección que le den seguimiento y control a la ejecución del presupuesto, pero que sin embargo el jefe del Departamento Administrativo Financiero, la jefa de la Unidad de Proveeduría, la coordinadora de presupuesto, la planificadora y el jefe de la Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno son los que periódicamente se reúnen para determinar el accionar de la ejecución presupuestaria de la institución, además indicaron que la institución no cuenta con un flujograma de ejecución presupuestaria.

Para ejemplificar la ruta de la ejecución presupuestaria las funcionarias utilizan los años 2015, 2016 y 2017 para ubicar en el tiempo las distintas etapas. La actividad de planificación del presupuesto inicia el proceso un año antes de cuándo se va a ejecutar este, el proceso inicia contratando a una empresa o institución pública que determine cuál va hacer la proyección de ingresos del SFE para el periodo en que se va a ejecutar el presupuesto, en este caso se refiere al año 2016.

Este estudio de la proyección de ingresos se le entrega a la institución en el mes de junio aproximadamente del 2015; una vez que se cuenta con esta estimación de ingresos, se analiza cuál es el superávit acumulado de la institución y se evalúa cuál sería la evaluación del desempeño de la situación económica del SFE para el periodo 2016 y ya para este momento el Ministerio de Hacienda ha determinado cuál es el tope presupuestario del SFE para el año 2016.

Adicionalmente describen estas tres funcionarias que se realiza un análisis del presupuesto del año anterior, se evalúa la ejecución de presupuesto de los 15 centros ejecutores con los que cuenta la institución, y se les asigna cuál sería el presupuesto

máximo a cada uno de estos 15 centros ejecutores de presupuesto. Una vez que ya está asignado el tope de presupuesto se realiza el Plan Anual Operativo (PAO), el mismo conlleva cuáles serían los objetivos y las metas que los departamentos y unidades van a realizar durante el año 2016. La confección del PAO debe de estar lista en el mes de julio del 2015, para que en el mes de agosto del 2015 se elabore el plan de adquisición de compras donde al primero de agosto todos los departamentos lo deben de presentar a la proveeduría, de esta manera la proveeduría realiza un consolidado de todas las compras y gestiona cuál sería el plan de compras para el año 2016; una vez hecho el plan de adquisición o de compras se procede a desarrollar el plan de presupuesto. El Área de Presupuesto debe de revisar y consolidar los presupuestos de los departamentos en uno solo que represente el de toda la institución. Esta elaboración del presupuesto implica adjuntar toda la papelería que justifique cada uno de los rubros, y ajustar los montos de los departamentos que no respetaron el monto máximo, ya que en ocasiones presupuestan más de lo que se les asigno. Este presupuesto lo debe de conocer y aprobar la dirección de la institución, el ministro del Ministerio de Agricultura y Ganadería además del oficial mayor de esta entidad, esta revisión y aprobación deben de estar listas antes del 30 de septiembre del 2015, ya que ese mismo día se debe de presentar de manera digital a la Contraloría General de la República y en CD e impreso a la Autoridad Presupuestaria (AP) del Ministerio de Hacienda.

Entre los meses de setiembre y diciembre del 2015 se debe de responder todas las solicitudes que las autoridades antes expuestas soliciten, en fusión de aclararles y justificarles todas las dudas y las observaciones que ellos presenten. Ya en ese diciembre la institución recibe la aprobación del presupuesto para el año 2016 por parte de la Contraloría General de la República. En enero del 2016 que el área de presupuesto debe afectar el presupuesto con el compromiso del año anterior y con las observaciones que haya hecho la contraloría al presupuesto original obteniendo cual es el presupuesto real y final que cada unidad ejecutora va a recibir. La modificación que se le realiza al presupuesto denominada compromiso del año anterior se refieren a las compras que no dio tiempo de adjudicarlas dentro del periodo del 2015, y que los procesos de compra ya están por terminar, lo que debe de existir una comunicación entre la proveeduría y el área de presupuesto para que se guarden los dineros del nuevo presupuesto para cancelar dichos compromisos. Además se

debe alimentar de información a los dos sistemas con los que cuenta el SFE, el sistema Sifito y el sistema Loan, el primero es un sistema que lleva información de los departamentos operativos y el segundo es un sistema que brinda información administrativa. Una vez subido el presupuesto al Sifito, que es aproximadamente en el mes de febrero del 2016, cada ejecutor del presupuesto conoce hasta este momento cuál es su presupuesto final o real, el cual habían estimado en agosto del 2015 con la elaboración del plan de adquisición.

Cada ejecutor del presupuesto analizará su presupuesto final y procederá a realizar las solicitudes de compra en el Sifito en el mes de febrero del 2016, es en este punto donde la proveeduría de la institución inicia su labor de proveer los bienes y los servicios que se requieren, las unidades ejecutoras quedan esperando el proceso que realice la proveeduría, los entes ejecutores empiezan a recibir sus bienes y servicios a partir del mes de mayo del 2016 en promedio si la compra se realizó por compra directa, pero si la compra hay que realizarla por licitación, ya sea abreviada o pública los servicios y bienes en promedio se reciben a final del año 2016 o en su defecto a inicios del 2017.

2.5 Aspectos relevantes del evento

2.5.1 Ejecutores de presupuesto

Según indica la Lic. Marianela Umazor, planificadora del SFE, el manejo de la ejecución del presupuesto es responsabilidad de cada jefe de entes ejecutores, ya sea jefes de departamento que todos tienen responsabilidad de la ejecución de sus departamentos, así como jefes de algunas unidades que se les ha tomado como un ente ejecutor aparte del departamento al que pertenecen; se enumera a continuación los quince ejecutores del presupuesto del SFE: 1) Dirección, 2) Tecnología de la información, 3) Auditoría interna, 4) Departamento de Control fitosanitario, 5) Departamento de Certificación fitosanitaria, 6) Departamento de Normas y regulaciones, 7) Departamento de Biotecnología, 8) Departamento Operaciones regionales, 9) Departamento de Agroquímicos y Equipo, 10) Departamento de Laboratorios, 11) Departamento ADMINISTRATIVO FINANCIERO, 12) Unidad de Control de Residuos de Agroquímicos, 13) Unidad de Fiscalización de

Agroquímicos, 14) Laboratorio de Control de Calidad de Agroquímicos y el 15) Laboratorio de Análisis de Residuos de Agroquímicos.

A continuación se procede a describir el proceso de ejecución presupuestaria de algunos de los entes ejecutores de presupuesto del SFE, según entrevista con la ingeniera Gina Monteverde jefa del Departamento de Certificación Fitosanitaria, la cual indicó que dentro de la institución no se cuenta o al menos no se conoce un flujograma de la elaboración y la ejecución del presupuesto; además afirma que no conoce un equipo de presupuesto constituido, pero sí sabe que los responsables de las áreas de presupuesto, ingresos y finanzas le dan seguimiento a la ejecución presupuestaria y a su vez identifica algunas de las actividades que se realizan en la ejecución presupuestaria. La ingeniera señala como práctica habitual, del departamento que dirige, realizar las solicitudes de compra y esperar el curso del año para recibir los bienes y los servicios que haya solicitado.

Afirma que su departamento históricamente presenta una ejecución presupuestaria mayor al 80%, la cual es buena ya que es mayor al promedio de toda la institución. Considera que una de las acciones que no permiten fluidez en el proceso de ejecución presupuestaria es el trámite que se realiza en la proveeduría, ya que debe de esperar todas las solicitudes de compra para conjuntar una sola compra, lo que atrasa el proceso, ya que algunos otros departamentos se demoran en presentarlas.

Aseguró que el proceso tendría una mayor agilidad si se respetaran las fechas límites de entrega de las solicitudes de compra, ya que la administración por lo general las atrasa para favorecer a los que no han presentado dichas solicitudes de compra a tiempo.

El ingeniero Jorge Araya, jefe del Departamento de Agroquímicos y Equipo, indicó que creo dentro de su unidad un comité técnico llamado COTEDAE lo integran él y los jefes de las tres unidades que tiene a cargo su departamento. En este comité se revisan las funciones de cada unidad y del departamento en general de acuerdo al reglamento de la estructura organizativa; se prepara el material para trabajar el PAO con anterioridad y se elabora el presupuesto del departamento.

El ingeniero señala como práctica habitual del departamento que dirige que las secretarías realicen las solicitudes de compra y esperar a que sea junio del año en curso para que a partir de dicha fecha empiecen a recibir los bienes y los servicios que haya solicitado, sin realizar mayor seguimiento a la proveeduría de sus solicitudes de compra.

Afirma que su departamento históricamente presenta una ejecución presupuestaria al 70%. Por lo que un 30% de sus compras las recibe el año siguiente afectando el próximo presupuesto. Considera que una de las acciones que no permiten fluidez en el proceso de ejecución presupuestaria es el trámite que se realiza en la proveeduría, por lo que sugiere una intervención a la proveeduría como ayuda a que exista una mayor agilidad a la ejecución presupuestaria.

Según el ingeniero Esaú Miranda, jefe del Departamento de Operaciones Regionales, la institución no cuenta o al menos no se conoce un flujograma de la elaboración y la ejecución del presupuesto, además afirma que no conoce un equipo de presupuesto constituido, pero sí sabe que los responsables del presupuesto son el Departamento de Administrativo y Financiero, la dirección, y la tesorería de la institución.

Asevera que para este año la dirección le dio un coordinador de compras, ya que el departamento cuenta con diez unidades y ocho de ellas son regionales por lo que para precisar la coordinación de compras de todas las unidades se debe de contar con alguien que las gestione; copiando el modelo con el que cuenta el Departamento de Control Fitosanitario, el cual ha sido exitoso afirmó el ingeniero Esaú. Considera que una de las acciones que no permiten fluidez en el proceso de ejecución presupuestaria es la proveeduría y que debería de existir una mayor comunicación con esta, y que además informe a cada departamento cómo va el proceso de cada solicitud de compra y no que hasta final de año se enteran que cierto bien o servicio no lo van a recibir; y si fuese posible que la proveeduría tenga una reunión con el responsable de cada solicitud indicando cómo va el proceso.

Según el ingeniero Jean Arrea quien es el coordinador de compras del Departamento de Control Fitosanitario, departamento que cuenta con siete unidades, por lo que el ingeniero Arrea es el encargado de darle seguimiento a las compras de cada una de estas siete unidades, el ingeniero mencionó que él visita y coordina con el jefe de cada unidad cuáles son los bienes y los servicios que se requieren, luego toma todas las compras y las unifica presentando un consolidado de compra del departamento.

El ingeniero Arrea al igual que sus otros compañeros asevera que no existe un flujograma de la ejecución presupuestaria y que además no hay un equipo de presupuesto constituido, identifica que la Unidad de Planificación y la Unidad de Presupuesto son los

que le dan un mayor seguimiento a este. Afirma que él maneja cincuenta solicitudes de compra al año y que históricamente ha tenido una ejecución presupuestaria superior al 90%, resume en tres acciones el cómo lograr esta ejecución anual mencionando: 1) supervisión a las estaciones, 2) seguimiento a la proveeduría y 3) seguimiento a los proveedores.

Afirma que el departamento cuenta con 13 contratos, 30 convenios marcos y realiza 2 compras directas con instituciones públicas, en este caso el INDER, se utilizan estas figuras para agilizar sus compras y así de esta manera logra proveer a sus unidades, satisfaciendo las necesidades de cada una de ellas.

Con respecto al seguimiento, que el ingeniero le da a la proveeduría, este consiste en enterarse de cuáles analistas tienen cada una de las solicitudes de compra que el subió al sistema llamado SIFITO; de tal manera que va anticipando si alguna solicitud puede ser devuelta y va solventando la situación a tiempo, generando un compromiso por parte del analista a darle prioridad de proceso a las órdenes de compra que el ingeniero Arrea representa.

El ingeniero Arrea coordinó con la Unidad de Tecnología de Información para desarrollar un sistema informático que permita a cada jefe de unidad de su departamento vincular al PAO con el presupuesto, de tal manera que se le da contenido económico a cada uno de sus metas y además se vaya descargando el inventario existente, obteniendo estadística de cuánto se gasta al año de cada uno de los rubros de compra, y así saber con una mayor exactitud las necesidades y las cantidades de compra para el siguiente año.

Afirma que una de las acciones que no permiten una ejecución de presupuesto ágil es que las personas que realizan las solicitudes de compra en ocasiones hace mal las solicitudes y no le dan el seguimiento con la proveeduría, de tal manera que se atrasan no solo las compras de estas personas, sino que también las compras de otras unidades que están dentro de la misma línea de compra, porque la proveeduría las unifica todas con las mismas características, ya que no puede fragmentar las compras de la institución. Además señala que si cada departamento o la institución lograsen crear un sistema que incorpore el cumplimiento de una meta con el gasto de los bienes se logrará una mayor certeza a la hora de gestionar la compra.

El ingeniero German Carranza jefe del Departamento de Laboratorios cuenta con tres unidades a cargo, las cuales son muy complejas de manejar y con presupuestos anuales

muy altos afirma don German. Las tres unidades son el laboratorio central de diagnóstico de plagas, laboratorio de control de calidad de agroquímicos y el laboratorio de análisis de residuos de agroquímicos, contando cada unidad con un jefe y siendo el ingeniero Carranza el jefe y responsable de los tres laboratorios.

A pesar de que se tienen compras de alto nivel económico y sumamente técnicas, el Departamento de la Laboratorios históricamente ha obtenido de regulares a buenas ejecuciones presupuestarias, afirma don German que lo anterior se debe a las siguientes medidas implementadas: 1) se ha utilizado la metodología de contratos para diversas compras lo que le permite tener que efectuar dicho trámite cada tres años y no cada año, como por ejemplo el mantenimiento de los equipos de laboratorios, calibración de equipos, entre otros; 2) dentro de cada unidad se han repartido la responsabilidad de compras, asignándoles a los funcionarios del laboratorios el mantenimiento y el control de distintos bienes y servicios que ocupa el laboratorio, de tal manera que cuando hay que realizar las ordenes de inicio se sabe con exactitud cuánto solicitar en cada rubro, teniendo la coordinación y supervisión de cada jefe de unidad; 3) dentro de la unidad de proveeduría se cuenta con un asesor que trabajo en el laboratorio, de tal manera que esta persona entiende bien cuáles son las necesidades y la urgencia con la que se necesitan los bienes y los servicios en los laboratorios, ayudándonos a gestionar oportunamente las compras dentro de la proveeduría; 4) otro elemento importante para garantizar una buena compra es el seguimiento que cada jefe de unidad brinda a las órdenes de inicio de compra que se hacen en el laboratorio de tal manera que desde el momento en que se envía las ordenes de inicio los jefes de cada unidad del departamento está en constante comunicación con la proveeduría para ir conociendo las etapas en las que se encuentran las compras solicitadas y 5) adicionalmente se está gestionando con el Ministerio de Hacienda la compra de los reactivos que se ocupan dentro del laboratorio, para que el SFE los adquiera por medio de contrato marco, buscando agilizar las compras y, por lo tanto, obtener una mayor ejecución presupuestaria.

El ingeniero Carranza asegura que muchas de las medidas que él realiza los demás departamentos podrían intentar implementarlas, siendo clave la trazabilidad de la compra y que exista una mayor comunicación entre la proveeduría y los demás departamentos que en la actualidad no la hay.

Adicionalmente es importante indica el ingeniero Carranza no moviliza las fechas tope de presentación de órdenes de inicio por parte de administración, ya que atrasa a los demás compañeros que si la presentaron dentro del tiempo establecido; esencialmente señala que se debería tener presentadas a diciembre las órdenes de inicio de la partida número cinco, con la intención de adelantar el proceso o bien que la proveeduría le dé prioridad a todas aquellas compras que se conoce y se tiene que utilizar licitación pública o abreviada para adquirir los bienes o en su defecto los servicios, de tal manera que la compra al final quede dentro del año en curso.

Con la siguiente tabla la Lic. Umanzor describe la ejecución presupuestaría por centro de ejecución:

Tabla 5. Ejecución presupuestaría por partida del SFE, año 2015

EJECUCION PRESUPUESTO POR DEPARTAMENTO				
		2015		
Departamentos		Presupuesto inicial	Ejecutado	% ejecución
1	Administrativo y Financiero	¢2.884.496.437,18	¢1.889.199.814,96	65,49%
2	Agroquímicos y Equipos	¢442.068.549,08	¢417.858.913,57	94,52%
3	Auditoría Interna	¢141.988.472,45	¢126.377.652,26	89,01%
4	Biotecnología	¢585.222.258,84	¢527.052.653,09	90,06%
5	Certificación Fitosanitaria	¢364.896.863,85	¢323.713.871,92	88,71%
6	Control Fitosanitario	¢2.195.814.684,74	¢2.025.970.861,16	92,27%
7	Dirección	¢1.653.196.802,34	¢1.255.092.330,87	75,92%
8	Laboratorio Control de Calidad Agroquímicos	¢404.791.517,65	¢328.675.631,09	81,20%
9	Laboratorio Residuos de Agroquímicos	¢777.230.517,63	¢417.887.739,35	53,77%
10	Laboratorios	¢425.518.806,67	¢383.217.641,75	90,06%
11	Normas y Regulaciones	¢322.248.606,00	¢278.750.260,04	86,50%
12	Operaciones regionales	¢1.705.996.828,69	¢1.550.663.001,19	90,89%
13	Unidad Control de Residuos de Agroquímicos	¢459.919.995,72	¢366.046.389,80	79,59%
14	Información	¢693.251.838,83	¢446.959.351,54	64,47%
15	Unidad Fiscalización de Agroquímicos	¢167.357.820,33	¢134.927.350,88	80,62%
	TOTALES	¢13.224.000.000,00	¢10.472.393.463,47	79,19%
	Sin ejecutar		¢2.751.606.536,53	

Fuente: Lic. Marianela Umanzor, SFE

2.5.2 Proveeduría del SFE

La licenciada Glenda Ávila (Proveedora del SFE), comenta que la proveeduría es la una unidad del Departamento Administrativo Financiero que tiene la labor de gestionar las compras de los diferentes bienes y los servicios que la institución requiere para servirle a la ciudadanía. La proveeduría está compuesta por un proveedor institucional que recibe asesoría legal por parte de asuntos jurídicos de la institución y también de la comisión de adjudicación. Luego se encuentra la subproveedora institucional que en la actualidad es la señora Felicia Calderón; la proveeduría está dividida en tres áreas funcionales: 1) contrataciones, 2) programación y control y 3) almacenamiento y distribución, cada área con sus respectivas subáreas; de tal manera que con esta estructura se lleva el proceso de compra del SFE. En total en la estructura de la proveeduría se cuenta con trece áreas de trabajo y el personal con el que cuenta la proveeduría es de nueve personas, asegurando la licenciada que hay personas que ejercen dobles o triples funciones para sacar el trabajo de la proveeduría adelante, demostrando la buena disposición, motivación y voluntad con la que cuenta la unidad que ella representa.

En el área de contrataciones se encuentra a los “analistas de contrataciones”, quienes son los encargados de recibir las solicitudes de compra y gestionar la compra, siendo aproximadamente 500 trámites de compra al año, la licenciada Ávila describe que la proveeduría solo cuenta con tres analistas y medio; afirma que el medio es porque dice que esta persona tiene la responsabilidad de llevar los contratos marcos de la institución, por lo que apenas la mitad del tiempo puede analizar las demás contrataciones que gestiona la proveeduría. Además señala que la baja ejecución presupuestaria del SFE se debe a que los departamentos operacionales no ejecutan su propio presupuesto, ya que no efectúan una adecuada planificación.

A continuación se aporta la estructura organizativa de la proveeduría institucional del SFE, donde se observa lo descrito anteriormente.

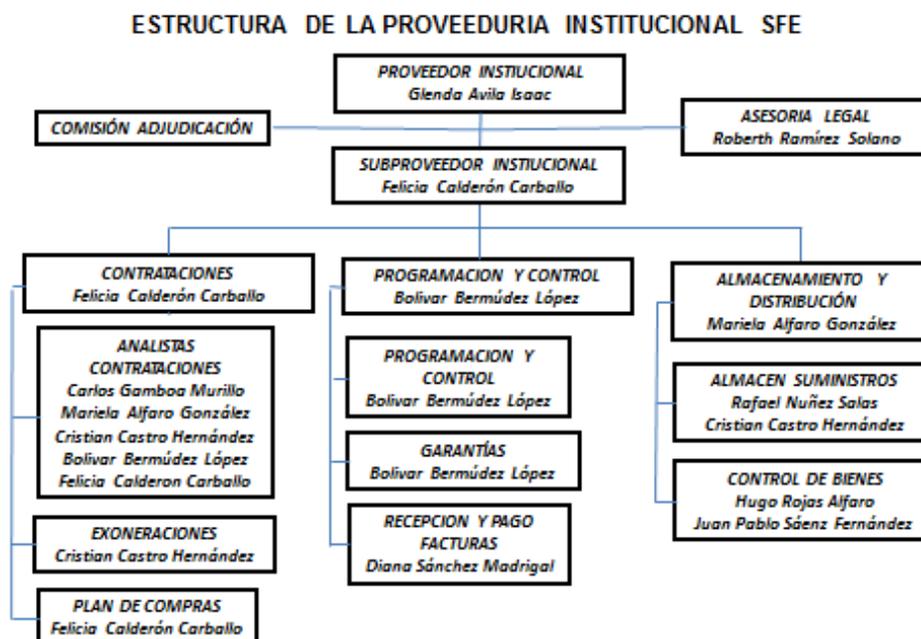


Ilustración 3. Organigrama de la proveeduría del SFE

Fuente: proveeduría del SFE

La licenciada Ávila describe que en el año 2015 la proveeduría tuvo un total de 455 trámites, donde el 85% de los trámites son concluidos y alrededor del 15% se quedaron sin concluir. Hace la aclaración que los trámites concluidos son a los que se le generaron las órdenes de compra y no necesariamente fueron trámites que fueron finalizados con el pago de sus facturas, ya que el accionar propiamente de la proveeduría está hasta generar las órdenes de compra. Y los trámites sin concluir son todos aquellos que se encuentran en análisis, que no se les ha dictaminado firmeza, que han sido declarados desiertos, entre otros.

Otro dato importante que la licenciada resalta es que el 91% de las compras tramitadas fueron por contratación directa, lo que agiliza la compra y favorece el porcentaje total de la ejecución de presupuesto. En la siguiente tabla ella demuestra los datos descritos anteriormente, además de reflejar que el comportamiento de la gestión de compra dentro de la proveeduría es similar entre el año 2014 y el 2015.

Tabla 6. Comparativo de trámites de la proveeduría institucional del SFE

	2014	%	2015	%
Trámites sin concluir (análisis, preparación, por línea, infructuoso, firmeza, desierto, adjudicación)	83	17,74%	66	14,51%
Trámites concluidos (orden de compra)	385	82,26%	389	85,49%
Trámites totales	468		455	
Licitación públicas	6	1,28%	4	0,85%
Licitación abreviada	21	4,49%	23	4,91%
Contratación directa	441	94,23%	428	91,45%

Fuente: proveeduría institucional del SFE

A continuación se describe cuáles son las etapas del proceso de compra que se gestionan dentro de la proveeduría:

- 1) Se recibe las solicitudes de compra que cada área ejecutoria subió al sistema interno de la institución llamado SIFITO, se revisan y se aceptan, este proceso lo realiza la subproveedora; luego de que la solicitud de compra se le dio la aceptación la subproveedora se la asigna a un analista.
- 2) El analista vuelve a revisar y monta el cartel de compras asignando ya sea una contratación directa, una licitación abreviada o bien una licitación pública de acuerdo al estrato E de los límites generales de la contratación administrativa excluyendo o incluyendo la obra pública. Los estratos corresponden con los incisos de los artículos 27 y 84 de la Ley de Contratación Administrativa.
- 3) Luego se procede a subir el cartel de compra en el sistema de compras públicas gubernamental, que justo esta año 2016 se está en un proceso de transición ya que se deja de utilizar el sistema compra red, a utilizar el nuevo Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)
- 4) Se procede a invitar a los proveedores a participar y se realiza el acto de apertura de las ofertas en el sistema. Para la contratación directa se necesita al menos tres proveedores y para la licitación abreviada cinco proveedores de ahí se puede escoger la mejor opción de compra. Por su parte la licitación abierta queda sujeta a la participación de todos los proveedores interesados en participar.

- 5) Las ofertas recibidas se envía a estudio técnico a la unidad o departamento que está solicitando la compra para que revise y dé su impresión de cuál de las ofertas cumple con las expectativas técnicas.
- 6) Las ofertas recibidas se envían a estudio legal a la unidad de asuntos jurídicos, para que informen cuáles ofertas cumplen con los requisitos legales.
- 7) Las ofertas nuevamente ya regresan al analista, quien hace un análisis de la metodología de evaluación a las ofertas que fueron elegibles tanto por técnico como por legal.
- 8) Una vez reflejado el resultado de la metodología de evaluación el analista realiza un acta de recomendación de adjudicación. Que en el caso de las licitaciones esta acta de recomendación de adjudicación se analiza en una comisión, que la integrara el proveedor institucional, el asesor legal, jefe unidad o departamento usuario y el analista de la proveeduría, para tomar un consenso de a quién adjudicarle la compra.
- 9) Se da la resolución de adjudicar la compra a un proveedor, el mismo firmará la adjudicación.
- 10) Una vez adjudicada la compra hay que dar un tiempo de firmeza que en el caso de contratación directa son dos días hábiles, licitación abreviada son cinco días hábiles y la licitación pública son 10 días hábiles. Este es el periodo con el que cuentan las demás empresas participantes para realizar las apelaciones a la adjudicación de la compra.
- 11) Una vez pasado el tiempo de firmeza se procede a realizar el contrato u orden de compra.
- 12) Se da la recepción en bodega, la unidad usuaria revisa y aprueba o desaprueba lo que se está recibiendo mediante un acta.
- 13) Una vez se dé la recepción a satisfacción se procede a realizar el pago, el cual va disminuir el compromiso de presupuesto y aumentar el ejecutado.

2.5.3 Ingresos del SFE

El licenciado Henry Vega (jefe del Departamento Administrativo Financiero) explica que la institución siempre ha contado con una transferencia económica por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la cual se tomó la decisión de irla disminuyendo

paulatinamente en los últimos años, ya que el SFE genera sus propios ingresos y se fue bajando de montos superiores a los dos mil millones de transferencias anuales a setecientos treinta millones que recibió en el 2015, siendo una de las últimas transferencias, ya que a partir del año 2017 ya no va a ver transferencia por parte del MAG. Lo que obliga a la institución a racionalizar el gasto y realizar inversiones en pro del mejoramiento del sector productivo, pues de ahí es donde capta los dineros que recauda a través de los servicios que le brinda.

La institución, a parte de la transferencia que recibe del MAG, cuenta con tres principales ingresos descritos a continuación: 1) el impuesto del 1,5% del valor CIF de todas las importaciones de agroquímicos que llegan al país, este rubro represento en el año 2015 casi el cincuenta por ciento de la totalidad de ingresos de la institución, representando el 49,22%, un rubro de ingresos importantes; 2) la institución cuenta con escáneres en todos los puntos de ingreso del país, brindando el servicio de control de equipaje buscando en primera instancia que no ingrese ninguna plaga fitosanitaria al país, si detectan otras anomalías en los equipajes, los funcionarios del SFE llamarán a las autoridades correspondientes, el ingreso por este rubro representa el 23% de los ingresos totales; 3) los servicios que brinda la institución representa en ingresos 27,77% del total, estos servicios son por ejemplo certificaciones de exportación, importaciones, laboratorio, registro de agroquímicos entre otras que brinda el SFE. Los ingresos descritos anteriormente sumados los tres son los que se les llama ingresos por servicios en su totalidad, la tabla a continuación describe el ingreso total del SFE en el año 2015.

Tabla 7. Ingresos del SFE 2015

Rubro	Total
Ingresos por servicios	¢10.957.266.361,03
Menos 10% CNE	¢1.095.726.636,10
Ingresos por servicios neto	¢9.861.539.724,93
Ingresos transferencia MAG	¢730.675.486,28
Total de ingresos	¢10.592.215.211,21

Fuente: Lic. Henry Vega, SFE

2.5.4 Superávit del SFE

El licenciado Henry Vega (jefe del Departamento Administrativo Financiero) explica cómo se genera el superávit de la institución, colocando como ejemplo el superávit del 2015, donde la Autoridad Presupuestaria (AP) del Ministerio de Hacienda acordó que 13 224 millones de colones era el presupuesto del 2015 para el SFE, por lo que toda la estructura de egresos se realizó en función de dicho monto, al final del año lo ejecutado fue de 10 472 millones de colones dejando un monto sin ejecutar por 2 752 millones, sin embargo dicho monto no se considera el superávit del SFE del 2015, se considera el nominal no ejecutado del 2015.

El superávit es la diferencia entre los ingresos y lo ejecutado, por consecuente queda un superávit de 120 millones de colones. Donde los dineros que van al superávit son penalizados ya que un 3% lo deben de entregar a la Comisión General de Emergencias, un 20% lo deben de entregar al Consejo Nacional de Producción (CNP) y un 40% al Instituto Nacional de Innovación y Trasferencia Agropecuaria (INTA); por lo que anualmente el SFE pierde un 63% del superávit. A partir del año 2017 ya el SFE no tendrá que entregar el 40% al INTA, ya que se paga dicho monto en cuanto la institución recibe dineros por parte del MAG. Esta penalización que recibe el SFE en los dineros de superávit obliga a mejorar la ejecución anual y que se invierta los dineros en mejorar los servicios que se le brinda a la ciudadanía, afirmó el Lic. Vega.

Adicionalmente el Lic. Vega comenta que en el año 2015 al tener ingresos por 10 592 millones de colones se tuvo que obtener del superávit acumulado de la institución, que es por un monto superior a los 11 000 millones de colones, 2 632 millones de colones aproximadamente para cumplir con el tope presupuestario que otorgó la AP. Sin embargo lo ejecutado por la institución en el 2015 fue de 10 472 millones de colones, por debajo de los ingresos por lo que no hubo necesidad de utilizar el dinero que se colocó del superávit original.

2.6 Estrategia de la ejecución presupuestaria del SFE

De la entrevista con el licenciado Henry Vega (jefe del Departamento Administrativo Financiero) se extrae cuál es la estrategia actual de la ejecución presupuestaria de la institución. Según indica don Henry dirige el departamento está conformado por cuatro unidades: 1) la Unidad de Proveduría, 2) la Unidad de Recursos Humanos, 3) la Unidad de Finanzas y la 4) Unidad de Servicios Generales.

A partir del año 2011 se empezaron a tomar medidas para mejorar la ejecución presupuestaria del SFE, ya que en años anteriores la ejecución inclusive era del 50%, lo que originó que la Contraloría General de la República en varias ocasiones se hiciera presente y empezara a ordenar con el fin de mejorar la ejecución, y así se logró tener una ejecución promedio del 75% en los últimos años, siendo aún este mejoramiento insuficiente, ya que todavía no se ha alcanzado el 90% que demanda la Contraloría General de la República.

En el siguiente cuadro se visualiza la ejecución presupuestaria desde el año 2010 al 2015.

Tabla 8. Ejecución presupuestaria del SFE 2010-2015

Año	Asignado	Ejecutado	%
2010	¢15.400.000.000,00	¢10.724.472.228,83	69,64
2011	¢11.944.700.000,00	¢8.541.091.697,36	71,51
2012	¢12.045.000.000,00	¢9.879.376.262,63	82,02
2013	¢13.836.820.000,00	¢10.807.298.101,63	78,11
2014	¢14.790.739.410,00	¢9.672.418.030,80	65,40
2015	¢13.224.000.000,00	¢10.490.507.469,43	79,33

Fuente: Lic. Henry Vega, SFE.

A continuación el Lic. Vega enumera las medidas que se han realizado para incrementar la ejecución presupuestaria por parte del Departamento Administrativo Financiero del SFE:

1) Solicitar una disminución paulatina del tope presupuestario asignado por parte de la autoridad presupuestaria, ya que los niveles de egresos son constantes en el tiempo y al disminuir el tope de presupuesto inmediatamente sube su porcentaje de ejecución. Esta medida es recientemente tomada, a partir del año 2014, y tendrá un análisis cada año ya que

hay que medir muy bien el aumento real de los egresos. En el siguiente cuadro se refleja cuál es la intención de la misma.

Tabla 9. Proyección ejecución presupuestarias del SFE 2014 – 2017

Año	Asignado	Ejecutado	%
2014	¢14.790.739.410,00	¢9.672.418.030,80	65,40
2015	¢13.224.000.000,00	¢10.490.507.469,43	79,33
2016	¢12.240.000.000,00	¢10.490.507.469,43	85,71
2017	¢11.240.000.000,00	¢10.490.507.469,43	93,33

Fuente: Lic. Henry Vega, SFE.

2) La segunda medida consiste en que la unidad de servicios generales fuese absorbiendo manejo de presupuesto de los demás departamentos operativos de la institución mediante elaboración de contratos institucionales y que cada departamento dejase de estar presupuestando por su cuenta conceptos como mantenimiento y aseo de vehículos, combustibles, pólizas de vehículos, mantenimiento de edificios, mantenimiento de extintores entre muchos más. Esta figura de contratos que permite la ley consiste en hacer todo el proceso que devenga la compra de acuerdo al monto de esta, ya sea contratación directa, licitación abreviada o pública; pero con la ventaja que se realiza un contrato por tres años y si existiese alguna eventualidad de que se necesita comprar mayor cantidad el contrato se puede ampliar hasta un 50% su valor original sin tener que hacer ningún papeleo, lo que permite que no todos los años se tenga que estar realizando la acción de compra.

3) En una tercera medida se insta a los departamentos operativos y a la misma unidad de servicios generales a la utilización del instrumento de convenio marco, bajo este instrumento las empresas ya estas preseleccionadas por el Ministerio de Hacienda, por lo que la institución gestiona la compra como si fuese una compra directa sin tener que licitar y demás procedimientos a pesar de que sea un monto alto lo contratado, y otra ventaja es que el contrato se reanuda automáticamente año a año.

El Ministerio de Hacienda es quien tiene la responsabilidad de gestionar cuáles son las empresas autorizadas para vender en los diferentes rubros y estar evaluádoles. La institución está gestionando ante Hacienda compras que son recurrentes, pero que no se

pueden hacer por medio de convenio marco, ya que hacienda no tiene inscritas empresas que vendan esos productos, como por ejemplo los reactivos de los laboratorios que todos los años hay que comprar los mismos reactivos y cantidades parecidas para que hacienda haga la evaluación de a cuáles empresas se les puede comprar y de la autorización de compra bajo convenio marco de dichos productos, así se agiliza el proceso de compra aún más.

4) Uno de los rubros importantes donde siempre sobra dinero sin ejecutar es en el rubro de planillas, se pasó de que sobrara alrededor de mil millones por año sin ejecutar a la actualidad quinientos millones sin ejecutar. El licenciado Vega asevera que sin duda alguna todavía se puede disminuir este monto sin ejecutar, pero hay diferentes puntos que se deben de respetar a la hora de realizar el presupuesto y que son necesarios presupuestar dichos dineros, como es que por ley tiene que presupuestar los dineros de las plazas nuevas que están congeladas, porque en cualquier momento el gobierno central dice que se puede contratar entonces tiene que estar el dinero previsto para dicha eventualidad.

Se reserva dinero para las personas que están próximas a pensionarse para pago de su liquidaciones pero no necesariamente toman la decisión de pensionarse, y uno de los montos que más afecto la no ejecución en planillas es que se esperaba un incremento en la planilla alrededor del 3,5% por aumento de salarios cuando en realidad no subió más del 1,5% lo que deja un monto alto sin ejecutar, entre otras acciones que influyen en que exista alrededor de quinientos millones sin ejecutar en el rubro de planillas en el 2015.

5) Una de las medidas que se pretende efectuar a partir del año 2016 es tomar las inversiones de las partida de egresos número cinco, llamada bienes duraderos y ejecutarlas a través de presupuestos extraordinarios, obteniendo el dinero del superávit de la institución la cual cuenta con al menos diez mil millones de colones. Porque una de las partidas que históricamente presenta dificultad de ejecución es la de bienes duraderos, debido a que normalmente son montos elevados de construcción que se deben de ejecutar por medio de la licitación pública, siendo el proceso lento y normalmente se presentan apelaciones por parte de las empresas participantes, atrasando la adjudicación de compra, por lo que los dineros que se presupuestaron normalmente se van al superávit.

Don Henry afirma que de las medidas anteriormente mencionadas se destaca a la actualidad que al bajar el tope presupuestario el rubro de planilla porcentualmente ha

subido con respecto al total presupuestado siendo en el 2015 del 65%, adicionalmente como se ha concentrado los contratos en servicios generales se tiene que este representa un 15% del valor total del presupuesto, por lo que el Departamento Administrativo Financiera del SFE tiene la responsabilidad de ejecutar el 80% del presupuesto total de la institución, dejando un 20% por ejecutar a los demás departamentos.

Adicionalmente el Lic. Vega explica que la institución evalúa la ejecución de presupuesto por partida de egresos y por centros ejecutores, los cuales son unidades o departamentos de la institución.

El análisis por partida de egresos es importante, ya que se pone atención a qué tipo de transferencias son las que benefician o perjudican la ejecución presupuestaria, como por ejemplo históricamente se sabe que la partida número 5 de bienes duraderos es la que menos ejecución presenta.

Luego de haber informado al lector de la descripción del funcionamiento del SFE, y las condiciones actuales de la ejecución presupuestaria, se procederá en el próximo capítulo a realizar una investigación, analizar y determinar las causas y los efectos de lo descrito anteriormente.

3 Capítulo III. Analizar la gestión presupuestaria anual del Servicio Fitosanitario del Estado a través de una investigación descriptiva con base en la experiencia ejecutoria de presupuesto de los usuarios internos y proveedores

En el siguiente capítulo se procede a valorar y analizar el accionar de las áreas involucradas en la ejecución presupuestaria del SFE, con el fin de identificar los vacíos, las necesidades y las estrategias para proponer alternativas de mejora con la finalidad de orientar a alcanzar el 90% de ejecución de presupuesto de la institución.

3.1 Justificación de la investigación

El medio por el cual el Estado adquiere los bienes y los servicios es la contratación administrativa con el fin de brindar el bienestar que todos los ciudadanos requieren, el bien común y la satisfacción de las necesidades de los individuos haciendo uso del presupuesto público. Siendo una de las obligaciones más importantes para el adecuado desarrollo del país y la buena gestión del gobierno para con su pueblo.

En consecuencia de lo expuesto anteriormente, la adquisición de bienes y servicios en el Servicio Fitosanitario del Estado es, por tanto, una de las funciones más importantes para su buena gestión y cumplimiento de su misión, visión y objetivos por el cual fue creado, sin embargo no ha recibido la importancia requerida en las acciones, directrices, capacitación de personal y demás necesidades para resolver.

Por tanto El SFE se ha encontrado en diferentes ocasiones que la Contraloría General de la República le llame la atención, ya que históricamente es una de las instituciones con recursos sanos y eficientes en el servicio que brindan, pero que sin embargo no ha alcanzado niveles altos de ejecución de presupuesto.

Este aspecto es el que ha motivado la presente investigación, específicamente en cómo mejorar la eficiencia del proceso de adquisición de bienes y servicios, apegado al principio de eficacia establecido en la Ley de Contratación Administrativa e impulsar una gestión de compras eficiente bajo el marco jurídico haciendo uso adecuado de los recursos con los que cuenta la institución.

3.2 Objetivo de la investigación.

El objetivo de la investigación es conocer los puntos críticos dentro de los distintos actores de la ejecución de presupuesto del SFE, con el fin de identificar las debilidades y buscar la forma de mejorar los procedimientos.

3.3 Población de interés y muestra.

Para el desarrollo de la presente investigación, la población de interés está constituida por todos los jefes que solicitan compras, que corresponde a un total de 15 personas, lo que corresponde al 100% de la población estudiada.

La población de interés forma parte de la planilla del Servicio Fitosanitario del Estado, la cual puede estar en la condición de interino o propiedad, desempeñándose en un puesto profesional.

En lo que se refiere al tamaño de la muestra para la aplicación del cuestionario la misma es de las quince personas considerados ejecutores de presupuesto, y a quienes se les escogió justamente por realizar la acción de ejecutar el presupuesto de la institución.

3.4 Metodología de investigación.

Para el proceso de obtener la información necesaria para el análisis se diseñó un cuestionario dirigido a los ejecutores de presupuesto, el cual se compone por 27 preguntas enfocadas principalmente a conocer la labor de ejecución de presupuesto del SFE.

Para completar la información se elaborarán dos entrevistas estructuradas con preguntas abiertas dirigidas al jefe del Departamento Administrativo Financiero, a la proveedora de la institución; se solicitará los cuadros de ejecución de presupuesto de la institución a la coordinación de presupuesto de la institución además de solicitar el estudio de cargas realizado por la institución en el 2015.

Adicionalmente se realizará un *benchmarking* solicitándole a la Contraloría General de la República cuáles son las diez mejores instituciones públicas en ejecución de presupuesto. Luego se analizarán las partidas de egresos para determinar cuáles de esas diez

instituciones tienen una alta ejecución en las partidas uno, dos y cinco, siendo estas las partidas operativas de la institución.

Del resultado del análisis antes descrito se seleccionarían dos instituciones, a las cuales se les solicitarían una entrevista a profundidad a los gerentes o jefes del departamento administrativo financiero, con la intención de indagar y conocer cómo ejecutan el presupuesto y así obtener posibles propuestas de mejora en la ejecución del presupuesto del SFE.

La investigación es de tipo descriptiva, por lo que se procede a describir la situación en la que funciona la ejecución de presupuesto, considerando los puntos débiles y las fortalezas a través de herramientas como el FODA.

Para la tabulación de la información se elaboró una matriz en Excel que permite ingresar cada respuesta y posteriormente obtener porcentajes, datos absolutos y consecutivamente se elaboraron los cuadros y gráficos que permitan sintetizar la información.

3.5 Procesamiento y análisis de los datos.

A continuación se procede a analizar la información obtenida por medio de las encuestas y entrevistas aplicadas, el análisis se realiza de forma independiente por cada una de las preguntas y luego se efectúa un cruce de variables con el fin de profundizar en el análisis.

3.5.1 Encuesta

Se realizó a cada uno de los ejecutores de presupuesto, teniendo como objetivo conocer la labor de ejecución del presupuesto del Servicio Fitosanitario del Estado, a continuación se detalla los resultados.

3.5.1.1 Aspectos demográficos

Los siguientes gráficos se evidencian las características de la población entrevistada para llevar a cabo el análisis de la presente investigación.

De la población entrevistada el 73% tienen una edad superior a los 45 años, por lo que se puede determinar que en su mayoría la población encuestada cuenta con vasta experiencia y además con buen tiempo de laborar para la institución, observándose que también en una edad madura se encuentra el 20% de la población encuestada entre 36 a 44 años en un porcentaje menor están los de 26 a 35 años.

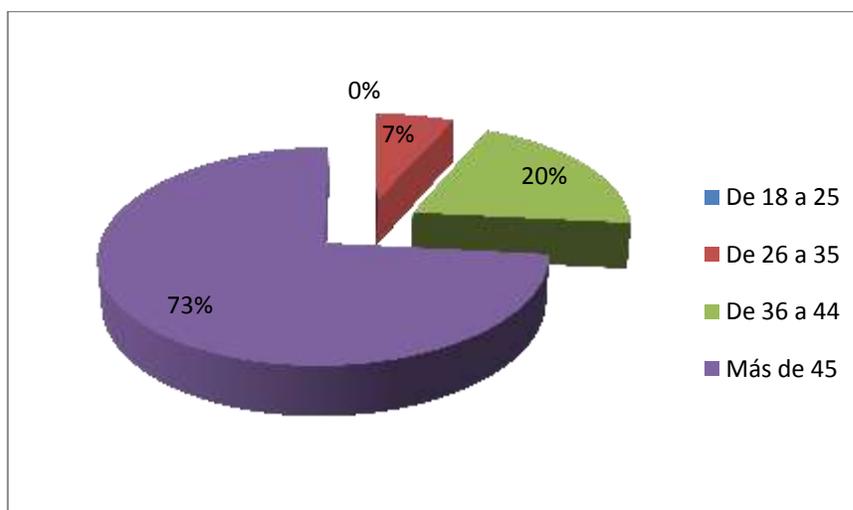


Gráfico 1. Edad

Fuente: elaboración propia.

En el siguiente gráfico se describe que el 53% de los encuestados se encuentran casados, encontrándose en un segundo lugar a los solteros con un 20% y luego en igualdad de porcentaje los divorciados y los que viven en unión libre con un 13%.

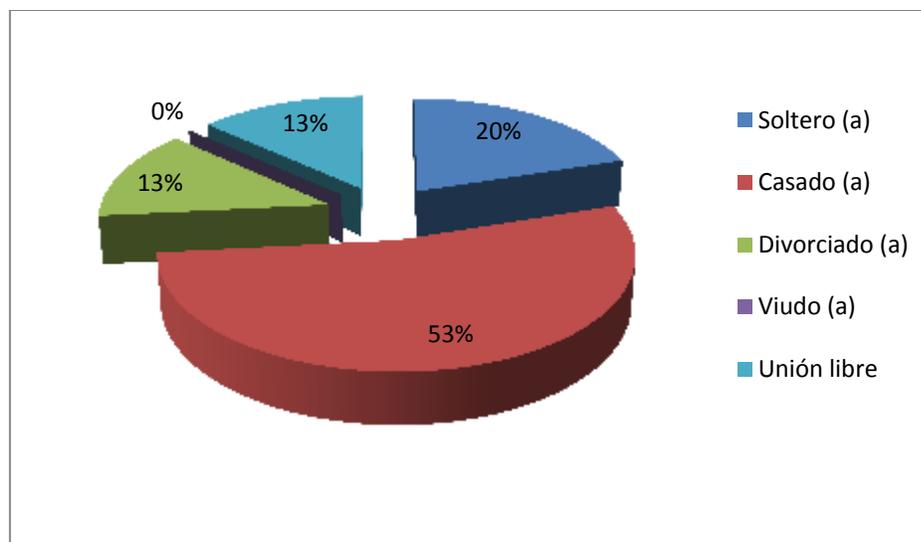


Gráfico 2. Estado civil

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a lo que respecta al ingreso mensual el 73% de los encuestados cuenta con un salario mayor a un millón cuatrocientos mil colones, debido a que la encuesta estaba dirigida a jefaturas medias y altas dentro de la organización, y por los parámetros de pago del registro civil las personas que ocupen estos cargos deben percibir estos ingresos mensualmente.

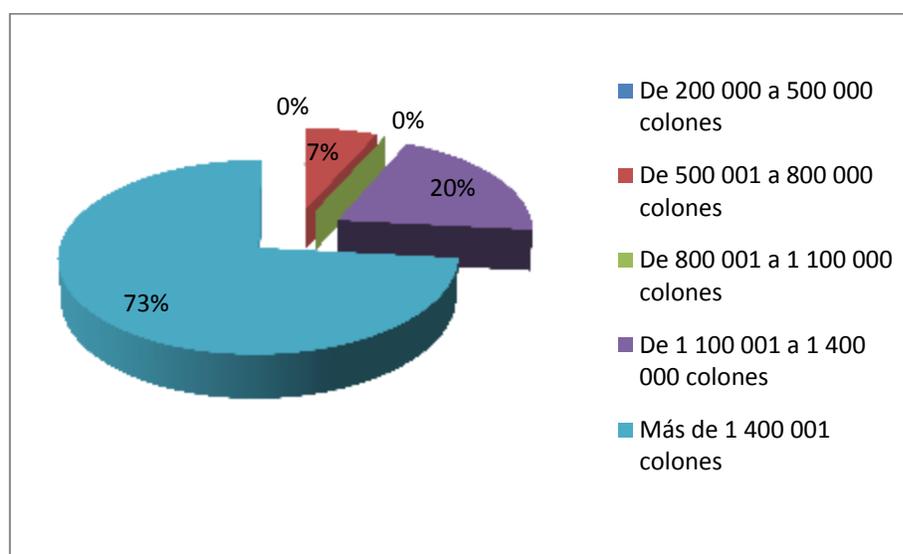


Gráfico 3. Ingreso

Fuente: elaboración propia.

El nivel educativo de los encuestados es alto, se observa en el siguiente gráfico, donde la totalidad de los encuestados cuenta con la universidad completa, y en su gran mayoría el 67% con grado de licenciatura y un 27% con el grado de magister, evidenciando el ingreso alto que se reflejó en la gráfica anterior.

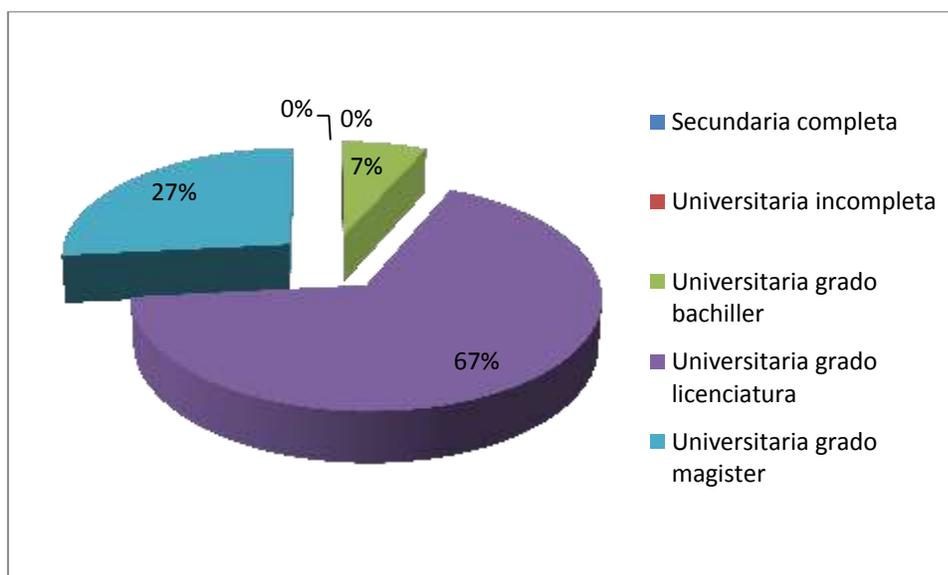


Gráfico 4. Nivel educativo

Fuente: Elaboración propia

3.5.1.2 Conocimiento de la labor de ejecución de presupuesto en el SFE

La administración del Servicio Fitosanitario del Estado divide sus departamentos y unidades en dos grandes áreas, los administrativos y los técnicos. De ahí que se procedió a consultarles a los ejecutores de presupuesto en cuál de las áreas descritas anteriormente se califican, donde dos unidades se desligaron de la clasificación que realiza la administración, ya que no se consideran ni administrativos ni técnicos, dejando como resultado que un 73% se considere un área técnica, lo cual es de suponer que este porcentaje sea alto pues es una institución pública con servicio técnico a la ciudadanía, un 13% se considera dentro del área administrativa, un 7% un área de servicio interno y un 7% un área de fiscalización. El siguiente gráfico describe lo analizado anteriormente.

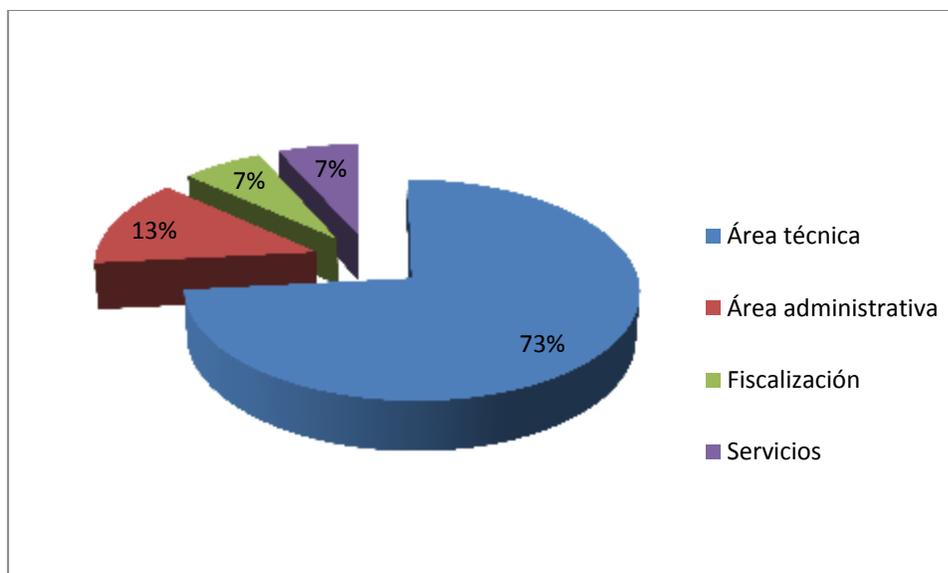


Gráfico 5. Ejecutores de presupuesto del SFE

Fuente: elaboración propia.

Por medio de las entrevistas que se realizaron en el capítulo II, para conocer el estado actual de la ejecución de presupuesto de la institución, se reflejó que el SFE no cuenta con un flujograma ni con un equipo de presupuesto formalmente constituido. Por lo que se le preguntó a los encuestados si conocen que la institución cuenta con las dos variables mencionadas anteriormente con la finalidad de reafirmar lo expuesto arriba. Al ver la siguiente gráfica reafirmamos que el 80% de la población encuestada responde que la institución no cuenta con un flujograma de ejecución de presupuesto, y el 20% que responde que sí, hizo alusión al procedimiento del PAO, como el flujograma de presupuesto.

Asimismo a pesar de que la institución no cuenta con un equipo de presupuesto formalmente constituido, más del 70% respondió que sí lo tiene ya que identifican a la unidad de planificación como dicho equipo. Demostrando lo anterior que para los ejecutores de presupuesto el peso de la dirección, planificación y control de la ejecución de presupuesto está en la unidad de planificación de la institución.

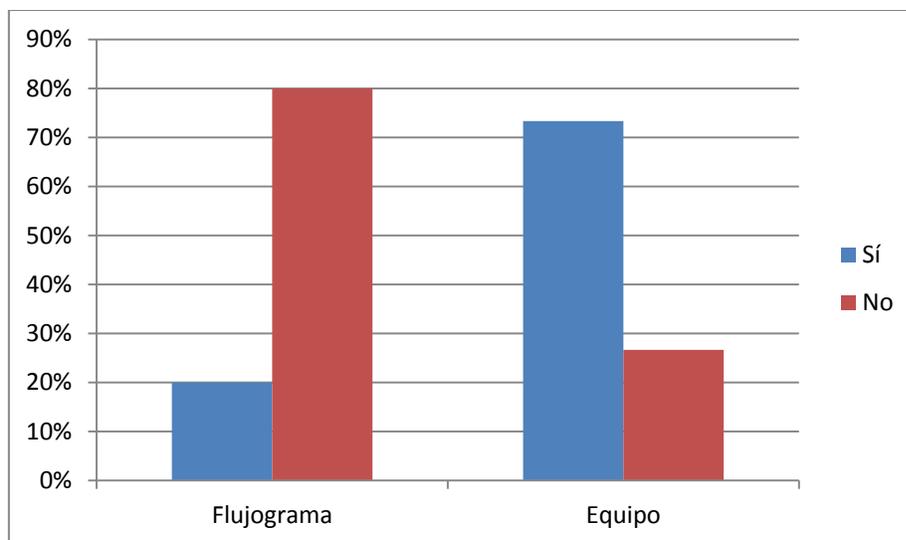


Gráfico 6. Existe un flujograma y equipo de presupuesto en el SFE

Fuente: elaboración propia.

Posteriormente se les consultó si la institución cuenta con una política clara de presupuesto, con la finalidad de saber si hay claridad en las directrices que se giran en torno a este y si no son cambiadas posteriormente. Donde el 73% de los encuestados según el próximo gráfico afirma que no se cuenta con dicha claridad en la política de presupuesto, demostrando esta respuesta y el análisis del gráfico anterior que la institución no cuenta con directrices ni un equipo que le dé solidez y que además le dé el seguimiento a la ejecución del presupuesto.

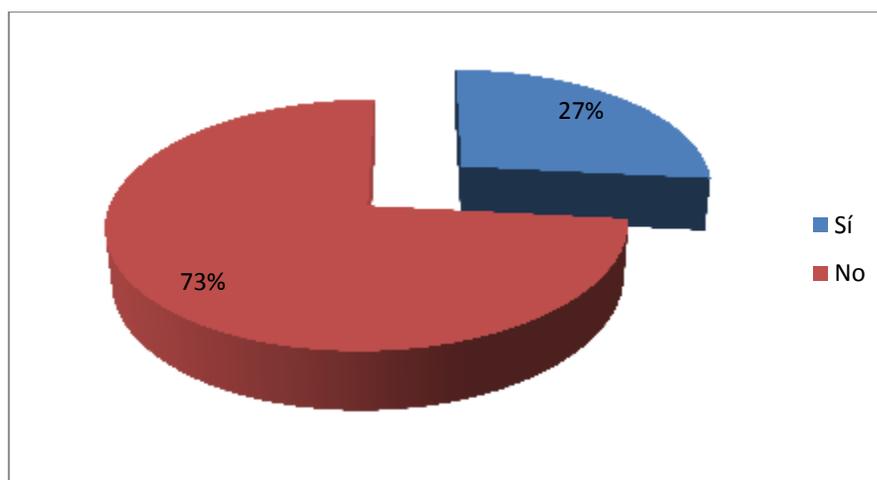


Gráfico 7. Política institucional clara de presupuesto

Fuente: elaboración propia

Dentro de la estructura de la gestión de ejecución de presupuesto es de suma importancia relacionar al PAO con el plan de compras y adicionalmente debe de estar relacionado con la ejecución de presupuesto, por lo que se procedió a consultarles si relacionaban al PAO con el plan de compras, donde más del 90% indicó que sí se hace, y a pesar de que la institución no cuenta con un programa que relacione el cumplimiento de las metas del PAO con la ejecución de presupuesto más del 85% de los encuestados afirma que si se da dicha relación.

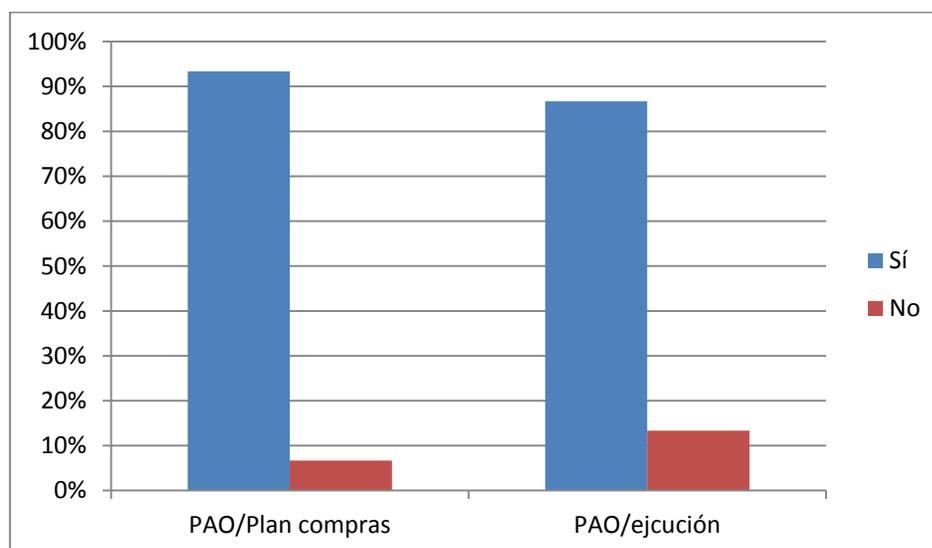


Gráfico 8. Se relaciona el PAO con el plan de compras y la ejecución

Fuente: Elaboración propia

Otro aspecto importante de analizar dentro de la ejecución de presupuesto de la institución es el seguimiento que la Unidad de Planificación le da al PAO y a cada uno de las unidades y los departamentos, ya que el cumplimiento del PAO es de su importancia para alcanzar los objetivos y metas anuales de la institución.

Por lo que se les consultó por dicho seguimiento y el 40% respondió que: un 27% dijo que malo, un 27% dijo que muy bueno y un 7% dijo excelente; tomando en cuenta que era una pregunta con cinco opciones de respuesta donde la opción buena se encuentra en el medio y hay parecida cantidad de porcentaje en respuestas para arriba y para abajo de ese medio. Se puede concluir que en general la población encuestada califica el seguimiento en un punto medio, dejando un alto margen de mejoramiento.

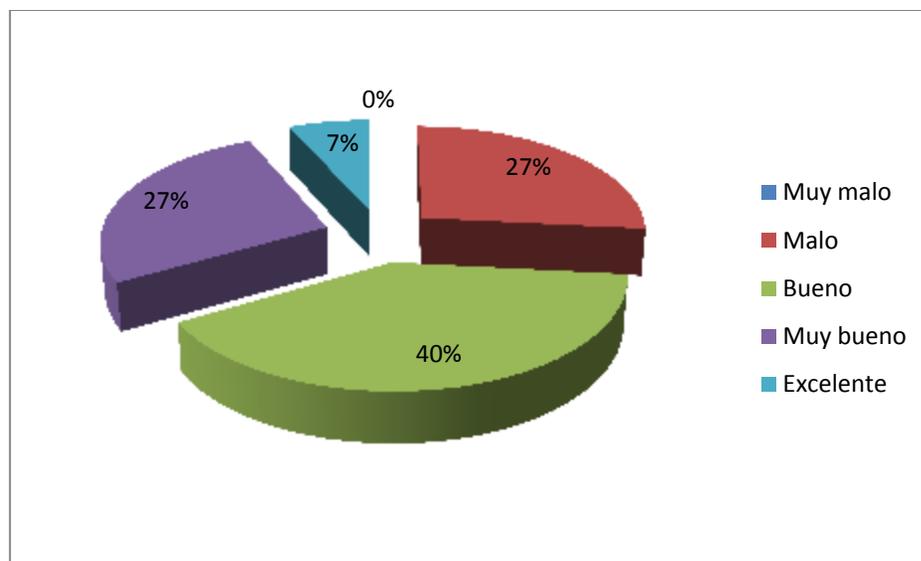


Gráfico 9. El seguimiento que la unidad de planificación le da al PAO

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la existencia de un mecanismo para llevar el control del gasto mensual de los insumos, que le permita proyectar su consumo anual, el 53% de los ejecutores de presupuesto respondió que sí cuenta con un mecanismo y 47% respondió que no lo tiene, evidenciando que no existe una línea de planificación de mandato obligatoria y además se sabe que no se cuenta con un sistema de informática en la institución que facilite esta acción importante de planificación y de control del gasto, solo uno de los ejecutores mencionó que sí cuenta con un sistema de informática que le permite llevar este control.

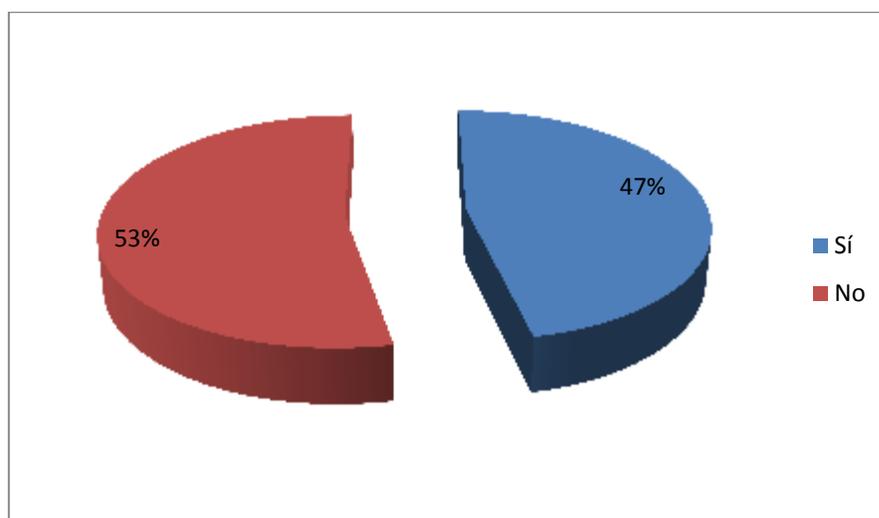


Gráfico 10. Mecanismo de control de consumo

Fuente: elaboración propia.

Uno de los aspectos importantes para la población encuestada es el seguimiento que realizan a las solicitudes de compra, una vez que se encuentran en trámite dentro de la proveeduría institucional, ya que tal y como se evidencia en el siguiente gráfico un 93% de los entrevistados dice que sí realiza dicho seguimiento, importante resaltar que se les consulto en qué consistía el seguimiento que brindan y se obtuvo en general la siguiente respuesta: identificación del analista que lleva la solicitud de compra, llamadas telefónicas constantes y visitas personales a la proveeduría. Además del envío de correos e inclusive oficios con la intención de determinar el estado de las compras y de dejar evidencia del seguimiento que los ejecutores le dan a sus órdenes de compra.

En el siguiente gráfico se demuestra que la población encuestada opina que en general las fechas límites para presentar las solicitudes de compra a la proveeduría no se respetan, ya que el 60% opina que no, mientras que un 40% opina que si se respeta. El no cumplimiento de dicha fecha atrasa el inicio del periodo de compras dentro de la proveeduría.

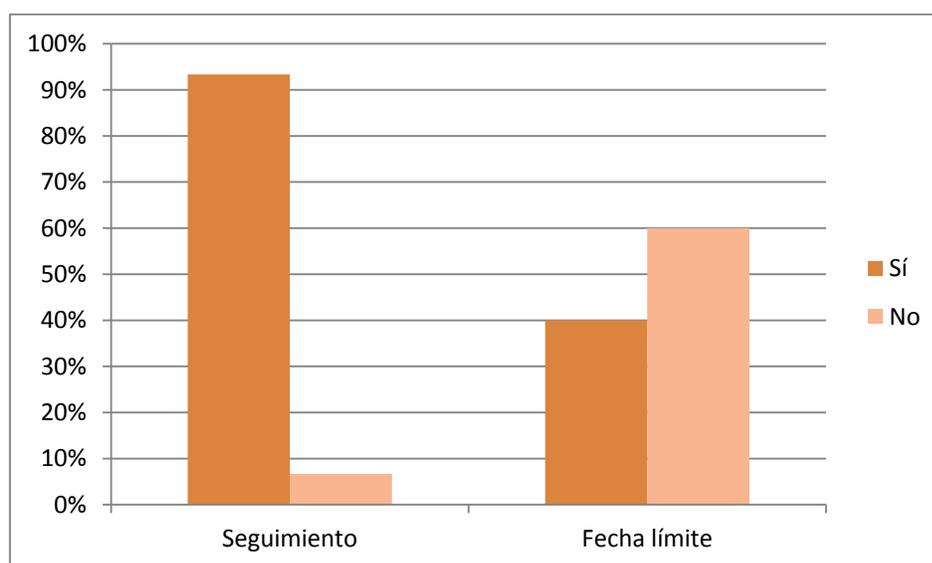


Gráfico 11. Seguimiento y respeto de fecha límite de las solicitudes de compra

Fuente: elaboración propia.

En el capítulo II se mencionó por parte de la proveedora institucional que los departamentos confeccionaban en ocasiones mal las solicitudes de compra, ya que por lo general no detallaban bien lo que deseaban comprar, y que esto atrasaba la compra en general, ya que había que devolver la solicitud de compra para que la confeccionaran

adecuadamente y, por lo tanto, si esa solicitud de compra estaba dentro de un grupo de compra, que por ley no se puede fraccionar, las compras atrasaban la compra de los demás.

Por lo que se le procedió a preguntarles a los ejecutores de compra qué porcentaje de sus compras había sido devuelta por estar mal confeccionadas, donde un 21% respondió que tuvieron cero devoluciones y el 79% restante se colocó entre uno y el diez por ciento de las devoluciones. Dato que más adelante se corrobora con la estadística de devoluciones que maneja la proveeduría institucional.

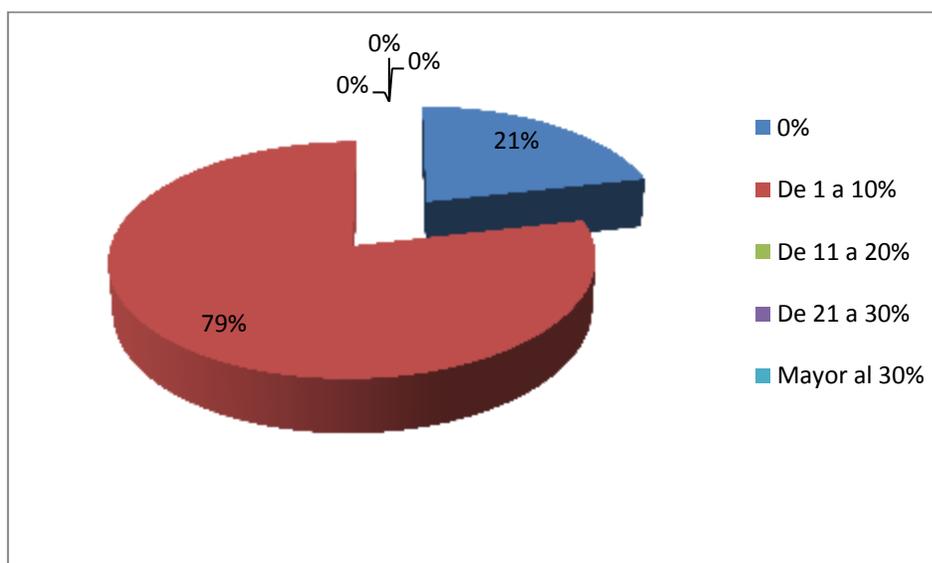


Gráfico 12. Solicitudes de compra devueltas

Fuente: elaboración propia.

Se les consultó a los ejecutores de presupuesto si reciben capacitación en materia de contratación administrativa con la finalidad de determinar que tan bien o no están capacitados para realizar la gestión de compra, donde el 60% dice sí haber recibido capacitación mientras que el 40% restante afirmó no haber recibido capacitación alguna. En su gran mayoría del 60% que dijo si haber recibido capacitaciones al responder dicha pregunta hizo el comentario que estas han sido pocas y de poco aporte en su conocimiento.

Para indagar que tal es el conocimiento para gestionar las compras se les pregunto cómo median ellos el conocimiento que tienen de los requisitos de contratación administrativa, donde un 53% respondió que suficiente para la labor que efectúan, un 20%

que poco, otro 20% que nada y tan solo un 7% respondió que mucho como se muestra en el siguiente gráfico, lo que evidencia que es necesario fortalecer las capacitaciones en este tema.

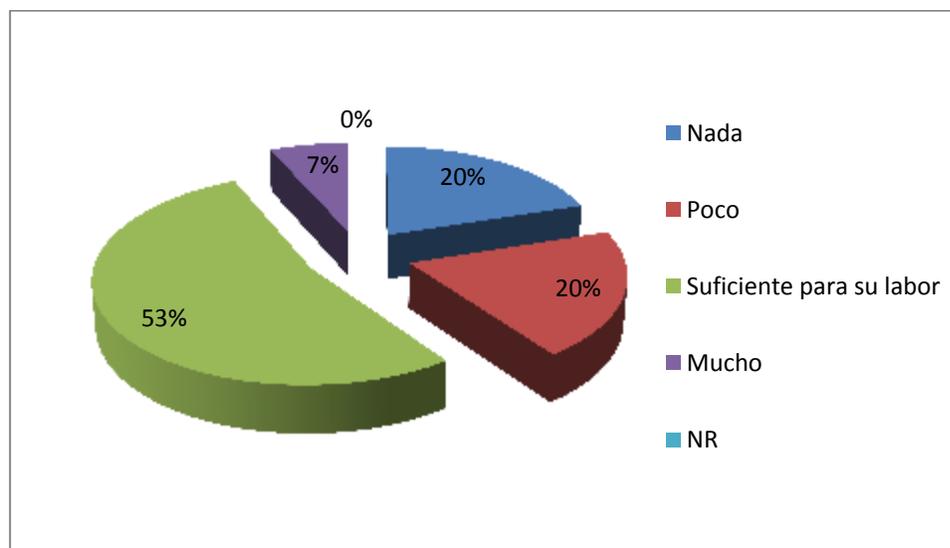


Gráfico 13. Conocimiento de los requisitos de contratación administrativa

Fuente: elaboración propia.

A la hora de realizar el capítulo II se detectó que existe malestar por el trabajo que realiza la proveeduría en la institución, por lo que se procedió a consultarles a los ejecutores de presupuesto sobre qué calificación le dan a la gestión de la proveeduría, con la finalidad de determinar la veracidad de lo antes expuesto. Como se demuestra en el siguiente gráfico un 47% lo calificó como bueno, un 40% como malo y un 13% como muy malo, lo que da como consecuencia que el 100% de la población encuestada califica el accionar de la proveeduría de la mitad hacia abajo, dejando en evidencia que no existe una nota positiva por parte de la población encuestada.

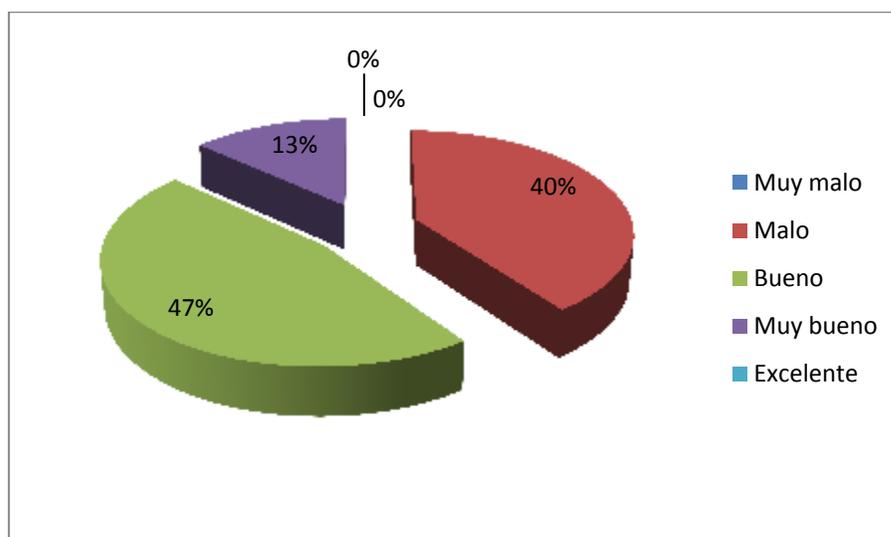


Gráfico 14. Calificación a la gestión de la proveeduría

Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente se les preguntó qué calificación les daría a la atención que reciben por parte de los funcionarios que trabajan en la proveeduría, donde un 7% lo calificó como excelente, un 33% como muy bueno, un 47% como bueno y un 13% como malo. Evidenciando que a pesar de que la misma población encuestada no le dé una buena nota al accionar de la proveeduría, sí les da buena nota a la atención recibida por parte de los funcionarios de la proveeduría, como se demuestra en el siguiente gráfico.

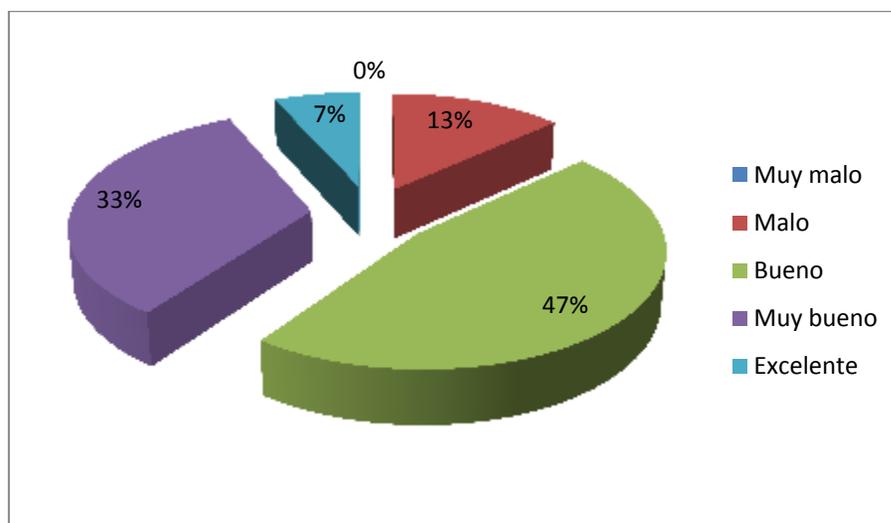


Gráfico 15. Calificación atención brindada por parte de los funcionarios de la proveeduría

Fuente: elaboración propia.

Al consultar si la proveeduría abastece en forma oportuna el 80% de los encuestados opinan que no lo hace en forma oportuna, un 13% respondió que sí lo hace y un 7% decidió no responder; tal y cual lo evidencia el siguiente gráfico.

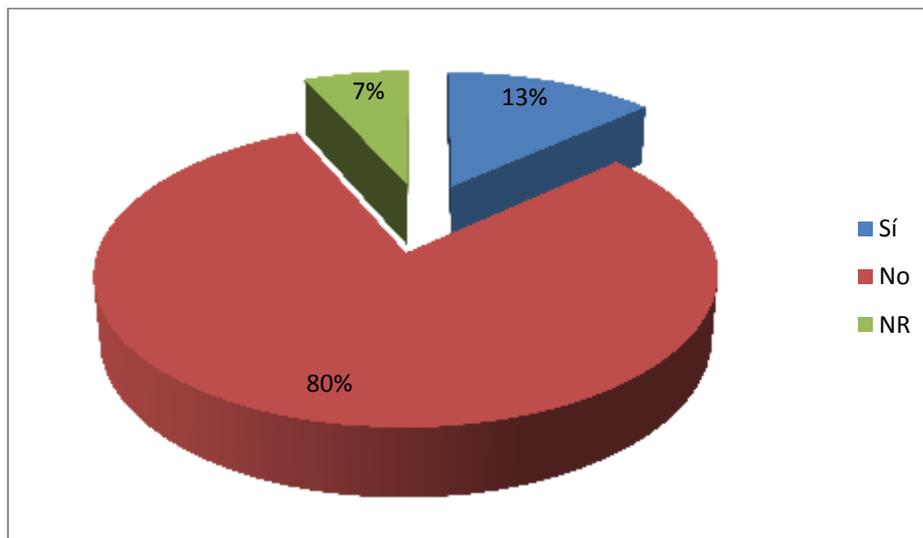


Gráfico 16. La proveeduría abastece en forma oportuna

Fuente: elaboración propia

De gran importancia es determinar anualmente cuál es la ejecución de presupuesto de cada uno de los ejecutores, para evaluarlos y determinar las medidas correctivas correspondientes con la finalidad de que todos alcancen el 90% de ejecución presupuestaria. Por lo que se procedió a preguntar cuál fue la ejecución de presupuesto en el año 2015 de cada uno de los ejecutores de presupuesto, se refleja en el siguiente gráfico. Un 33% de los ejecutores se encuentran superior a 90%, otro 33% se encuentra entre (80 a 90%), un 13% de los ejecutores tiene una ejecución de presupuesto entre (70 a 80%) y un 20% de los ejecutores se localizan entre un (50 a 70%) de ejecución; siendo esta la plantilla de ejecución de presupuesto del SFE para el año 2015.

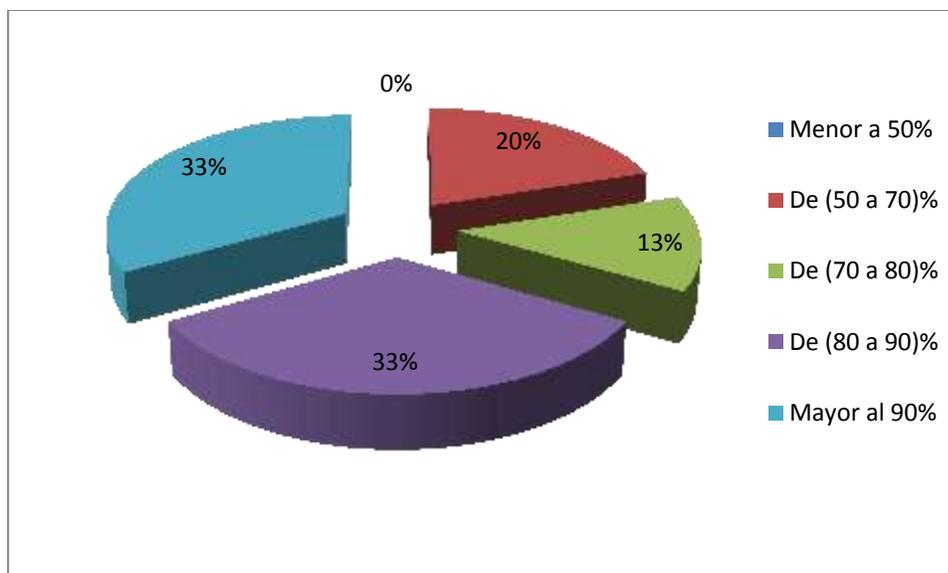


Gráfico 17. Ejecución de presupuesto del SFE

Fuente: elaboración propia.

Al preguntarle a los encuestados por cuál es la ejecución de presupuesto promedio de los últimos cinco años dio como resultado el siguiente gráfico, siendo los resultados semejantes a lo graficado en el 2015, lo que indica que el comportamiento de ejecución de presupuesto de los distintos actores es similar con el transcurrir del tiempo, sin agregar nuevas políticas que favorezcan el alcanzar una ejecución de presupuesto mayor al 90%.

Demostrándose en la siguiente gráfica cómo alrededor de un 30% de los ejecutores están en los últimos cinco años por debajo del 80% siendo deficiente dicha práctica, un 50% de los ejecutores se ha mantenido entre el 80% y 90%, faltándoles todavía dar un paso adicional para alcanzar el requisito de ejecución de presupuesto que establece la Contraloría General de la República; dejando un 27% de ejecutores que según sus afirmaciones sí se encuentran dentro de las metas establecidas, siendo estos quienes deberían de liderar y compartir a los demás ejecutores como alcanzan dicho porcentaje, como se observa a continuación.

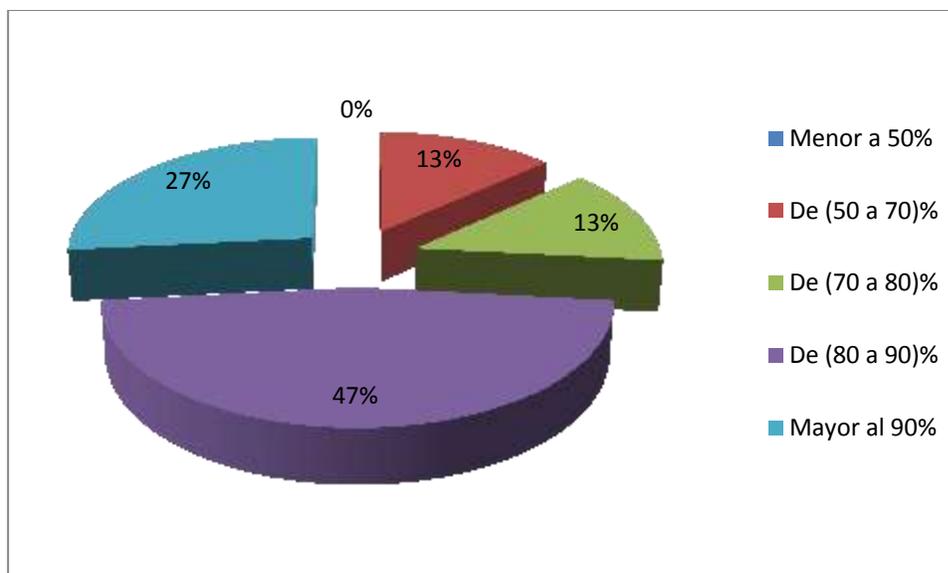


Gráfico 18. Ejecución presupuesto en los últimos cinco años

Fuente: elaboración propia.

Se les consultó cuál era el monto en colones del presupuesto inicial en el año 2015 de cada uno de los ejecutores de presupuesto, evidenciándose en el siguiente gráfico el peso que tiene el Departamento Administrativo Financiero en relación con los demás. Otros ejecutores con presupuesto importante en una segunda línea son la dirección, Departamento de Control Fitosanitario, el Departamento de Operaciones Regionales y en una tercer línea de importancia con respecto al monto de presupuesto se encuentran la Unidad de Tecnología de la información, el Departamento de Biotecnología y la Unidad de Laboratorio de Residuos Agroquímicos; en una cuarta línea los demás departamentos. Evidenciándose en el siguiente gráfico la importancia de que los departamentos que mayor presupuesto presentan obtenga un alto porcentaje de ejecución de presupuesto, ya que ayudarán considerablemente a la ejecución de presupuesto de toda la institución.

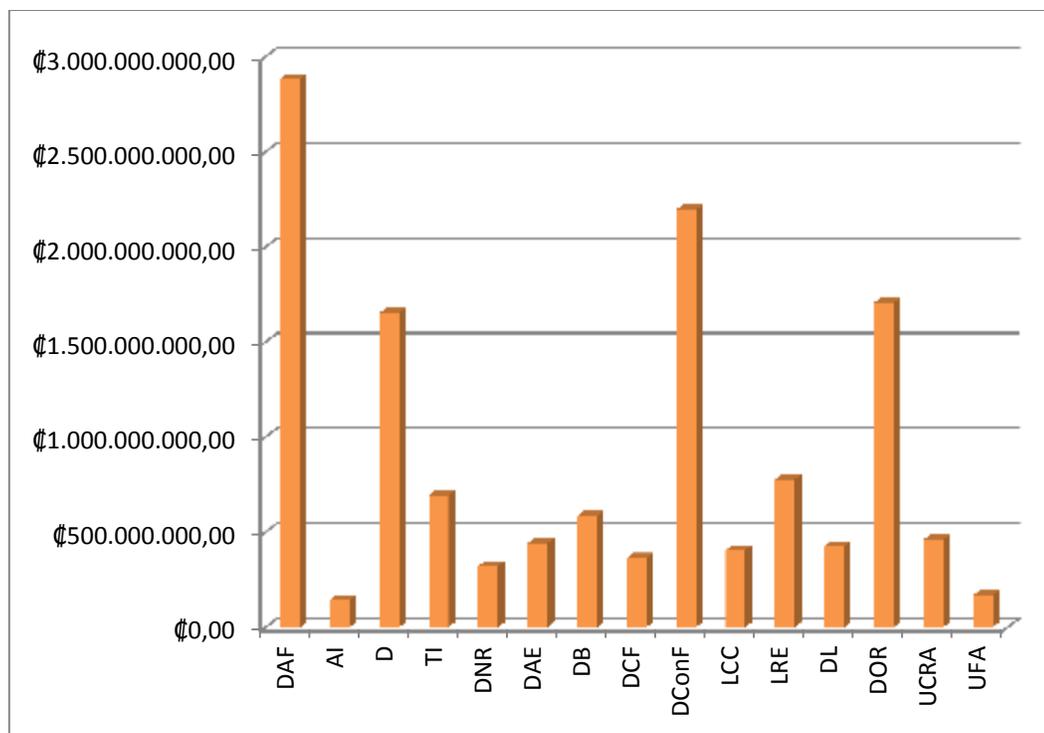


Gráfico 19. Presupuesto 2015 del SFE por ejecutor

Fuente: elaboración propia.

3.5.2 Análisis de la ejecución de presupuesto del SFE

De las entrevistas realizadas al jefe del Departamento Administrativo Financiero el licenciado Henry Vega y de la recopilación de información entregada por la coordinadora de presupuesto de la institución, la Bach. Liliana Pastor, se obtuvo información con la cual se puede analizar con una mayor profundidad el accionar de la gestión de ejecución de presupuesto en el SFE.

3.5.2.1 *Ejecución del presupuesto de otros periodos en el SFE*

Como se mencionó en el capítulo II, históricamente la ejecución de presupuesto en el SFE no ha alcanzado el 90% que se debe cumplir según la Contraloría General de la

República, inclusive el Lic. Vega comentó que el presupuesto en ocasiones fue del 50%, ocasionando diferentes auditorías de la Contraloría con la finalidad de regular la ejecución.

En el gráfico siguiente se refleja la ejecución de presupuesto del año 2013, 2014 y 2015, siendo la ejecución de presupuesto del 2013 con 82,32% la más alta de los últimos tres periodos; en el 2014 se tuvo con un 65,40% la ejecución más baja de estos tres periodos y alcanzando en el 2015 una ejecución del 79,19%. Teniendo como promedio un 75,63% de ejecución en los últimos tres años.

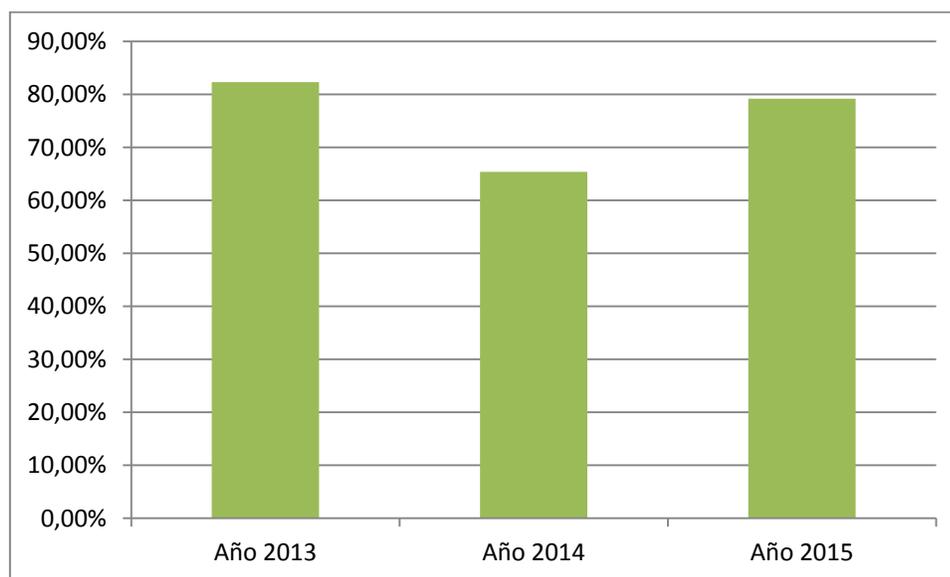


Gráfico 20. Ejecución presupuesto del SFE

Fuente: elaboración propia.

La administración de la institución tal y como se ha mencionado en este capítulo divide las unidades y los departamentos ejecutores de presupuesto por área administrativa y técnica. Donde se considera administrativo a los siguientes ejecutores:

- Dirección.
- Departamento Administrativo Financiero.
- Departamento Normas y Regulaciones.
- Unidad de Auditoría Interna.
- Unidad de Información y Tecnología.

A continuación se enlistan los ejecutores considerados técnicos:

- Departamento de Agroquímicos y Equipos.
- Departamento de Biotecnología.
- Departamento de Certificación Fitosanitaria.
- Departamento de Control Fitosanitario.
- Departamento de Laboratorios.
- Departamento de Operaciones regionales.
- Unidad Laboratorio Control de la Calidad Agroquímicos.
- Unidad Laboratorio Residuos de Agroquímicos.
- Unidad Control de Residuos de Agroquímicos.
- Unidad Fiscalización de Agroquímicos.

Una vez que se conoce en dónde se clasifica cada ejecutor de presupuesto se puede analizar tal y cual lo indica el gráfico siguiente, que en los últimos tres periodos los ejecutores técnicos han tenido un mayor porcentaje de ejecución con respecto a los ejecutores administrativos. Obteniendo en el año 2015 un 70,17% de ejecución los administrativos y un 86,02% de ejecución los técnicos.

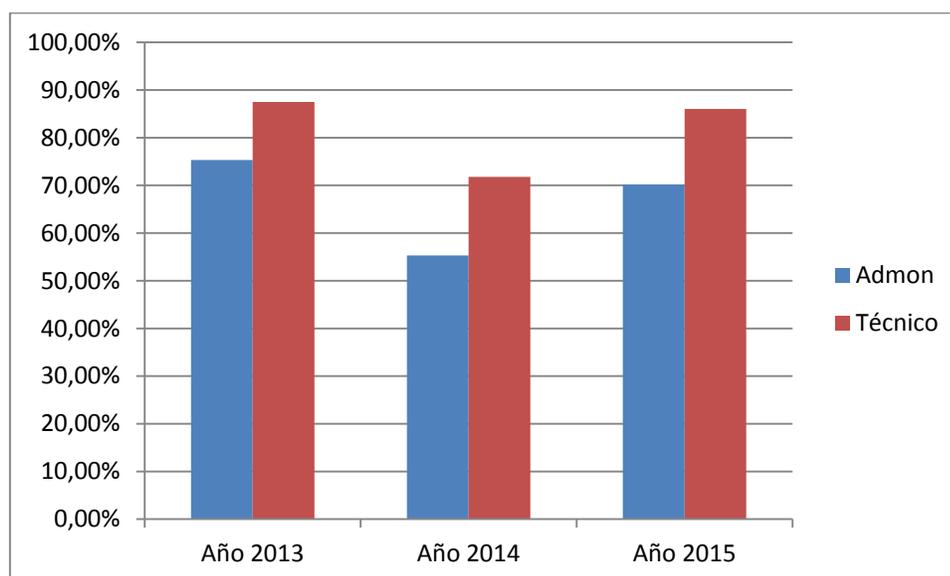


Gráfico 21. Ejecución de presupuesto área administrativa y técnica

Fuente: elaboración propia.

Se hace necesario analizar la ejecución de presupuesto por partida de egresos, a continuación se mencionan cuáles son las partidas que utiliza el SFE:

- Partida 0: remuneraciones.
- Partida 1: servicios.
- Partida 2: materiales y suministros.
- Partida 5: bienes duraderos.
- Partida 6: transferencias corrientes.
- Partida 9: cuentas especiales.

En el siguiente gráfico se observa como la partida cero en los últimos tres años ha presentado una ejecución promedio del 90%, al igual que se observa como las partidas uno y dos tienen un comportamiento parecido; como la partida cinco es una de las que menos ejecución presenta y la partida seis a excepción del año 2014 ha tenido una ejecución alta. Se puede observar en términos generales que el comportamiento de ejecución por partidas en los últimos tres años ha sido muy similar.

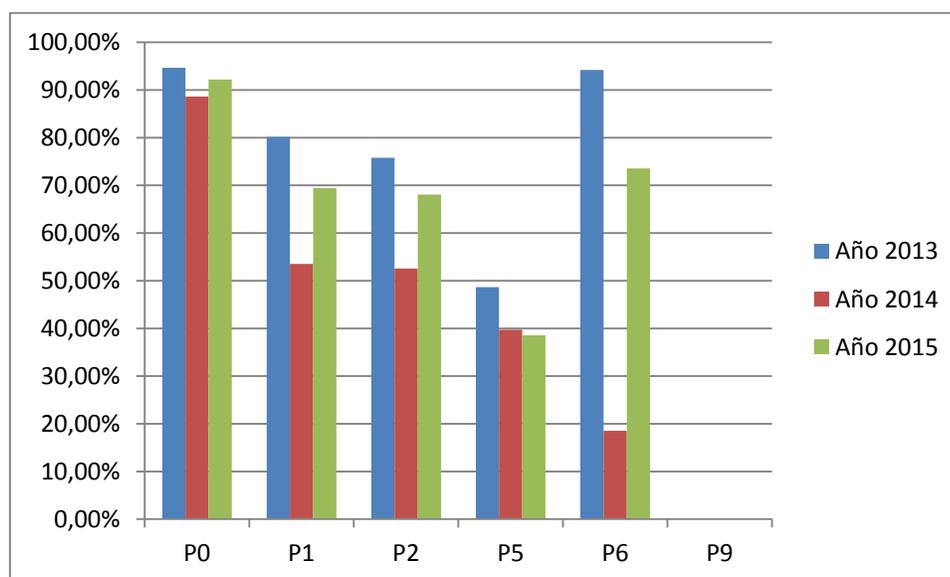


Gráfico 22. Comportamiento de las partidas de egresos

Fuente: elaboración propia.

Analizando los tres últimos gráficos se puede identificar un patrón de comportamiento de la ejecución del presupuesto del SFE en los años 2013, 2014 y 2015.

3.5.2.2 *Ejecución de presupuesto del SFE en el año 2015*

En el análisis que se realiza a la ejecución de presupuesto del SFE para el año 2015, se hace necesario conocer cuál es el peso de cada una de las partidas de egresos para tener una noción de cuáles son los rubros en que más se está utilizando el dinero de la institución.

En el siguiente gráfico se observa como la partida cero que es la planilla de la institución representa un 55,09% del gasto total, se observa otra importante concentración de egreso de dinero en la partida uno, la de servicios con un 23,42%, luego está la partida dos la de materiales y suministros con un 7,25% y la de bienes duraderos con un 5,57% del gasto.

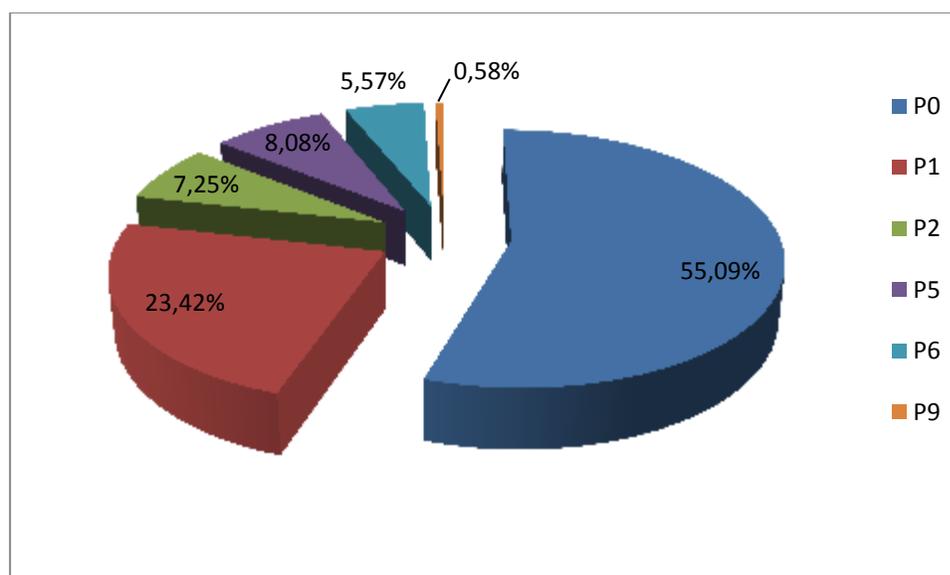


Gráfico 23. Distribución del presupuesto del SFE por partida

Fuente: elaboración propia.

El siguiente gráfico evidencia a nivel nominal en colones la magnitud de cada una de las partidas de egreso en el 2015. Donde definitivamente al obtener un buen porcentaje de ejecución en la partida 0 y uno, va ayudar a que la ejecución del presupuesto anual de la institución sea buena, y a pesar de que la partida cinco históricamente no ha tenido una buena ejecución no afecta considerablemente, ya que en colones es poco lo que representa en comparación a las partidas 0 y 1 juntas.

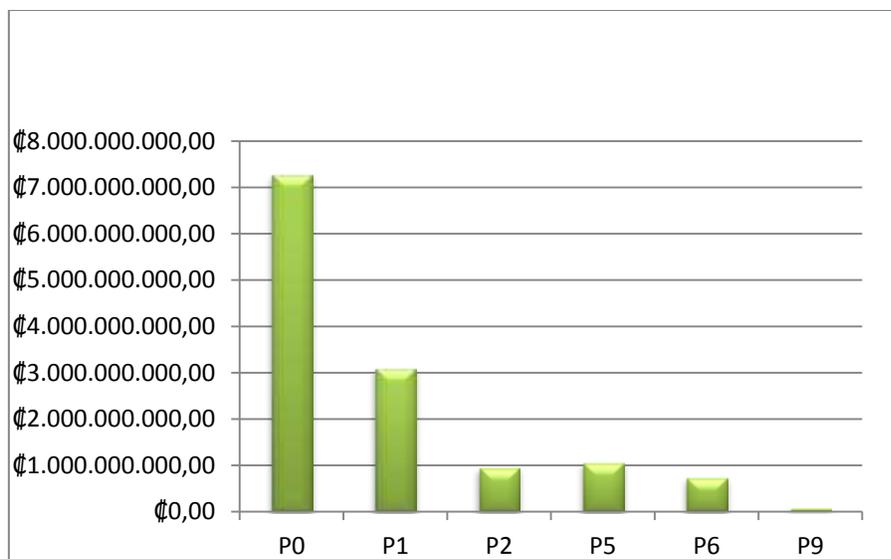


Gráfico 24. Presupuesto por partida del SFE

Fuente: elaboración propia.

Al ser la partida 0 tan importante en la ejecución del presupuesto se hace necesario evaluar los comportamientos de ejecución de los distintos ejecutores con partida 0 y sin partida 0, ya que por la misma naturaleza de la partida se debe de ejecutar porque hay que cancelarles el salario a los funcionarios de la institución.

En el siguiente gráfico se analiza cual es la distribución de la partida 0, en el área de administración y técnica, para tomar en cuenta el peso en dichas áreas, pues anteriormente cuando se mencionó la ejecución de presupuesto por área, tenían la distribución de la partida 0 correspondiente.

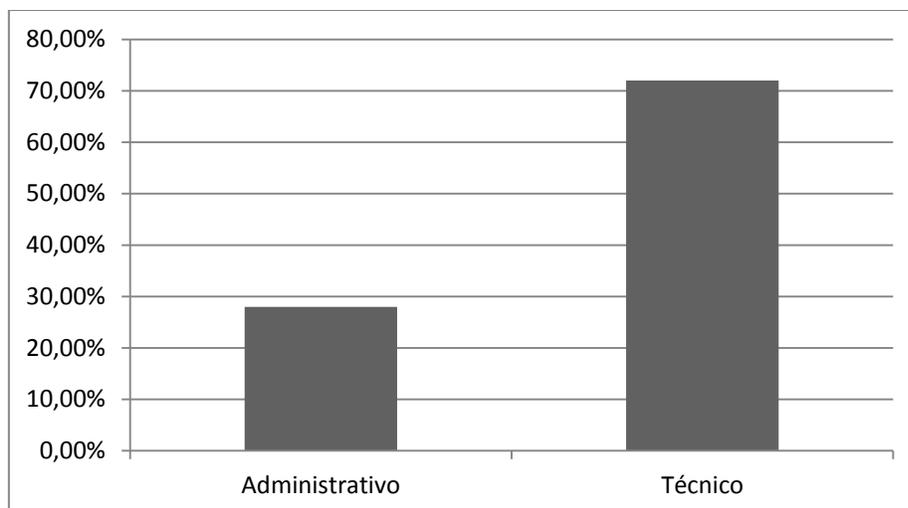


Gráfico 25. Distribución de la planilla por área

Fuente: elaboración propia.

A continuación se analiza cuál es la ejecución del presupuesto del Servicio Fitosanitario del Estado en el año 2015, que como ya se había analizado fue de un 79,19%, pero al quitarle el porcentaje de ejecución de la partida 0 da como resultado una ejecución operativa del presupuesto de un 63,26%, tal y cual se demuestra en el siguiente gráfico.

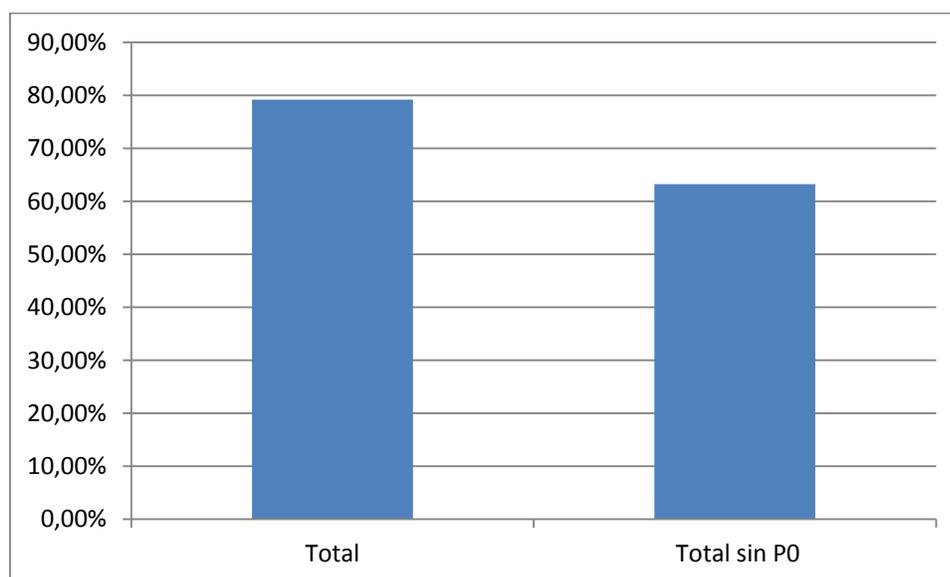


Gráfico 26. Ejecución del SFE 2015

Fuente: elaboración propia.

En el siguiente gráfico se evidencia como baja considerablemente en la mayoría de los ejecutores de presupuesto, el porcentaje de ejecución al quitarles a cada uno de ellos la partida 0 y solo dejándoles el resultado de lo que realmente ejecuta cada uno, siendo el único que mejora porcentualmente la unidad de auditoría interna.

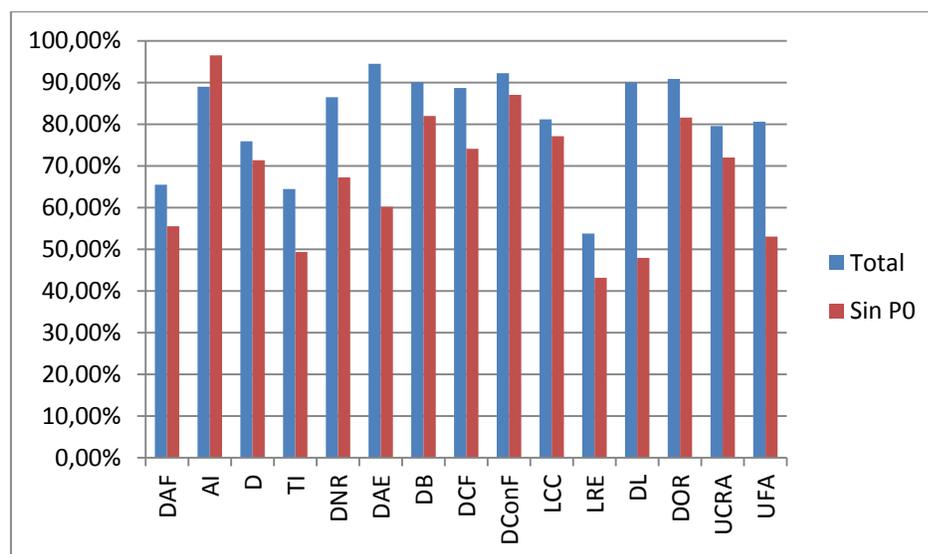


Gráfico 27. Ejecución de presupuesto sin P0

Fuente: elaboración propia.

Al realizar el ejercicio de quitarles la partida 0 a los ejecutores de presupuesto este sería el panorama que se hubiese encontrado en la encuesta cuando se les pregunta a los ejecutores en que rango de ejecución se encuentran, como se demuestra en el gráfico # 17. Donde nadie se encuentra menor a 50% y en este ejercicio un 20% se encontraría en ese rango, otro punto destacable es que un 33% se encuentra mayor a 90%, mientras que en este ejercicio tan solo un 7% se encontraría en ese rango, tal y cual se observa en el siguiente gráfico.

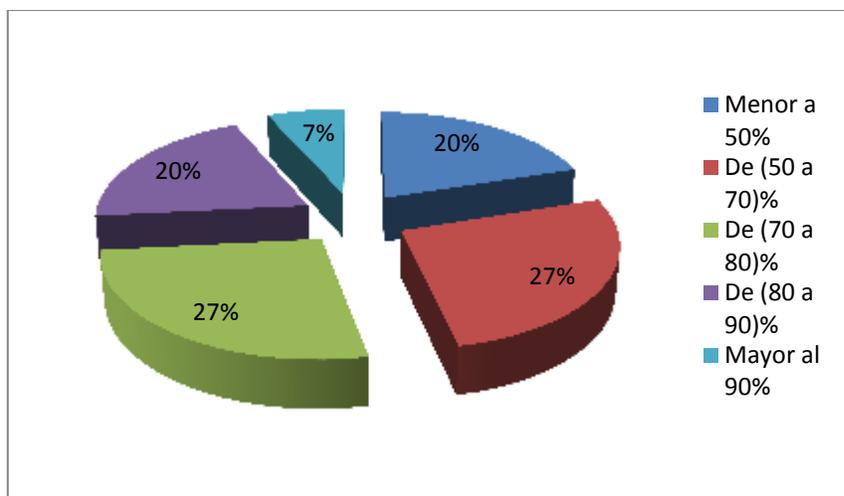


Gráfico 28. Ejecución del presupuesto del SFE sin partida 0

Fuente: elaboración propia.

Continuando con el ejercicio de observar el comportamiento de la ejecución presupuestaria, con o sin la partida 0, se puede observar en el siguiente gráfico que al quitarle la partida 0 tanto los administrativos como el técnico disminuyen su ejecución, siendo los técnicos los que tienen una caída mayor, debido a que pierden casi nueve puntos porcentuales, evidenciando esto que la partida 0 les ayuda a tener una mayor ejecución presupuestaria.

Como la unidad de recursos humanos se encuentra dentro del Departamento Administrativo Financiero, y son ellos los responsables de ejecutar la partida 0, se hace un tercer ejercicio de incluir el porcentaje de ejecución de la partida 0, dentro de los administrativos y aquí sucede algo interesante, ya que porcentualmente el área administrativa tiene un porcentaje de ejecución mayor en relación a los técnicos.

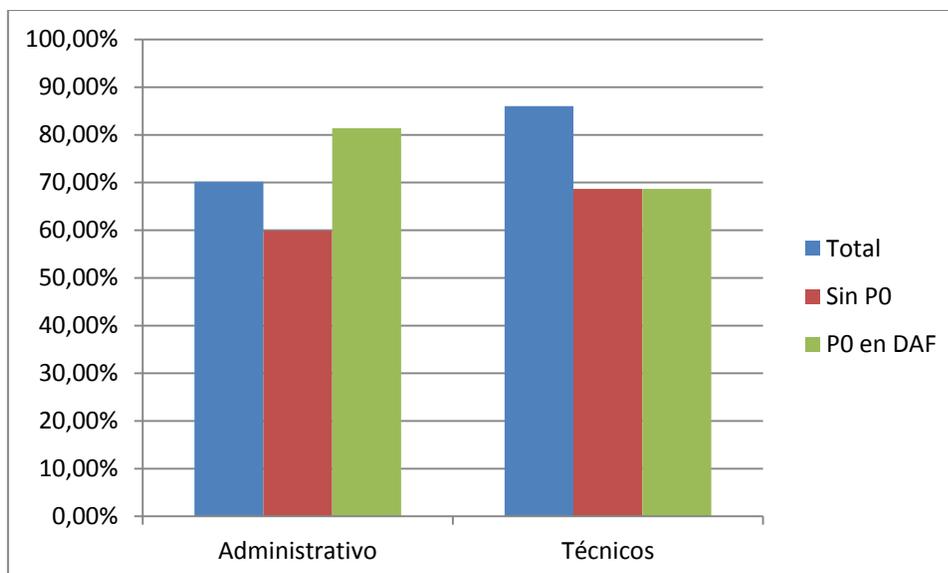


Gráfico 29. Ejecución Admon y técnico

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo al modelo que se utiliza en la actualidad de distribución de los egresos, donde cada unidad ejecutoria se le carga el costo de la planilla a pesar de que no tienen el control de esta, el área técnica tiene un 56,93% del presupuesto inicial de la institución y área administrativa tiene un 43,07% del presupuesto inicial de institución; siendo estos datos correspondientes al año 2015 tal y cual se observa en el siguiente gráfico.

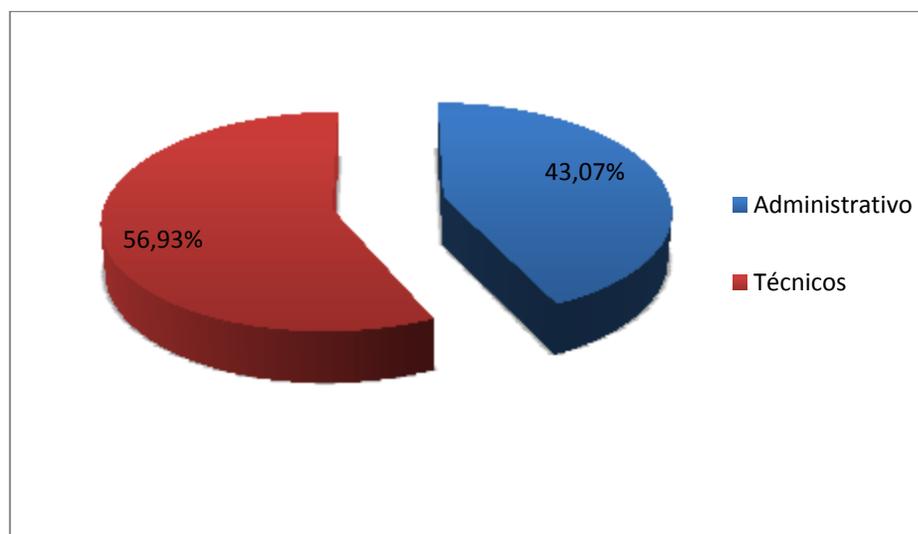


Gráfico 30. Distribución del presupuesto por área

Fuente: elaboración propia.

Continuando con el análisis del gráfico anterior cuando se toma la totalidad de la partida 0, y se le incluye dicho presupuesto al área de recursos humanos que pertenece al Departamento Administrativo Financiero se observa cómo el área técnica tiene solo el 17,25% del total del presupuesto mientras que el área administrativa tendría el 82,75% del total del presupuesto por ejecutar, según se observa en el siguiente gráfico.

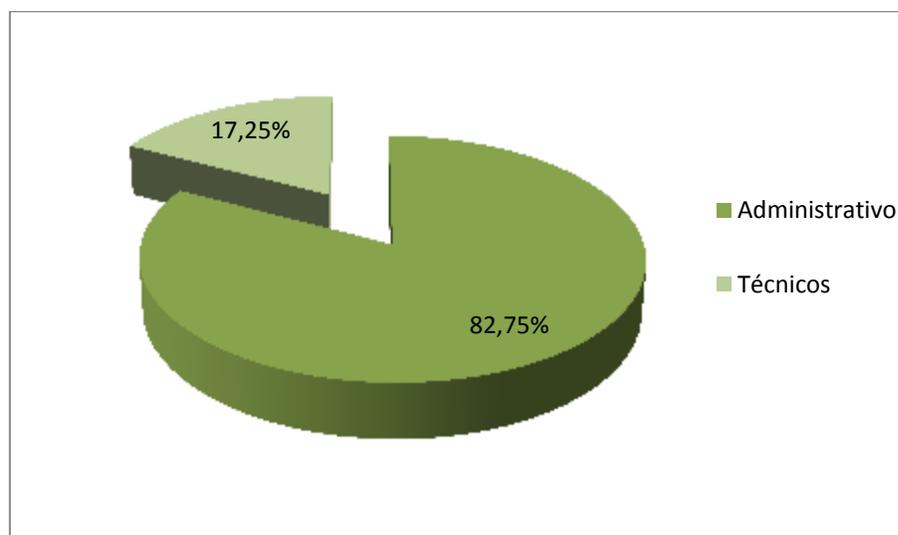


Gráfico 31. Distribución ejecución presupuesto por área, total partida 0 en DAF

Fuente: elaboración propia.

Continuando con la misma lógica que se mantiene en los dos últimos gráficos, al comparar el presupuesto que maneja el Departamento Administrativo Financiero con respecto a los demás ejecutores de presupuesto se observa como DAF tiene el 70,21% del total del dinero por ejecutar y los demás ejecutores tienen el 29,79%, como se observa en el siguiente gráfico.

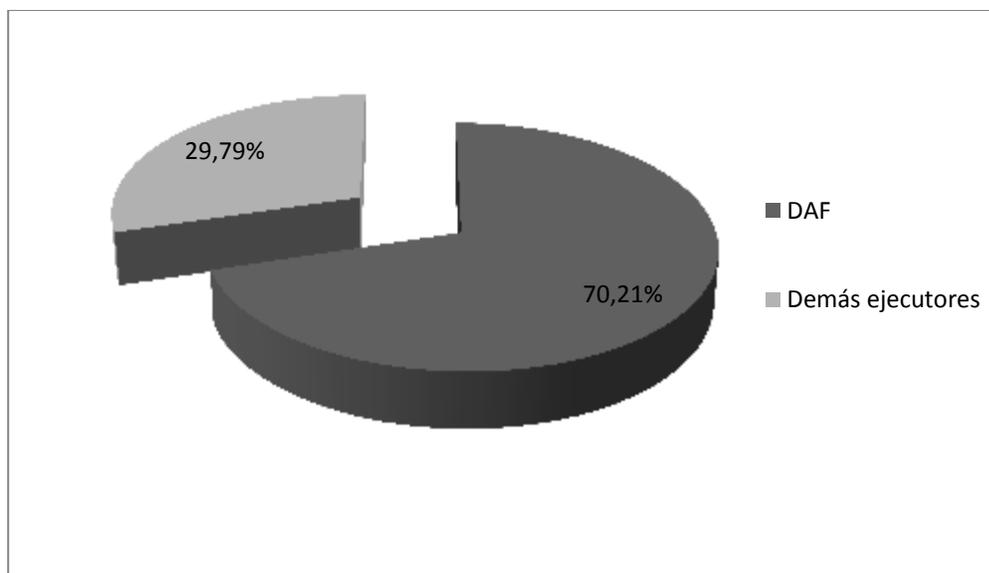


Gráfico 32. Ejecución presupuesto DAF vrs demás ejecutores

Fuente: elaboración propia.

En el siguiente gráfico se observa el presupuesto de cada uno de los ejecutores cuando se coloca la partida 0 en DAF, que es como ocurre en la actualidad del SFE.

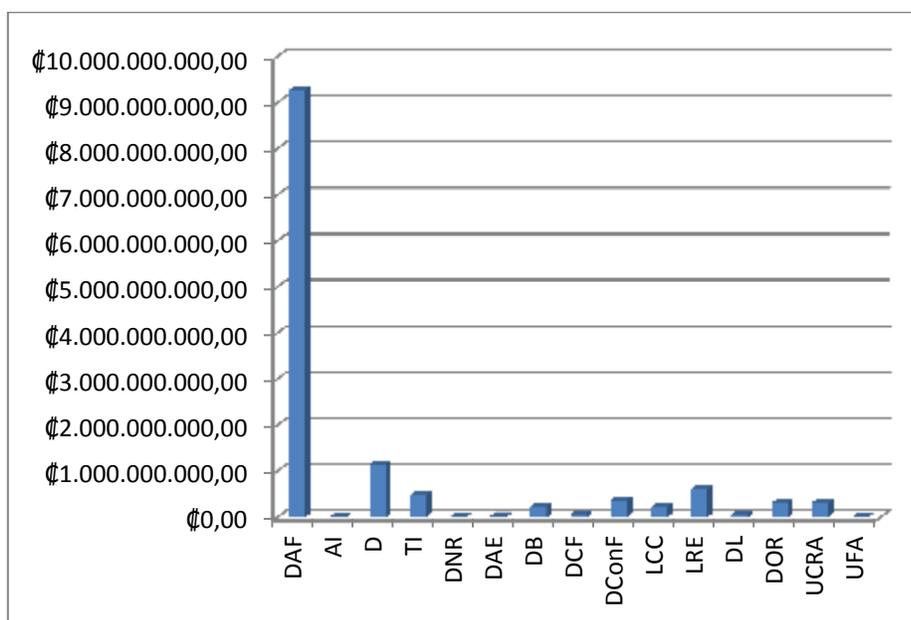


Gráfico 33. Presupuesto por ejecutor con partida 0 en DAF

Fuente: elaboración propia.

3.5.2.3 Presupuesto sin ejecutar del 2015

En este apartado del documento se estudiará de donde proviene el monto que no se ejecutó y como ya se ha mencionado la institución para el año 2015 obtuvo una ejecución del 79,19% del presupuesto inicial, dejando un 20,81% sin ejecutar este porcentaje representa 2 751 606 536,53 millones de colones, como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 10. Ejecución de presupuesto del SFE en el año 2015

Presupuesto inicial	¢13.224.000.000,00
Ejecutado	¢10.472.393.463,47
No ejecutado	¢2.751.606.536,53

Fuente: elaboración propia.

Es de importancia señalar que la administración maneja diferentes variables, como es ejecutado, comprometido, sin trámite para desglosar y comprender mejor que de lo que se reporta como no ejecutado se le hizo toda la gestión de compra, pero por tiempo no se pudo pagar en el año 2015 por lo que queda comprometido para pagar el año 2016 afectando el presupuesto del nuevo año, y así detectar qué porcentaje realmente quedo sin trámite en el 2015.

Por lo que en la siguiente gráfica se observa el análisis de las variables ejecutado, comprometido y sin trámite para cada una de las partidas de egresos. Resaltando la partida cinco, pues en las demás partidas la norma es que el porcentaje de lo ejecutado es más alto al porcentaje de lo comprometido y sin trámite, sin embargo en la partida cinco lo comprometido es más alto de lo ejecutado y sin trámite, se puede entender este comportamiento ya que por lo general lo que se ejecuta por medio de la partida cinco son activos fijos, que son de un alto valor económico, obligando a la proveeduría a tener que gestionarlos por medio de licitación pública donde el proceso si no se inicia temprano en el año no dará tiempo para concretarlo a tiempo.

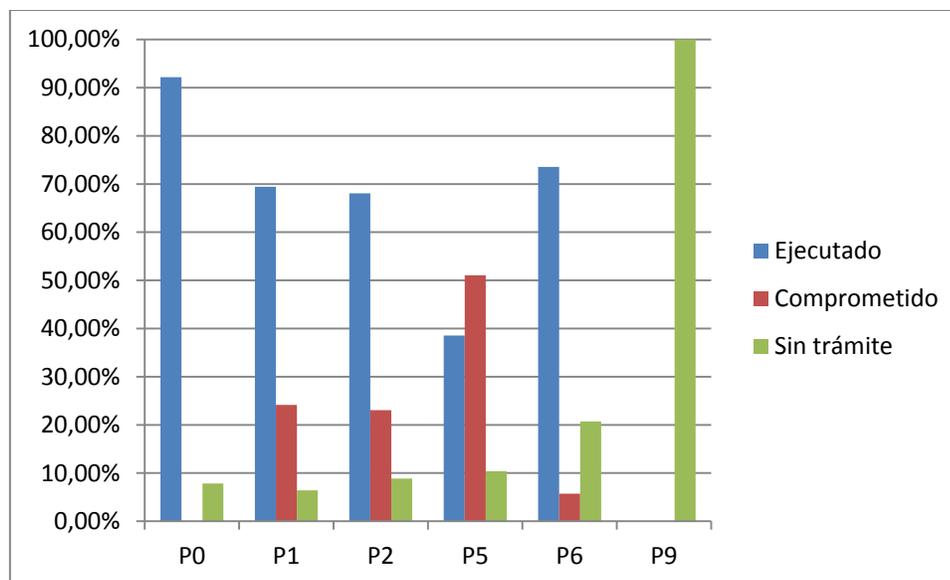


Gráfico 34. Partidas de egresos

Fuente: elaboración propia.

En el siguiente gráfico se observa cuál es la responsabilidad porcentual de no ejecución en cada una de las partidas de egresos, donde casi el 35% de los 2 750 millones no ejecutados pertenecen a la partida 1 de servicios, donde más adelante se analizara cuáles son los ejecutores que propician este porcentaje de no ejecución en la partida 1, ya que esta es responsabilidad directa de los ejecutores de presupuesto.

En segunda importancia se encuentra la partida 5 la de bienes duraderos con casi un 25% sin ejecutar, tal cual se explicó anteriormente este fenómeno ocurre porque en su mayoría son compras a través de licitación pública.

En tercer rango de importancia se encuentra la partida 0, la de planillas que se tendría que analizar en la unidad de recursos humanos como bajar este porcentaje de no ejecución, a pesar de que tienen un porcentaje de ejecución mayor a 90 como se observó en gráficos anteriores.

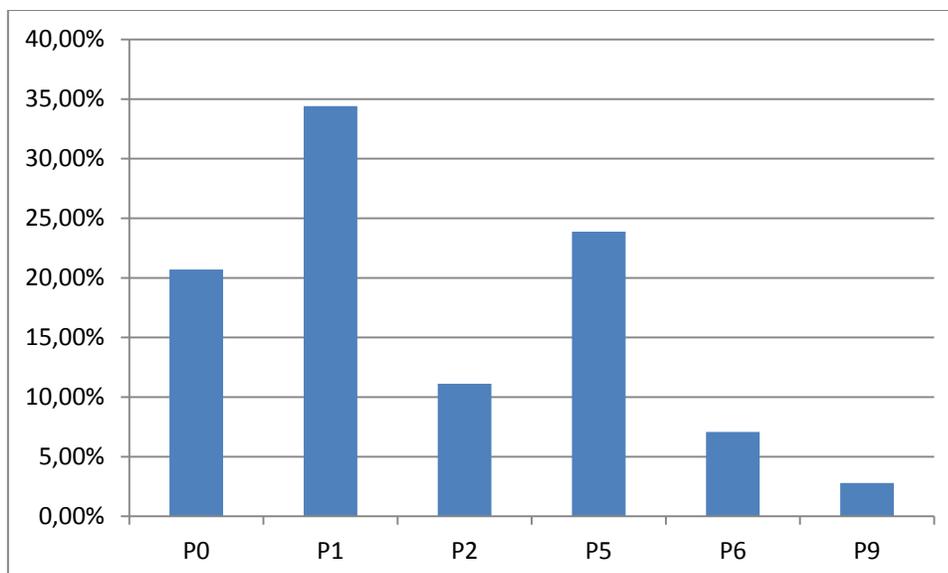


Gráfico 35. Porcentaje sin ejecutar por partida de egresos del total no ejecutado

Fuente: elaboración propia.

Continuando con la exploración de identificar donde es que se haya los dineros no ejecutados de la institución, y dejando aparte de cada ejecutor los montos correspondientes a la partida 0, ya que como se ha explicado anteriormente la responsabilidad de ejecutar la partida 0 es de recursos humanos, se crea la siguiente tabla y gráfico. Donde se destaca el Departamento Administrativo Financiero, que tiene la responsabilidad de no haber ejecutado el 32,29% del total no ejecutado del SFE, resalta la partida 0 que tiene la responsabilidad del 20,71% del total no ejecutado, además resaltan en esa responsabilidad de no ejecución, la dirección con un 11,97%, el laboratorio de residuos con un 12,70% y la unidad de tecnología de la información con un 8,81% del total no ejecutado.

Tabla 11. Presupuesto no ejecutado por cada ejecutor de presupuesto

Ejecutores de presupuesto	No ejecutado	% No ejecución
Departamento Administrativo Financiero	₪888.561.892,81	32,29%
Departamento Agroquímicos y Equipos	₪12.569.845,91	0,46%
Unidad Auditoría interna	₪355.035,81	0,01%
Departamento Biotecnología	₪42.403.360,64	1,54%
Departamento Certificación fitosanitaria	₪17.855.675,58	0,65%
Departamento Control fitosanitario	₪48.829.034,22	1,77%
Dirección	₪329.298.228,16	11,97%
Laboratorio Control de Calidad Agroquímicos	₪52.629.645,32	1,91%
Laboratorio Residuos de Agroquímicos	₪349.481.829,63	12,70%
Departamento Laboratorios	₪34.075.130,53	1,24%
Departamento Normas y Regulaciones	₪6.342.317,61	0,23%
Departamento Operaciones Regionales	₪58.746.329,45	2,13%
Unidad Control de Residuos de Agroquímicos	₪89.409.970,29	3,25%
Unidad Tecnología de la Información	₪242.338.057,13	8,81%
Unidad Fiscalización de Agroquímicos	₪8.977.380,90	0,33%
Partida 0	₪569.732.801,61	20,71%

Total no ejecutado

₪2.751.606.535,60

Fuente: elaboración propia.

En el siguiente gráfico se ejemplifica mejor el cuadro anterior, observándose claramente los ejecutores con una cuota mayor de no ejecución con respecto al total no ejecutado.

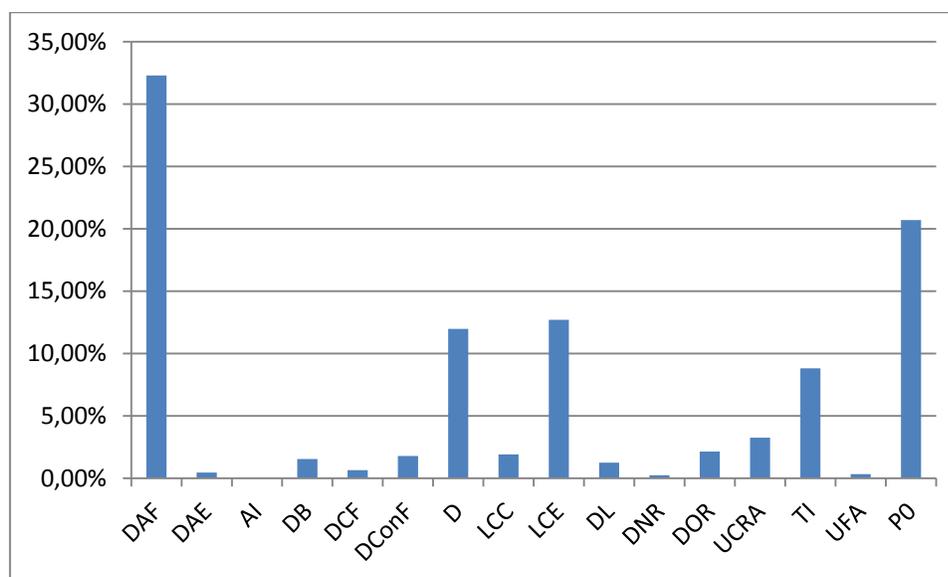


Gráfico 36. Porcentaje del total no ejecutado por ejecutor

Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente es importante analizar cuál es el comportamiento de no ejecución de cada partida dentro de cada ejecutor, para determinar en qué puntos es importante realizar un análisis de mejora que sea de provecho en el aumento del porcentaje de ejecución de presupuesto de la institución, ya que como se observó en el gráfico 23 la partida número 1 es la segunda de importancia en contenido presupuestario de tal manera que se vuelve interesante determinar que el 50% de lo no ejecutado en esa partida se encuentra en el Departamento Administrativo Financiero y, luego, que la Unidad de Tecnología de la Información tiene la responsabilidad del 23% de no ejecución de la partida 1, por lo que estos dos ejecutores en conjunto representa el 73% del monto total no ejecutado en la partida 1, siendo de vital importancia analizar las causas de esta no ejecución.

Se puede analizar cómo en la partida dos, que es la tercera en importancia con respecto al contenido presupuestario, se concentra esa responsabilidad de no ejecución en el Departamento Administrativo Financiero con un 22% del monto total no ejecutado en esta partida, al igual que el Laboratorio de Residuos Químicos que tiene un 27% del monto total no ejecutado en esta partida, entre estos dos ejecutores representa el 49% de la no ejecución de presupuesto en partida 2.

También el análisis se puede realizar en la partida 5, donde el Departamento Administrativo Financiero tiene un 33%, dirección con un 20% y Laboratorio de Residuos Químicos con un 35%, sumando entre estos tres ejecutores un 88% de la responsabilidad de no ejecución del total de la partida 5.

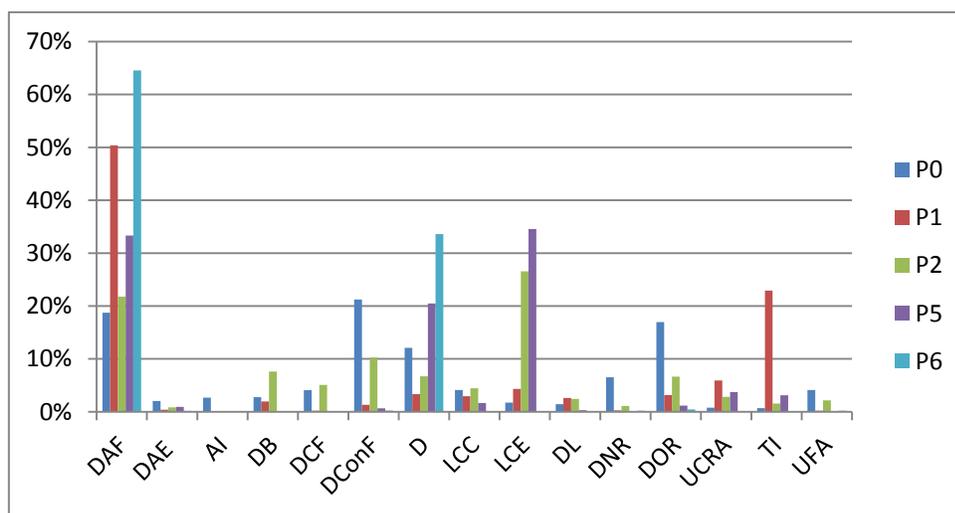


Gráfico 37. Porcentaje del total no ejecutado por partida

Fuente: elaboración propia.

A continuación se analizará a cada uno de los actores antes destacados con una cuota alta de responsabilidad dentro del monto no ejecutado que tuvo la institución. Iniciando el análisis con el Departamento Administrativo Financiero, que en la partida 1 tiene 477 millones de colones sin ejecutar y este monto representa un 17,34% del total del monto no ejecutado, este alto porcentaje de no ejecución en la partida 1 del DAF incide altamente en la ejecución de la partida 1 total, como se observó en el gráfico #35, donde la partida 1 fuese la más alta sin ejecución. Además es posible observar cómo quedan 218 millones de colones sin ejecutar en la partida 5, representando este monto un 7,96% del total no ejecutado.

Tabla 12. Comportamiento de ejecución del DAF en el año 2015

Partidas	Presupuesto inicial	Ejecutado	Comprometido	Sin trámite	No ejecutado	% No ejecutado
Partida 0	₡885.732.281,54	₡778.997.552,17		₡106.734.729,37	₡106.734.729,37	
Partida 1	₡1.434.400.975,00	₡957.221.940,03	₡397.637.074,33	₡79.541.960,64	₡477.179.034,97	17,34%
Partida 2	₡157.328.194,00	₡90.636.714,60	₡49.695.846,76	₡16.995.632,64	₡66.691.479,40	2,42%
Partida 5	₡236.490.000,00	₡17.514.412,64	₡208.248.927,75	₡10.726.659,61	₡218.975.587,36	7,96%
Partida 6	₡170.544.986,64	₡44.829.186,52	₡0,00	₡125.715.800,12	₡125.715.800,12	4,57%
Partida 9	₡0,00	₡0,00	₡0,00	₡0,00	₡0,00	

Fuente: elaboración propia.

En la siguiente tabla se analiza la ejecución del presupuesto de la dirección, resaltando 134 millones de colones que dejan sin ejecutar en la partida 5, representando este monto un 4,89% del total no ejecutado.

Tabla 13. Comportamiento de ejecución de la dirección en el año 2015

Partidas	Presupuesto inicial	Ejecutado	Comprometido	Sin trámite	No ejecutado	% No ejecutado
Partida 0	₡503.340.228,94	₡434.533.985,76		₡68.806.243,18	₡68.806.243,18	
Partida 1	₡159.609.516,70	₡128.028.388,95	₡5.123.200,15	₡26.457.927,60	₡31.581.127,75	1,15%
Partida 2	₡45.297.768,55	₡24.763.551,03	₡11.945.803,22	₡8.588.414,30	₡20.534.217,52	0,75%
Partida 5	₡340.744.000,00	₡206.054.235,08	₡65.453.089,64	₡69.236.675,28	₡134.689.764,92	4,89%
Partida 6	₡527.131.303,15	₡461.712.170,05	₡42.137.150,00	₡23.281.983,10	₡65.419.133,10	2,38%
Partida 9	₡77.073.985,00	₡0,00	₡0,00	₡77.073.985,00	₡77.073.985,00	

Fuente: elaboración propia.

Se observa en la siguiente tabla cómo se deja de ejecutar 227 millones de colones en la partida 5 dentro de la Unidad de Laboratorio de Análisis de Residuos de Agroquímicos, representando este monto un 8,25% del total no ejecutado.

Tabla 14. Comportamiento de ejecución del LRE en el año 2015

Partidas	Presupuesto inicial	Ejecutado	Comprometido	Sin trámite	No ejecutado	% No ejecutado
Partida 0	¢162.101.071,29	¢152.240.122,64	¢0,00	¢9.860.948,65	¢9.860.948,65	
Partida 1	¢108.185.817,34	¢67.245.900,19	¢37.161.611,42	¢3.778.305,73	¢40.939.917,15	1,49%
Partida 2	¢264.130.527,00	¢182.797.396,31	¢74.371.753,37	¢6.961.377,32	¢81.333.130,69	2,96%
Partida 5	¢241.800.200,00	¢14.721.624,80	¢218.143.110,40	¢8.935.464,80	¢227.078.575,20	8,25%
Partida 6	¢1.012.902,00	¢882.695,41	¢0,00	¢130.206,59	¢130.206,59	0,00%
Partida 9	¢0,00	¢0,00	¢0,00	¢0,00	¢0,00	

Fuente: elaboración propia.

A continuación se observa cómo quedan 216 millones de colones sin ejecutar en la partida 1, en la Unidad de Tecnología de la Información; al representar dicho monto un 7,88% del total no ejecutado de la institución.

Tabla 15. Comportamiento de ejecución de TI en el año 2015

Partidas	Presupuesto inicial	Ejecutado	Comprometido	Sin trámite	No ejecutado	% No ejecutado
Partida 0	¢214.827.984,18	¢210.873.553,98	¢0,00	¢3.954.430,20	¢3.954.430,20	
Partida 1	¢375.920.547,00	¢159.026.851,25	¢189.818.551,07	¢27.075.144,68	¢216.893.695,75	7,88%
Partida 2	¢16.931.703,00	¢12.142.967,69	¢4.173.340,76	¢615.394,55	¢4.788.735,31	0,17%
Partida 5	¢84.229.233,00	¢63.637.887,71	¢11.601.696,35	¢8.989.648,94	¢20.591.345,29	0,75%
Partida 6	¢1.342.371,65	¢1.278.090,91	¢0,00	¢64.280,74	¢64.280,74	0,00%
Partida 9	¢0,00	¢0,00	¢0,00	¢0,00	¢0,00	

Fuente: elaboración propia.

3.6 Benchmarking

Se le solicitó a la Contraloría General de la República cuáles son las diez mejores instituciones públicas en ejecución de presupuesto, con la intención de evaluarlas y obtener de ellas información de cómo realizan la ejecución de presupuesto para aplicar en el SFE las técnicas que sean aplicables a la estructura actual. Obteniendo como resultado la siguiente tabla.

Tabla 16. Porcentaje de ejecución de egresos de instituciones con mayor ejecución en 2014, periodo 2010-2014

Institución	2010	2011	2012	2013	2014
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	44%	63%	80%	90%	100%
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	92%	92%	92%	95%	99%
Programa de Regularización del Catastro y Registro	44%	59%	38%	51%	99%
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	96%	90%	94%	95%	96%
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	88%	74%	73%	93%	96%
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	94%	96%	96%	91%	96%
Colegio Universitario de Cartago	93%	93%	95%	96%	96%
Refinadora Costarricense de Petróleo	89%	88%	92%	90%	96%
Superintendencia General de Seguros (Sugese)	82%	70%	90%	94%	95%
Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A.	79%	82%	67%	69%	94%

No incluye sector de Gobierno Central, fideicomisos ni otras instituciones de gobiernos locales.

Fuente: consulta al Sistema de Información de Planes y Presupuesto (SIPP), al 19 de febrero del 2016.

Como se puede observar en el cuadro anterior hay presencia de instituciones muy grandes y reconocidas a nivel nacional además de instituciones pequeñas que gozan de ese reconocimiento de estar entre los diez mejores ejecutores de presupuesto. Por lo que se procedió a solicitarle adicionalmente a la Contraloría General de la República cuál es la distribución de los egresos por cada partida para observar cuál es el comportamiento de ejecución de presupuesto de estas instituciones, de tal forma que se pueda escoger a las dos instituciones que presenten la mayor semejanza de distribución de egresos por partida con el SFE, para proceder a analizarlas obteniendo el siguiente cuadro.

Tabla 17. Egresos según objeto del gasto 2014, instituciones seleccionadas

Institución / Partida	Egresos totales ejecutado	Institución / Partida	Egresos totales ejecutado
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	14.363.992.825	Refinadora Costarricense de Petróleo	1.715.796.881.480
Remuneraciones	665.364.292	Remuneraciones	46.950.066.890
Servicios	407.629.743	Servicios	77.737.508.408
Materiales y suministros	8.582.863	Materiales y suministros	1.533.100.889.600
Bienes duraderos	14.664.789	Intereses y comisiones	4.152.764.390
Transferencias corrientes	13.267.751.139	Bienes duraderos	48.071.209.986
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	1.910.459.981	Transferencias corrientes	2.451.608.120
Transferencias corrientes	1.910.459.981	Amortización	3.332.834.086
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	511.309.335.025	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	24.543.794.419
Servicios	2.608.989.952	Remuneraciones	3.003.334.064
Transferencias corrientes	401.356.864.365	Servicios	1.910.674.375
Transferencias de capital	107.343.480.708	Materiales y suministros	153.571.972
Cuentas especiales	-	Activos financieros	17.941.908.829
Programa de Regularización del Catastro y Registro	661.411.783	Bienes duraderos	254.415.723
Servicios	645.285.859	Transferencias corrientes	743.728.016
Materiales y suministros	680.862	Transferencias de capital	536.161.440
Intereses y comisiones	11.338.175	Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A.	13.279.075.376
Transferencias corrientes	4.106.887	Remuneraciones	4.342.139.848
Colegio Universitario de Cartago	3.645.790.607	Servicios	6.432.197.041
Remuneraciones	2.943.149.704	Materiales y suministros	85.008.517
Servicios	420.221.675	Bienes duraderos	165.290.046
Materiales y suministros	59.332.560	Transferencias corrientes	2.254.439.924
Bienes duraderos	135.948.395	Superintendencia General de Seguros (SUGESE)	3.438.887.387
Transferencias corrientes	87.138.274	Remuneraciones	1.384.269.277
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	337.215.197.000	Servicios	2.015.731.911
Remuneraciones	62.548.245.000	Materiales y suministros	8.975.314
Servicios	11.279.358.000	Bienes duraderos	2.870.863
Materiales y suministros	223.188.365.000	Transferencias corrientes	27.040.022
Intereses y comisiones	14.463.883.000		
Bienes duraderos	10.088.490.000		
Transferencias corrientes	2.203.929.000		
Amortización	13.442.927.000		

Fuente: consulta al Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP), 19 de febrero del 2016

Posterior al análisis de los datos suministrados en la tabla anterior se procedió escoger a la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) y a la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) como las dos instituciones de análisis, ya que cuentan con un alto porcentaje de egresos en las partidas uno, dos y cinco; partidas en las que el SFE es deficiente en su ejecución.

A continuación se describe las entrevistas a profundidad que se le realizó a cada una de estas dos instituciones, además de enumerar los aspectos claves que ellos utilizan para alcanzar los altos porcentajes de ejecución de presupuesto.

3.6.1 Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope)

En la entrevista a profundidad realizada a esta entidad el día 14 de marzo del 2016 participaron:

Edgar Gutiérrez, gerente administrativo financiero de Recope.

Willam Casasol Espinoza, asesor en presupuesto de Recope.

Rodolfo Gonzales Elizondo, coordinador del POI y presupuesto, Recope

Adrián Gómez, jefe de la Unidad de Planificación, SFE.

Álvaro Rojas Soto, coordinador investigación, estudiante de la UCR.

3.6.1.1 Temas alcanzados dentro de la entrevista

3.6.1.1.1 Normativa regulatoria de Recope

Esta empresa pública lo regula la Contraloría General de la República, en temas de presupuesto lo regula la autoridad de presupuesto y en planificación es regulada por Mideplan.

3.6.1.1.2 Conformación de equipo de presupuesto

Recope tiene un consejo consultivo de alto nivel, participando los directivos, gerentes y el director de planificación de la institución. Este consejo consultivo se reúne semanalmente y valora el accionar de la empresa, dentro de los temas que evalúa se encuentra presupuesto, siendo este ente quien asigne las directrices de modificación de presupuesto, además de darle seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas planteadas por la empresa.

3.6.1.1.3 Vinculación del PAO con la ejecución de presupuesto

La empresa cuenta con un sistema de cómputo que integra distintos módulos entre ellos planificación y presupuesto, de tal manera que estos están totalmente vinculados creando así una relación directa entre los porcentajes de cumplimiento de metas en el PAO con la

ejecución de presupuesto de la empresa. Este sistema es un ERP (por sus siglas en inglés, enterpriseresourceplanning) siendo un sistema de planificación de recursos empresariales que integran y manejan las diferentes facetas de planificación y operativas de las empresas.

3.6.1.1.4 Modificaciones de presupuesto

Recope maneja una calendarización de las modificaciones de presupuesto, cada dos meses y teniendo un mes como tiempo de trámite de cada una de las modificaciones. Esta calendarización ha dado orden, ya que ha obligado a cada ejecutor a que se ajuste a las fechas ya establecidas.

3.6.1.1.5 Ejecución en partida 5

Para aumentar los porcentajes de ejecución de la partida cinco Recope hace uso de la carta de crédito con la banca nacional, permitiéndole ejecutar el dinero dentro del periodo de ejecución de presupuesto. Sin embargo, establece a los ejecutores que para hacer uso de esta herramienta la compra debe tener las siguientes características: 1) un avance superior al 90%, 2) que este a falta de verificación de la obra culminada o 3) contar con el BL en caso de ser una importación.

3.6.1.1.6 Ejecutores de presupuesto

Cada ejecutor de presupuesto es responsable de realizar el cartel de sus compras y darle seguimiento, además de coordinar con los demás ejecutores para no realizar duplicidad de compra la proveeduría da el seguimiento al ejecutor en el proceso de la compra, pero no es esta la que realiza la compra propiamente; en otras palabras cada ejecutor realmente ejecuta la compra.

3.6.1.1.7 Suministros

Una de las medidas establecidas para aumentar la ejecución de compra es aumentar el tope de la caja chica con la finalidad de comprar ciertos suministros por esta vía, logrando así una compra ágil y oportuna.

3.6.2 Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)

En la entrevista a profundidad realizada a esta entidad el día 14 de marzo del 2016 participaron:

Franklin Quirós Arce, jefe de Unidad Presupuesto.

Adrián Gómez, jefe de la Unidad de Planificación, SFE.

Álvaro Rojas Soto, coordinador investigación, estudiante de la UCR.

3.6.2.1 Temas alcanzados dentro de la entrevista

3.6.2.1.1 Normativa regulatoria de CNFL

Esta empresa pública la regula la Contraloría General de la República, pero su presupuesto no lo regula la autoridad de presupuesto ya que goza de autonomía del manejo del presupuesto.

3.6.2.1.2 Conformación de equipo de presupuesto

La CNFL conformó una comisión que le lleva el pulso a la ejecución de presupuesto de la institución, esta comisión la conforman las unidades de planificación, presupuesto y tarifario. Se reúnen una vez al mes donde el coordinador de presupuesto que es el jefe de la Unidad de Presupuesto brinda el informe mensual evaluando si se va cumpliendo la proyección de ejecución de presupuesto estimado.

3.6.2.1.3 Vinculación del PAO con la ejecución de presupuesto

La institución cuenta con un sistema de codificación interno para cada cuenta de presupuesto donde la codificación brinda la dependencia, tipo de presupuesto, número de proyecto y el objeto de gasto o partida, realizándose en una hoja de Excel mediante alimentación de los datos de forma manual, y dándole trazabilidad a las transacciones del presupuesto logrando así vincular el PAO con la ejecución.

3.6.2.1.4 Modificaciones de presupuesto

La CNFL maneja una calendarización de las modificaciones de presupuesto; realizada cada mes para las modificaciones ordinarias y cada viernes se pueden realizar modificaciones extraordinarias. Esta calendarización tan seguida la pueden realizar porque dentro de la Unidad de Presupuesto cuentan con una persona a tiempo completo trabajando en ello; lo cual ha beneficiado considerablemente en la ejecución del presupuesto anual de la institución.

3.6.2.1.5 Calendarización de ejecución de presupuesto anual

La compañía inicia su ejecución de presupuesto en diciembre del año anterior a ejecutar, ya que a inicios de este mes reciben el aval del presupuesto por parte de la Contraloría General de la República, por lo que una vez recibido el aval se empieza a ejecutar el presupuesto y aproximadamente en el mes de octubre se finaliza. Por lo que da tiempo en el mes de noviembre de preparar los carteles y tenerlos listos para sacarlos al público en el mes de diciembre una vez que se le pueda dar contenido económico. Inclusive si son carteles muy grandes y se sabe que se va a durar mucho el proceso de la compra se publican en el mes de octubre haciendo la aclaración que se le dará contenido económico una vez que la Contraloría General de la República avale el presupuesto del año siguiente, logrando así agilizar y favorecer la ejecución del presupuesto anual.

3.6.2.1.6 Ejecutores de presupuesto

Al igual que ocurre en Recope cada ejecutor de presupuesto es responsable de realizar el cartel de sus compras y darle seguimiento, además de coordinar con los demás ejecutores para no realizar duplicidad de compra.

3.7 Cargas de trabajo

En la institución durante el año 2015 se realizó un estudio de cargas de trabajo, que estuvo a cargo del ingeniero Andrey Marengo quien es el encargado de gestión de calidad dentro de la Unidad de Planificación, Gestión de la calidad y Control interno de la

institución. El estudio tuvo como objetivo el definir la cantidad de personal necesario para cada una de las dependencias del Servicio Fitosanitario del Estado; la metodología utilizada para desarrollar el estudio fue la recomendada por el Ministerio de Planificación, (Mideplan).

En entrevista realizada al ingeniero Marengo describió que se utilizaron dos escenarios a la hora de determinar las cargas de trabajo, donde en un primer escenario se utilizaron las ocho horas de jornada laboral diarias de una forma continua sin descansos y en un segundo escenario se utilizaron los tiempos efectivos de trabajo, restando los tiempos asignados para que el personal se alimente dando como consecuencia 6,91 horas diarias de trabajo continuo. Además se destacó tres casos, ya que no todo el personal goza de los mismos días de vacaciones al año, hay colaboradores que tienen 15 días, otros 20 días y 26 días de vacaciones, esta diferencia se debe a la antigüedad que tenga cada colaborador de trabajar en la institución.

Durante el desarrollo de este trabajo se ha podido identificar que las unidades de Proveeduría, Servicios Generales, y el Área de Presupuesto son claves en su buen accionar para alcanzar altos porcentajes de ejecución de presupuesto anual, por lo que se procedió a conocer el resultado del estudio de cargas de trabajo para estas unidades, desarrollándose a continuación cada una de ellas.

3.7.1 Unidad de Proveeduría

En la siguiente tabla se refleja en el escenario dos cuál es el número de colaboradores faltantes en cada uno de los casos para la Unidad de Proveeduría del SFE.

Tabla 18. Cargas de trabajo Unidad de Proveeduría

Escenario 2												
Casos	Gerente	Profesional	Jefe Unidad	Jefe Departamento	Técnico	Secretario	Oficinista	Trabajador Calificado	Operador de Maquinaria	Misceláneo	Oficial de Seguridad	Conductor
Caso A	0	13	1	0	0	0	5	0	0	0	0	0
Caso B	0	13	1	0	0	0	5	0	0	0	0	0
Caso C	0	13	1	0	0	0	5	0	0	0	0	0

Fuente: estudio de cargas de trabajo del SFE 2015.

Como se puede observar en la tabla anterior según el estudio de cargas de trabajo realizado en el año 2015 se hace necesario contratar a 13 colaboradores profesionales y cinco oficinistas para poder cumplir con las labores que demanda la unidad. Este personal que refleja el estudio es adicional al personal existente, por lo que es evidente la necesidad de personal adicional que tiene la unidad, ya corresponderá a la jefa de la unidad y a las jefaturas pertinentes evaluar si realmente este es el número necesario o si con menos contrataciones de colaboradores se puede sacar el trabajo en tiempo oportuno.

3.7.2 Unidad de Servicios Generales

A continuación se expone en la siguiente tabla el resultado del estudio de cargas de trabajo para la unidad de Servicios Generales del SFE.

Tabla 19. Cargas de trabajo Unidad de Servicios Generales

Escenario 2												
Casos	Gerente	Profesional	Jefe Unidad	Jefe Departamento	Técnico	Secretario	Oficinista	Trabajador Calificado	Operador de Maquinaria	Misceláneo	Oficial de Seguridad	Conductor
Caso A	0	4	0	0	3	1	3	0	0	0	0	0
Caso B	0	4	0	0	3	1	3	0	0	0	0	0
Caso C	0	4	0	0	3	2	3	0	0	0	0	0

Fuente: estudio de cargas de trabajo del SFE 2015.

Tal y cual se refleja en la tabla anterior es necesario según el estudio de cargas de trabajo en su escenario número dos contratar personal adicional al existente en la Unidad de Servicios Generales del SFE a cuatro profesionales, a tres técnicos, una secretaria y tres oficinistas para sacar adelante la tarea anual de la unidad. Al igual que lo expuesto en el caso de la Unidad de Proveeduría, ya corresponderá a la jefatura de esta unidad y a los jefes respectivos analizar si realmente se ocupa dicho número de personas de más o con un menor número de contrataciones y modificaciones de cargas de trabajo se puede sacar la labor anual de la unidad con éxito; lo que si queda claro según este estudio es que se hace necesario contratar a personal que refuerce y colabore con las labores de la unidad.

3.7.3 Área de presupuesto

En el estudio de cargas de trabajo realizado en el SFE en el año 2015 no se le realizó al Área de Presupuesto el estudio individual, se incluyó dentro de la Unidad de Finanzas, sin embargo junto con la coordinadora del Área de Presupuesto la señora Liana Pastor se logró determinar cuál de las funciones descritas en el estudio correspondían exclusivamente al Área de Presupuesto, para determinar así cuál sería el resultado del estudio para dicha área. Demostrándose el resultado en la siguiente tabla.

Tabla 20. Cargas de trabajo Área de Presupuesto

Escenario 2												
Casos	Gerente	Profesional	Jefe Unidad	Jefe Departamento	Técnico	Secretario	Oficinista	Trabajador Calificado	Operador de Maquinaria	Misceláneo	Oficial de Seguridad	Conductor
Caso A	0	3	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Caso B	0	3	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Caso C	0	3	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: estudio de cargas de trabajo del SFE 2015.

Como se logra observar en la tabla número once es necesario tres profesionales y dos técnicos más para el área de presupuesto de la institución para sacar en tiempo oportuno las labores anuales del área.

Quedando en evidencia que para estas unidades y área, que son claves en lograr un alto porcentaje de ejecución de presupuesto anual de la institución, la necesidad de contar con personal demás según dicho estudio.

3.8 Matriz FODA

En este punto se realiza una descripción de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se identificaron en el SFE en función de la ejecución presupuestaria de la institución.

3.8.1 Fortalezas

- Estabilidad del personal.
- Existencia de compañerismo y unión del personal.
- Personal con mucha experiencia.
- Personal con buena disposición y voluntad.
- Presupuesto para realizar las tareas.
- Transparencia en los procesos de compra.
- Elaboración del Plan Anual Operativo.
- Elaboración del Plan de Adquisiciones.

3.8.2 Oportunidades

- Creación de un sistema que integre las acciones del PAO con la ejecución de presupuesto de cada uno de los centros de ejecución del SFE.
- Creación de un sistema que integre los dos sistemas internos de presupuesto el sistema Loan y Sifito.
- Realizar más compras por medio de convenio marco, contratos y contrataciones directas con instituciones del gobierno, de tal manera que se agilice el proceso de compra.
- Utilización del superávit del SFE para inversión en bienes duraderos.

3.8.3 Debilidades

- No existe un flujograma de la ejecución de presupuesto.
- No hay un equipo de ejecución de presupuesto constituido.
- Mala elaboración de las solicitudes de compra por parte de los centros ejecutores de presupuesto.
- Las fechas límites de las solicitudes de compra no se respetan.
- Falta de una política clara institucional a nivel de presupuesto.
- Desequilibrio en las cargas de trabajo en puntos claves de la ejecución del presupuesto, como en la proveeduría, el presupuesto y la planificación.
- Débil seguimiento a la interrelación entre el PAO y la ejecución de presupuesto.

3.8.4 Amenazas

- Recorte de presupuesto por parte de la autoridad presupuestaria, por el no cumplimiento del 90% de ejecución presupuestaria.
- El déficit fiscal del gobierno central.
- Perder el superávit de la institución por posible decisión del Gobierno de la República de recoger y administrar todos los superávits de las instituciones públicas.
- Disminución de ingresos por servicios por una posible crisis del sector agrícola nacional.

De acuerdo al resultado obtenido del análisis realizado se procede en el siguiente capítulo a elaborar una propuesta con el fin de alcanzar el 90% de ejecución de presupuesto en el Servicio Fitosanitario del Estado.

4 Capítulo IV. Proponer la estrategia operativa que permite al Servicio Fitosanitario del Estado cumplir con las metas de ejecución presupuestaria anual que determina la Contraloría General de la República

En el presente capítulo se desarrolla la propuesta para lograr la optimización de la gestión presupuestaria anual del Servicio Fitosanitario del Estado, la cual se atiende con la realidad de ejecución de presupuesto actual, con la finalidad de orientar y que se convierta en un proceso estratégico y trascendental en la gestión administrativa del SFE a través de procesos óptimos y que generen valor agregado a la administración.

4.1 Justificación de la propuesta

La contratación administrativa se desarrolla en un ambiente complejo y riguroso por la tramitología con la que se debe de cumplir, por lo que es necesario tener una constante evaluación e indagar posibles alternativas de mejora, que se encuentren alineadas a la legalidad y que busquen el bienestar para los funcionarios, los usuarios y la ciudadanía costarricense en general. En el caso del SFE que busque salvaguardar con una buena gestión el accionar fitosanitario del país.

En consecuencia la propuesta diseñada canaliza la mejora en los procedimientos de ejecución de presupuesto que realiza el SFE, con la finalidad de que la planeación que se lleva a cabo en función de la realización de las metas y los objetivo que están relacionados con la ejecución de presupuesto se alcancen al final del año, con la incursión de la creación y uso de herramientas tecnológicas, seguimientos en consecuencia que se pueda dar un excelente servicio de control fitosanitario, de tal manera que se salvaguarde el patrimonio agrícola del país.

La adquisición de bienes y servicios en el Servicio Fitosanitario del Estado es una función trascendental para su buena gestión y cumplimiento de su misión, de ahí que debe obtener la importancia que requiere, como recurso humano capacitado, profesional y sistemas de información actualizados.

4.2 Objetivos de la propuesta

4.2.1 Objetivo general

Optimizar los procedimientos de la adquisición de los bienes y los servicios para que los mismos sean más eficientes y oportunos de tal manera que se favorezca la gestión de los funcionarios del SFE en pro del mejoramiento del servicio que se le brinde a la ciudadanía costarricense.

4.2.2 Objetivos específicos

- Desarrollar una propuesta que mejore los puntos críticos de ejecución de presupuesto, según los resultados obtenidos en el análisis de la situación del capítulo 3.
- Establecer un plan de acción y una justificación económica que permitan la implementación del proyecto.

4.3 Factores críticos de éxito

Los factores críticos de éxito para la adecuada implementación del presente proyecto son los siguientes:

- Darle a conocer a la dirección la importancia de la implementación de las acciones de mejora en la ejecución del presupuesto propuestas en el presente capítulo con la finalidad de que emita el aval y su implementación.
- Capacitar, motivar y empoderar a los colaboradores y las áreas de la institución que tienen relación directa con la ejecución de presupuesto de tal manera que se le dé a la ejecución la importancia que requiere.

- Concientizar dentro de la institución la importancia que posee brindarle un seguimiento a la ejecución del plan presupuesto, además de ir incorporando en el camino las mejoras pertinentes.

4.4 Público objetivo

La propuesta es dirigida a los funcionarios responsables de adquirir bienes y servicios así como todos los funcionarios de la administración que intervienen en el proceso de adquisición, iniciando con planeación, dirección, área de presupuesto y la proveeduría.

4.5 Desarrollo de la propuesta

La propuesta es dirigida a dar soluciones a las debilidades encontradas producto de la investigación realizada a través de acciones concretas que permitirán mejorar la ejecución de presupuesto del SFE.

4.5.1 Comisión de presupuesto

Es necesario un ente empoderado dentro de las instituciones que gestione y articule las políticas referentes a la ejecución de presupuesto, de tal forma que controle y le dé seguimiento a cada ejecutor y, por lo tanto, a la ejecución total de la institución.

4.5.1.1 Justificación

Como se observó en el capítulo III los ejecutores de presupuesto tienen la percepción de que en el SFE no se emiten directrices claras en materia de ejecución de presupuesto, ya que al implementar la herramienta de la encuesta, el 73% respondió que no había una política institucional clara de presupuesto; adicionalmente es interesante que a pesar de que no existe constituida formalmente la comisión y como también se analizó en el capítulo III, el 73% de los encuestados afirmó que sí existe un equipo de presupuesto en el SFE. Por lo que el reconocimiento de la figura existe dentro de los ejecutores, lo que se hace necesario

es crearla formalmente y brindarle el empoderamiento necesario para que tenga peso y acatamiento las directrices que surjan, de tal manera que los ejecutores perciban directrices claras de presupuesto y tengan donde consultar en el caso de ser necesario.

4.5.1.2 Objetivo de mejora

Conformar una comisión de presupuesto que se encuentre empoderada por parte de la dirección que emita las directrices de ejecución.

4.5.1.3 Plan de acción

Tal y como se destacó en el capítulo I, en el inciso 1.1.3.1 Presupuestos aprobados por la Contraloría General de la República, se hace la observación de que la norma indica que cada institución debe de crear un subsistema de presupuesto, compuesto por el jerarca, el titular subordinado y demás personas afines al presupuesto con los objetivos de 1) presupuestar de acuerdo a las prioridades y actividades estratégicas de la institución; 2) cumplir en el tiempo y la forma requerida las fases del proceso presupuestario; 3) lograr que la ejecución presupuestaria se realice de acuerdo al cumplimiento de los objetivos y metas propuestas y 4) dar seguimiento a los resultados financieros.

Por lo que debe ser obligatorio el constituir este subsistema de presupuesto que lleve a la planeación y a su ejecución. Al crear esta comisión de presupuesto que debe de contar con el aval y el empoderamiento por parte de la dirección del SFE, para que las directrices y lineamientos que la comisión emita en temas de presupuesto sean de acatamiento obligatorio por parte de los demás ejecutores y que a la vez la dirección esté enterada y de acuerdo con estas; de tal manera que no exista diferencia de opiniones entre la comisión y la dirección, además que la comisión actúe como un ente asesor de la dirección en dicho tema.

Además también como se señaló en el *Benchmarking* realizado en el capítulo III, tanto Recope y CNFL, quienes se encuentran entre los 10 mejores ejecutores de presupuesto de las instituciones públicas, cuentan con dicha comisión de presupuesto, los cuales emiten las directrices y los lineamientos en que se desarrollara la ejecución de presupuesto en el año, de tal forma que además de ser de acatamiento obligatorio la formación de la comisión de presupuesto, se cuentan con casos de éxito que le den un mayor contenido a la dirección a la hora de justificar su formación.

Se recomienda que el equipo esté integrado por el director o en su defecto alguna persona que sea cercana al director y que lleve al grupo la posición de la dirección de los diferentes temas por tratar, además del jefe de la Unidad de Planificación, la planificadora de la institución, el jefe del Departamento Administrativo Financiero, la proveedora institucional y la coordinadora del Área de Presupuesto, entre otras personas que la dirección o que el mismo grupo identifique que su experiencia y bagaje dentro de la institución son oportunos para que participe dentro del equipo. Una vez conformado el equipo se recomienda que sea la misma dirección quien anuncie y publicite dentro de la institución la conformación de la comisión para que desde ahí inicie el empoderamiento que debe de recibir el equipo de presupuesto; con el objetivo de que sea aceptado por los demás ejecutores de presupuesto.

Una vez constituida la comisión se recomienda que se nombre a una persona que sea el vocero del grupo y que al mismo se le identifique como a quien se le debe de entregar las consultas que deben ser analizadas dentro de la comisión, de tal manera que la comunicación se desarrolle de una manera ordenada y eficiente. Se recomienda que la comisión tenga sesiones una vez por semana, que sesione con al menos mayoría simple y con un horario fijo establecido, de tal manera que se atienda con prontitud las observaciones y consultas realizadas por los demás funcionarios de la institución, además de que se le dé un seguimiento oportuno a la ejecución de presupuesto y demás temas de interés.

Es de vital importancia para que el grupo reciba el empoderamiento necesario y que no se desintegre con el tiempo, que todos los temas relacionados con ejecución de presupuesto y demás temas incorporados dentro de los objetivos que dicta la norma, sean de conocimiento, evaluación y de votación de la comisión de presupuesto, de tal manera que la dirección haga respetar dicho procedimiento para que así cada ejecutor sepa que dichos temas deben de llevarse a la comisión para su respectivo análisis y que se le dé el procedimiento establecido.

4.5.1.4 Métricas de control

En el segundo cuatrimestre del año se conforme la comisión de presupuesto por parte de la dirección del SFE.

4.5.1.5 Responsables

Dirección: es quien debe de formar y empoderar la comisión de presupuesto.

4.5.2 Sistemas de información

El Servicio Fitosanitario del Estado ha realizado una excelente labor en mantener equipos de cómputo actualizados, cuenta con una unidad de tecnología de la información, una intranet entre otros elementos necesarios para brindar el mejor desempeño de sus servicios a la ciudadanía e incursionar en procesos de mejora y de innovación.

4.5.2.1 Justificación

En la elaboración del presente documento se ha evidenciado como en distintos procesos fundamentales para el desarrollo de una excelente ejecución del presupuesto se carece de actualizados y buenos sistemas informáticos que vinculen y agilicen la información; situación que genera una desventaja tecnológica para lograr el objetivo de alcanzar el 90% en la ejecución de presupuesto, ya que a pesar de que se cuenta con un excelente equipo tecnológico y que recibe muy buen mantenimiento son insuficientes los sistemas informáticos de la información en el área administrativa.

El desarrollo de la estadística que se planteó en el capítulo III del presente trabajo, la cual permitió evidenciar dónde se localizan los dineros no ejecutados, quiénes son los que tienen la mayor responsabilidad de ejecución, cuál es el comportamiento de ejecución de cada ejecutor, entre otras variables fundamentales para toma de decisiones, se generó “a pie” ya que no se cuenta con un sistema informático que la cree y, por lo tanto, se pueda obtener reportes mensuales, trimestrales en el tiempo que sea necesario para llevarle el pulso a la ejecución sin que se demore tanto tiempo en obtener dicha información.

4.5.2.2 Objetivo de mejora

Mejorar los sistemas informáticos existentes vinculados con la ejecución del presupuesto, que permita generar estadística, seguimiento y agilice la labor de ejecución.

4.5.2.3 Plan de acción

En el *benchmarking*, realizado en el capítulo tres, se observó como Recope, quien es una de las empresas públicas líderes en la ejecución de presupuesto, utilizan un sistema informático llamado ERP (por sus siglas en inglés, Enterprise, resource, planning) siendo

un sistema de planificación de recursos empresariales que integran y manejan las diferentes facetas de planificación y operativas de las empresas. Estos sistemas manejan la producción, logística, distribución, inventario, envíos, facturas y contabilidad de las compañías de forma modular. Interviniendo en el control de actividades como la venta de servicios, pagos, producción, administración de inventarios y la administración de recursos humanos. De tal forma que es un sistema muy completo y que adicional a cooperar en los distintos procesos de la ejecución presupuestaria, agilizaría las demás labores administrativas de la institución.

Ya la institución en el 2015 inicio los trámites de la adquisición de un ERP, sin embargo el proceso se detuvo, por lo que la recomendación es retomar el proceso que se había iniciado para adquirirlo. Como el proceso de adquisición probablemente va a llevar un tiempo considerable, ya que no se encuentra dentro de la planificación de este año, se recomienda que la unidad de información tecnológica acuda a generar soluciones temporales que fortalezcan los procesos de ejecución de presupuesto.

4.5.2.4 Métricas de control

Incluir dentro de la planificación del próximo periodo 2017 el retomar el proceso de adquisición de un ERP.

La unidad de tecnología de la información inicie en el segundo cuatrimestre del presente periodo a generar las soluciones que fortalezcan los procesos de ejecución de presupuesto.

4.5.2.5 Responsables

Unidad de Planificación, quien debe incluir y promover la adquisición de un ERP para el período 2017.

Unidad Tecnología de la Información, quien debe de brindar las soluciones informáticas a los procesos vinculados con la ejecución de presupuesto que así lo requieran.

4.5.3 Integración PAO - Presupuesto

La realización del Plan Anual Operativo (PAO) responde al cumplimiento de una serie de procesos de planificación que marcan cual es el rumbo de la institución en el corto, mediano y largo plazo. De tal manera que ya está montada la plataforma del rumbo que

debe de seguir la institución, y lo ejecutado cada año debe corresponder a dicha planificación.

4.5.3.1 Justificación

En el presente trabajo no correspondió analizar si lo planteado en el Plan Anual Operativo obedece al plan estratégico de la institución y a su vez si el mismo obedece al Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo si fue tema de interés si existe una integración entre lo que se ejecuta con respecto a las metas y objetivos del PAO.

Los ejecutores de presupuesto afirmaron que si existe una relación entre el PAO con el plan de compras y lo ejecutado, ya que tal y como se observó en el capítulo III más del 85% de los encuestados dice que sí se da dicha relación; además se observó en la tabla #2 ejecución presupuestaría por partida del SFE, año 2015 del capítulo II, la ejecución de las metas del plan anual operativo fue de un 71,87%, mientras que la ejecución del presupuesto fue del 79,19%, si bien son resultados cercanos que evidencian una posible relación entre lo ejecutado con el cumplimiento de las metas lo cierto del caso es que no existe una herramienta que realmente los integre, es un trabajo manual que se realiza en el Área de Planificación.

4.5.3.2 Objetivo de mejora

Integrar el plan anual operativo de cada ejecutor con la ejecución de presupuesto.

4.5.3.3 Plan acción

Se hace necesario realizar una propuesta en función de entrelazar la ejecución de presupuesto con el cumplimiento de las metas y los objetivos del PAO de una forma sistemática y que permita obtener estadística que sea de análisis y favorezca la toma de decisiones. En capítulo III se observó como Recope integra el PAO con el presupuesto con el sistema informático ERP. También se encuentra el caso de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz que relacionan el PAO con la ejecución de presupuesto a través de una herramienta sencilla como es el Excel y así logran entrelazar cada meta y objetivos con el presupuesto.

La propuesta está dirigido a participar a la unidad de tecnología de la información en este proceso de integración entre el PAO y la ejecución de presupuesto; ya que mediante un sistema de informática que esta unidad puede desarrollar se realizaría dicha integración,

adicionalmente se le solicitaría que el sistema genere estadística para toma de decisiones y se desarrollaría de acuerdo a las necesidades que la institución requiere. En el caso que se adquiriera el sistema ERP el mismo sistema reflejaría dicha integración.

4.5.3.4 Métricas de control

La ejecución de presupuesto del siguiente periodo se encuentre integrada al PAO.

4.5.3.5 Responsables

Unidad de planificación: es quien debe de integrar el PAO con la ejecución.

Unidad sistemas de información: es quien debe de desarrollar el sistema de integración del PAO con la ejecución.

4.5.4 Área de presupuesto

Es fundamental el Área de Presupuesto, que pertenece a la Unidad de Finanzas del Departamento Administrativo Financiero, posea una buena gestión para alcanzar el 90% de ejecución de la institución, de ahí la importancia de contrarrestar las debilidades que presenta.

4.5.4.1 Justificación

En el capítulo II, en el punto 1.4 Ejecución presupuestaria del SFE, se desarrolló las distintas etapas que conlleva la ejecución de presupuesto de la institución; es en este punto donde se evidencia que el Área de Presupuesto debe afectar el nuevo presupuesto con los dineros comprometidos del año anterior y con las observaciones que haya hecho la contraloría al presupuesto original dando como consecuencia el presupuesto disponible a cada ejecutor, realizándose la primer modificación presupuestaría denominada compromiso del año anterior. En la actualidad como se evidenció en este punto del capítulo II el Área de Presupuesto necesita alimentar dos sistemas informáticos de presupuesto llamados Loan y SIFITO, donde el este es el que lleva el mayor control del presupuesto de la institución, sin embargo no es el que dispone de dinero para viáticos y otras partidas operativas, dándose la necesidad de estar alimentando los dos sistemas constantemente.

La acción de realizar las modificaciones en el presupuesto alimentando los dos sistemas de presupuesto demora alrededor de quince días, realizándose dicha gestión por lo general en el mes de febrero y a esta fecha los ejecutores no han podido dar inicio con su ejecución hasta que se haya terminado la acción de alimentar los dos sistemas.

El área de presupuesto afronta otra realidad que limita su buen accionar y prontitud en alimentar los dos sistemas, así como realizar las modificaciones presupuestarias en un tiempo menor como lo es la falta de personal. Según se evidenció en el estudio de cargas de trabajo realizado por el ingeniero Marengo, el Área de Presupuesto para poder llevar a cabo sus funciones es necesario que se le apoye con tres profesionales y dos técnicos más.

4.5.4.2 Objetivo de mejora

Promover que se le brinde las herramientas y el personal necesario al Área de Presupuesto del SFE, con la finalidad de agilizar el proceso y colaborar en la buena ejecución presupuestaria de la institución.

4.5.4.3 Plan de acción

La acción de mejora en el Área de Presupuesto va canalizada en las dos siguientes acciones:

Un solo sistema informático de presupuesto, como se planteó la posibilidad de que la institución adquiriera el sistema informático ERP en la propuesta de tecnología del presente capítulo, donde uno de los módulos sería asignado al presupuesto de la institución, por lo que al alimentar un solo sistema el tiempo de alimentación se reduciría a la mitad según informo la bachiller Pastor, de tal forma que la ejecución de presupuesto se iniciaría una semana antes de lo que actualmente se realiza.

Es de conocimiento que el adquirir dicho sistema informático a pesar de que se cuente con el dinero, por el proceso de compra pública llevará más de un año, ya que inclusive tiene que ir a consulta a la Contraloría General de la República, por lo que previendo esta situación y con la intención de que para este año 2016 se inicie el objetivo de alcanzar el 90% de ejecución de presupuesto, se le consultó a la Unidad de Tecnología de la información, si fuese posible hacer un solo sistema informático de presupuesto, a lo que el ingeniero Sánchez, jefe de la Unidad de Tecnología de Información del SFE, respondió que lo que sí, es factible realizar en un corto tiempo es unificar los dos sistemas, de tal manera que sigan existiendo los dos sistemas actuales, pero solo hay que alimentar a uno de ellos,

logrando con esta acción que se reduzca el tiempo a la mitad de alimentar el sistema, y en una semana estaría listo el presupuesto para ejecutar.

Reforzar el área con nuevo personal. Si bien el estudio de cargas realizado en la institución evidencia que para el Área de Presupuesto es necesario tres profesionales y dos técnicos más; al consultarle a la bachiller Pastor coordinadora de esta área si realmente es necesario dicha cantidad de personal adicional para llevar a cabo con exactitud, prontitud y calidad el trabajo que se realiza en el área respondió que con un colaborador más que se le asigne lograría agilizar la labor del área. Inclusive aseguro que si solo hay que alimentar un solo sistema de presupuesto y que si se cuenta con esa persona adicional en tres días como máximo la modificación al nuevo presupuesto estaría lista, permitiendo esta acción que los ejecutores inicien su ejecución lo más pronto posible.

Otro aspecto positivo adicional de contar con dicha persona que la bachiller Pastor solicita es que durante el año agilizaría las cargas de trabajo del área, y las demás tareas de presupuesto como lo son la creación de este se realizaría con más tranquilidad y no de forma apresurada, en jornadas inclusive fuera del horario establecido de trabajo por lo que si hay que realizar algún ajuste y que afecta algún ejecutor en particular daría tiempo para analizarlo y de esta manera se consensue el ajuste entre el Área de Presupuesto y los ejecutores de tal forma que si minimizaría las disconformidades que tienen los ejecutores por las acciones que le realiza el Área de Presupuesto a sus presupuestos.

4.5.4.4 Métricas de control

Si se gestiona el colaborador adicional y se unifica el alimentar un solo sistema informático que la labor de habilitar los presupuestos de los ejecutores no demore más de tres días desde que el área de presupuesto lo recibió. Otra métrica de control es medir la satisfacción de análisis que se le realizó a los presupuestos por parte de los ejecutores.

4.5.4.5 Responsables

Comisión de presupuesto para que esté pendiente de que este proceso se realice.

Coordinadora del área de presupuesto, quien es la que debe de gestionar los cambios.

Unidad de Tecnología de la Información, quienes deben de dar el soporte técnico a la unificación del sistema informático.

Unidad de Recursos Humanos, quienes deberían de gestionar la persona adicional que se solicita para el Área de Presupuesto.

4.5.5 Proveeduría institucional

Uno de los aspectos importantes en la ejecución de presupuesto es una proveeduría que brinde un servicio ágil y oportuno, ya que es aquí donde se desarrolla la acción de realizar las compras de todos los ejecutores de la institución afectando directamente el accionar de cada ejecutor.

4.5.5.1 Justificación

La calificación que los ejecutores de presupuesto del SFE le dan a la proveeduría es negativa tal y como se evidenció en el capítulo III, afirman que no abastece en forma oportuna. En el capítulo II, en el punto 1.5.2 Proveeduría del SFE, se da a conocer la estructura organizativa de la proveeduría, donde se relató una carga de trabajo por parte del personal, según afirmaciones de la licenciada Ávila, la proveeduría cuenta con poco personal y las tareas se tienen que distribuir entre todos de tal manera que se atrasan los procesos de compra.

4.5.5.2 Objetivo de mejora

Fortalecer y satisfacer las necesidades de la proveeduría institucional para que brinde un servicio ágil y oportuno a los ejecutores de presupuesto del SFE.

4.5.5.3 Plan de acción

Este poco personal que señala la licenciada en el capítulo II queda evidenciado en el capítulo III, cuando en la entrevista a profundidad que se le realizó al ingeniero Andrey Marengo, quien realizó el estudio de cargas de trabajo de la institución, se señala que la proveeduría para llevar a cabo con prontitud su gestión deben de contratar adicionalmente 13 profesionales y 5 oficinistas.

En el *benchmarking*, realizado en el capítulo III, se evidenció que tanto en Recope como en la CNFL cada ejecutor de presupuesto es quien realiza el proceso de compra y la proveeduría institucional da el acompañamiento a dicha gestión, por lo que se hace necesario que cada ejecutor cuente con un coordinador de presupuesto para poder sacar la labor adelante.

Como ya se ha expuesto en el caso del SFE los ejecutores de presupuesto solo tramitan las órdenes de inicio y la aprobación técnica de la compra, el otro procedimiento lo realiza

la proveeduría institucional, por lo que el tratar de homologar la acción que se realiza en estas instituciones líderes de ejecución de presupuesto sería un proceso que cuente con inversión en capacitaciones, personal de apoyo a cada ejecutor y que cambiaría el proceso de compra de la institución, sin embargo esta propuesta haría un cambio cultural de ejecución en la institución, generando enfrentamientos de los ejecutores contra la comisión de presupuesto que sería quien tenga que dictar dicha directriz restándole fuerza a la comisión desde un inicio, por lo que si se refuerza con personal la proveeduría se lograría un reforzamiento en la unidad y en la ejecución de forma natural.

Se le hizo la consulta a la proveedora de la institución la licenciada Ávila, si realmente ella como líder de la proveeduría considera que se hace necesario el adquirir la cantidad de personal que reflejó el estudio de cargas para optimizar la gestión de la proveeduría, a lo que ella respondió que si se le fortaleciera la unidad con al menos tres analistas más, sería suficiente para poder reestructurar las funciones de los colaboradores de la proveeduría, obteniendo como resultado una gestión ágil y oportuna en el proceso de las compras.

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente se hace necesario recomendar un fortalecimiento con personal a la unidad de la proveeduría institucional, este reforzamiento de personal se puede iniciar con los tres analistas que la proveedora recomienda como mínimo, y la administración decidirá si es necesario abrir tres nuevas plazas o si se le traslada personal de otras unidades o departamentos.

Los resultados esperados de este fortalecimiento en personal se deberían de ver reflejados en un aumento en los trámites concluidos de compra que en la actualidad, según se evidenció en el capítulo II, es del 85% dejando un 15% sin concluir. Otro resultado esperado es que como se observó en capítulo III, en el gráfico # 34, las compras no tramitadas realmente no representan un peso importante en la no ejecución, el peso de la no ejecución se encuentra en las compras comprometidas que la proveeduría las reporta como trámites concluidos porque ya tienen su orden de compra, pero al no estar pagas no se pueden considerar como ejecutadas.

Por lo que si con el fortalecimiento en el personal se pueden tramitar dichas compras más temprano en el año, daría tiempo para que se puedan ejecutar dentro del año en curso, y más si se tiene en cuenta que el 91,45% de las compras son contratación directa, como lo refleja la tabla # 2 del capítulo II, por consecuente si se tramita una mayor cantidad de

órdenes de compra al inicio del año se logrará disminuir el comprometido y así aumentar el ejecutado.

4.5.5.4 Métricas de control

En el tercer cuatrimestre del año la Unidad de Recursos Humanos cuenta con el reforzamiento de personal necesario para tramitar las compras de una manera más ágil y oportuna.

4.5.5.5 Responsables

Comisión de presupuesto: es quien debe gestionar y respaldar la solicitud de reforzar con personal a la proveeduría institucional.

Unidad de Recursos Humanos, quienes deberían tramitar el proceso de entregarle las personas adicionales que se solicita para la unidad de la proveeduría.

4.5.6 Servicios generales

La unidad de servicios generales, que pertenece al Departamento Administrativo Financiero, es una de las unidades que mayor presupuesto, ya que el SFE como se observó en el capítulo III ha ido desarrollando contratos institucionales de distintos servicios, unificando los mismos en la Unidad de Servicios Generales y no como se realizaba anteriormente donde cada ejecutor realizaba sus contratos de manera individual.

4.5.6.1 Justificación

En los últimos años la Unidad de Servicios generales ha ido creciendo en manejo de presupuesto y por consiguiente su responsabilidad de ejecución es mayor e impacta su buen o mal desempeño de ejecución notoriamente en la ejecución de presupuesto de toda la institución, tal y como se observó en el gráfico # 32 del capítulo III, el DAF tiene que ejecutar el 70,21% de la totalidad del presupuesto, donde el 55,09% corresponde a las remuneraciones de los colaboradores, por lo que el 15,12% del total del presupuesto se encuentra en la unidad de servicios generales convirtiéndola en el segundo ejecutor de presupuesto de la institución por detrás de las remuneraciones a los colaboradores del SFE.

En el caso del año 2015 es el responsable del 32,29% del total de dinero no ejecutado, como se evidencio en el gráfico # 36 del tercer capítulo y en la gráfica # 37 del mismo capítulo, se observa que dentro del monto total no ejecutado por parte de la unidad de servicios generales tiene la responsabilidad del 50% de la no ejecución en partida uno, del 22% de la no ejecución en partida dos y del 33% de la no ejecución en la partida cinco de toda la institución. Por lo que si esta unidad tuviese una ejecución superior al 90% se daría un salto importante en la ejecución total del SFE.

4.5.6.2 Objeto de mejora

Visualizar a la unidad de servicios generales como el principal ejecutor de la institución, de tal forma que reciba el fortalecimiento necesario para su buen desempeño como ejecutor de presupuesto.

4.5.6.3 Plan acción

Al tener la unidad la responsabilidad del 50% de la no ejecución de la partida 1, que básicamente la constituyen las remuneraciones por servicios, entrega una pista de que los contratos por los distintos servicios que tiene la institución no se les está dando el adecuado seguimiento, y que probablemente se esté presupuestando la totalidad del año para los contratos nuevos, sin tener en consideración el tiempo del proceso de contratación hasta que se inicie, y dicho tiempo queda el dinero presupuestado inicialmente sin ejecutar.

Teniendo el panorama anterior se hacen las siguientes recomendaciones.

Lo primero que habría que recomendar es visibilizar la unidad de servicios generales convirtiéndola en un ejecutor de presupuesto, ya que en la actualidad el ejecutor de presupuesto es el DAF que tiene implícito a esta. Por lo que si fuese un ejecutor de presupuesto sería más fácil llevarle el seguimiento y, por lo tanto, controlar la ejecución de esta unidad.

Se hace necesario nombrar un coordinador de presupuesto de la unidad y que esta misma persona sea quien le dé seguimiento a la ejecución de presupuesto de los contratos, apoyado con un sistema informático, el cual puede ser un módulo del sistema ERP que se propuso inicialmente; de tal manera que se optimice la ejecución del presupuesto.

Además se hace necesario, como se observó en el capítulo III, reforzar a la unidad con personal ya que según el estudio de cargas de trabajo es necesario contratar adicional al personal con el que se cuenta a cuatro profesionales, a tres técnicos, tres oficinistas y una secretaria.

4.5.6.4 Métricas de control

Dentro de la planificación del próximo periodo de ejecución de presupuesto se haya incorporado a la unidad de servicios generales como un ejecutor, de tal forma que pasarían hacer dieciséis ejecutores.

4.5.6.5 Responsables

Comisión de presupuesto: es quien debe de dar la directriz de que esta unidad sea considerada como un ejecutor.

Unidad servicios generales: nombre un coordinador de contratos.

Jefe unidad de servicios generales: valorar realmente cuanto personal demás necesita y hacer las gestiones oportunas para que le faciliten a dichos colaboradores.

4.5.7 Unidad de Recursos Humanos

Si la ejecución del presupuesto de la planilla de la institución se visualizara en la unidad de recursos humanos como un ejecutor de presupuesto sería el ejecutor con mayor presupuesto y mejor nota de ejecución del SFE, sin embargo la Contraloría General de la República no permite que se considere un ejecutor de presupuesto a pesar de que realice la labor de confeccionar y ejecutar el presupuesto de las remuneraciones y demás costos asociados de los colaboradores de la institución.

4.5.7.1 Justificación

Para el año 2015, según el capítulo III, el presupuesto asignado a la planilla de la institución correspondió al 55,09% del presupuesto total del SFE, por lo que es el presupuesto más importante que tiene la institución y, por tanto, es fundamental una buena ejecución, ya que tiene un peso considerable en el porcentaje de ejecución total de la institución. En el mismo capítulo se evidenció que la partida cero, que le corresponde las remuneraciones de los colaboradores de la institución, tuvo para el año 2015 una ejecución

del 92,18% y se ha mantenido ese comportamiento en los últimos años, por lo que se reflejó que se ha estado gestionando bien los cálculos de presupuesto iniciales, es aquí donde está la clave de una buena ejecución de presupuesto en esta partida.

A pesar de que es la única partida que tuvo una ejecución de presupuesto mayor al 90% como lo solicita la Contraloría General de la República, el dinero que está quedando sin ejecutar en dicha partida que es un total de 569.732.801,69 colones y que corresponde al 20,71% del total no ejecutado según datos de la tabla #2 del capítulo III (presupuesto no ejecutado por cada ejecutor de presupuesto) evidencia que todavía hay trabajo por realizar.

El cálculo inicial del presupuesto en la partida cero se ve afectado por diferentes variables entre ellas: 1) los aumentos en salarios, ya que según estudios preliminares que se contratan a mediados del año anterior reflejan cuál es el posible aumento en salarios para el año siguiente, sin embargo para estos últimos años los aumentos en salarios han sido muy por debajo de lo que estos estudios han reflejado; 2) otra variable que afecta es el cálculo de incapacidades, por lo que se debe de presupuestar el salario completo de todos los funcionarios, pero al incapacitarse se le deja de pagar la totalidad de sus remuneraciones; 3) los presupuestos asignados a las liquidaciones de las personas que estarían por pensionarse y no se someten a esta en dicho año dejando esos fondos sin ejecutar; entre otras variables importantes que afectan la ejecución de la proyección realizada en el presupuesto.

4.5.7.2 Objetivo de mejora

Implementar un mecanismo que ajuste mejor el cálculo inicial del presupuesto de la partida cero, para lograr que la ejecución aumente.

4.5.7.3 Plan de acción

En la actualidad la Unidad de Recursos Humanos opera sin un sistema informático que le pueda brindar estadística para toma de decisiones a la hora de realizar el presupuesto del siguiente periodo, por lo que se hace transcendental recomendar la creación de un sistema informático que opere en recursos humanos, y que la misma unidad de tecnología de la información lo desarrolle o bien si se adquiere el sistema informático ERP habilitar el módulo de recursos humanos.

Es necesario que el sistema informático además de ser un apoyo en la parte operativa de la labor en recursos humanos brinde información precisa de la ejecución de presupuesto de

las remuneraciones de los colaboradores como lo es el conocer la ejecución de las subpartidas de la partida cero, el monto en colones que está quedando sin ejecutar en cada subpartida, de forma que se logre identificar cuáles son los rubros donde se debe depurar el cálculo del presupuesto, además que brinde estadística de periodos anteriores donde se puede determinar un patrón de comportamiento de diferentes variables, como lo son las incapacitaciones, pensiones, presupuesto en plazas vacantes; que brinde gráficas, alertas, reportes mensuales o de acuerdo a la necesidad, entre otras variables importantes que a la hora de realizar el presupuesto inicial de la partida cero se considere estos comportamientos de tal forma que el cálculo del presupuesto se vuelve más preciso.

Hay que reconocer el esfuerzo que el equipo que en la actualidad conforma la Unidad de Recursos Humanos ha realizado en temas de ejecución de presupuesto, siendo de suma importancia recomendar el continuar con la estructura actual y darle la fortaleza que la misma requiere.

4.5.7.4 Métricas de control

Incluir dentro de la planificación del periodo 2017 la implementación del sistema informático de recursos humanos.

4.5.7.5 Responsables

Comisión de presupuesto: debe de velar por el fortalecimiento de la unidad de recursos humanos, ya que es quien tiene el mayor presupuesto.

Unidad de recursos humanos: es quien debe de gestionar la compra o el desarrollo interno del sistema informático.

Unidad de la Tecnología de la Información: quienes deben de crear el sistema de recursos humanos.

4.5.8 Medidas extraordinarias

El ciclo de ejecución de presupuesto que tiene en la actualidad el SFE hace que sea muy difícil alcanzar la meta del 90% de ejecución, por lo que se hace necesario en incurrir en medidas extraordinarias a lo que en la actualidad se realiza con el afán de alcanzar un ciclo de ejecución que favorezca un alto porcentaje de ejecución de presupuesto.

4.5.8.1 Justificación

Como bien se ha desarrollado a lo largo del presente documento y como quedo evidenciado en los gráficos 20, 21 y 22 del capítulo III donde se observa un comportamiento similar en la ejecución de presupuesto del SFE en los últimos tres años y que por tanto se manifiesta que se han realizado las mismas acciones en materia de ejecución de presupuesto; siendo una de las acciones recurrentes y que han afectado significativamente la ejecución de presupuesto las compras que al final del periodo quedan comprometidas.

En principio esta acción afecta el monto de la ejecución de presupuesto del presente año ya que las compras comprometidas no se consideran como ejecutadas y, posteriormente, afecta la ejecución de presupuesto del año siguiente porque hay que esperar a que se emita por parte de la proveeduría cuál es el monto en colones comprometido por cada ejecutor, para que posteriormente el Área de Presupuesto rebaje dichos montos del nuevo presupuesto asignado a cada ejecutor y posterior a este trámite cada ejecutor sabe en realidad cuánto dinero le quedó disponible para ejecutar en el nuevo año, afectando considerablemente lo planeado inicialmente en el PAO.

El trámite descrito anteriormente en la actualidad toma alrededor de un mes y medio, más el trámite de la modificación presupuestaria; todo este tiempo del nuevo año se pierde en ejecución pues los ejecutores no pueden iniciar hasta que dicho procedimiento esté listo, tomando en cuenta lo complejo del proceso de compra pública se caería nuevamente que al final del nuevo año se estaría en las mismas carreras de ejecución y, por tanto, se vuelve a quedar el comprometido repitiéndose esta situación una y otra vez más.

4.5.8.2 Objetivo de mejora

Implementar medidas extraordinarias para interrumpir el ciclo actual de presupuesto con el afán de alcanzar un ciclo de ejecución que la favorezca.

4.5.8.3 Plan de acción

Tal y como se observó en el *benchmarking*, desarrollado en el capítulo III, tanto Recope como la CNFL inician el nuevo año con el presupuesto limpio e inclusive inician a ejecutar desde que la Contraloría General de la República les emite el aval del presupuesto en diciembre, previo al nuevo periodo por ejecutar. Estas dos instituciones como inician

temprano a ejecutar ya para los meses de octubre – noviembre han finalizado su ejecución, sin embargo si quedase alguna compra que se visualiza que va a quedar comprometida utilizan carta de crédito o presupuesto extraordinario para no afectar al nuevo presupuesto del próximo periodo; siendo dos medidas extraordinarias que se recomienda implementarlas para la ejecución del presente presupuesto en el SFE, de tal manera que se pueda interrumpir el ciclo de ejecución que se ha llevado hasta la actualidad.

A continuación se desarrolla el accionar de cada una de estas medidas.

4.5.8.3.1 Presupuesto extraordinario

Se recomienda para utilizarlo en los dineros que quedaron comprometidos del periodo de ejecución anterior de tal forma que, desde diciembre o de ser posible antes del presente año, la comisión de presupuesto inicie el trámite de la creación de un presupuesto extraordinario para cancelar las facturas que se deslumbra que van a quedar comprometidas en la partida cinco y que dicho presupuesto extraordinario ya esté listo en el mes de enero del siguiente periodo. El financiamiento de este presupuesto extraordinario se haría con el superávit que cuenta la institución y que es permitido utilizarlo en la creación de bienes duraderos.

Si bien este mecanismo no aumentaría la ejecución de presupuesto del presente año, al implementarlo se lograría no afectar el presupuesto del año siguiente, de tal manera que no habría que esperar qué dineros quedan comprometidos para iniciar, logrando así interrumpir el ciclo de ejecución que se lleva hasta la actualidad y pretender que en octubre – noviembre del siguiente periodo de ejecución se esté culminando.

4.5.8.3.2 Carta de crédito

El 20 de marzo del 2013 mediante la sesión N.º 5588-2013 del Banco Central de Costa Rica se dispuso: “*modificar lo acordado en el artículo 8 del acta de la sesión 5179-2003 y en el artículo 11 del acta de la sesión 5201-2004, celebradas el 12 de diciembre del 2003 y el 9 de junio del 2004, respectivamente, referentes al requerimiento de solicitud de autorización previa del Banco Central de Costa Rica para el uso de figuras de*

endeudamiento de corto plazo por parte de instituciones públicas, con el fin de excluir a las cartas de crédito”.

Lo anterior concede que las instituciones públicas no tienen la obligación de consultarle al Banco Central de Costa Rica si pueden utilizar las cartas de crédito, trámite que había que realizar en la segunda quincena de noviembre de cada año; por lo que deja libertad en su uso. Este mecanismo permite que las instituciones negocien con un ente de la banca costarricense el pago de facturas de los proveedores, de tal forma que se le paga dentro del año de ejecución al banco dichas facturas y así se pueden dar como ejecutadas, y luego el banco le pagará al proveedor cuando la institución reciba el bien o servicio. Este trámite genera un pago de comisión al ente bancario por la administración de dicho dinero, pero con la finalidad de enderezar el ciclo de ejecución de la institución es un costo que se podría mejor servicio.

En las experiencias de las instituciones a las que se les realizó el *bechmarking*, y como se observó en el capítulo III, ellos han limitado el uso de esta herramienta para cuando se cumple ciertas condiciones con la finalidad de que no se convierta de uso recurrente. Las condiciones desarrolladas eran un avance superior al 90%, que este a falta de verificación entrega de pedido y en el caso de una importación que se cuente con el BL; sin embargo si se constituye la comisión de presupuesto será quien dicta las pautas para el uso de esta herramienta.

La recomendación es en la segunda quincena de noviembre del presente año que la comisión de presupuesto analice qué compras se les puede aplicar la carta de crédito que cumplan con los requisitos establecidos, y que especialmente sean compras de las partidas uno y dos ya que como se observó con anterioridad las compras de partida cinco se pueden utilizar la creación de presupuesto extraordinario, para aplicarles la carta de crédito y así aumentar la ejecución de presupuesto de este año y especialmente con la finalidad de no alterar el presupuesto del siguiente año y así adelantar el ciclo de ejecución.

4.5.8.4 Métricas de control

A inicios del mes de diciembre del presente periodo de ejecución, la comisión de presupuesto debe de conocer las posibles compras que vayan a quedar comprometidas para decidir qué medida extraordinaria le va a aplicar a cada compra.

4.5.8.5 Responsable

Comisión de presupuesto: es el ente que debe de impulsar tales medidas.

Área de presupuesto: es quien debe de realizar el presupuesto extraordinario.

Unidad proveeduría: debe de entregar el dato de cuáles compras posiblemente queden comprometidas.

4.5.9 Calendarización de la ejecución

Es importante calendarizar las diferentes acciones que se deben de llevar a cabo en la ejecución de presupuesto, ya que el cumplir con dicha calendarización asegura alcanzar lo planificado, de tal forma que se planifique con intención de llegar al 90% de ejecución de presupuesto.

4.5.9.1 Justificación

En el presente documento se ha evidenciado cómo la ejecución del presupuesto del SFE inicia tarde en el año y, por tanto, a finales del año especialmente en diciembre de cada periodo se encuentra en carreras la proveeduría institucional por tratar de pagar la mayor cantidad de las compras para así elevar la ejecución de presupuesto, y como es habitual queda una gran cantidad de compras comprometidas para ser ejecutadas en el siguiente año afectando el nuevo presupuesto y repitiéndose una y otra vez este ciclo de ejecución.

Es importante visualizar la totalidad de los trámites de la ejecución de presupuesto y ser conscientes de que en un mismo periodo se está actuando para dos o inclusive tres periodos de ejecución, de tal forma que se hace necesario calendarizar las distintas acciones y visualizar durante qué periodos hay que efectuar distintas tareas a la vez para fortalecer dichas áreas en los plazos correspondientes de tal manera que se saque adelante la ejecución del presupuesto. Es de especial atención este periodo 2016 que se pretende detener el ciclo de ejecución actual con la intención de iniciar el periodo 2017 con un ciclo de ejecución favorable para lograr el 90% de ejecución.

4.5.9.2 Objetivo de mejora

Establecer una calendarización de las distintas acciones de ejecución de presupuesto para los periodos de ejecución 2016 y del 2017 con la intención de crear un nuevo ciclo de ejecución que favorezca alcanzar el 90% de ejecución.

4.5.9.3 Plan de acción

Se desarrollara a continuación en que meses del año se deben de realizar las distintas acciones de ejecución de presupuesto.

4.5.9.3.1 Mayo 2016

Como se observó en el capítulo II, en el punto 1.4 ejecución presupuestaria del SFE, hasta el mes de junio se conoce la proyección de ingresos del año entrante, por lo que hasta esa fecha se puede establecer el tope presupuestario de la institución y, por tanto, asignarle el presupuesto a cada ejecutor. La intención es que la unidad de planificación presione para que la proyección de ingresos este a inicios del mes de mayo con la intención de iniciar antes la elaboración del PAO y si se pudiera iniciar en el mes de abril mejor porque adelantaría el proceso y daría tiempo suficiente para analizar el presupuesto al final.

4.5.9.3.2 Junio 2016

Que el desarrollo del PAO se gestione entre los meses de mayo y junio del 2016, con la intención de que esté concluido en el mes de junio y así adelantar un mes su conclusión como habitualmente se desarrolla.

4.5.9.3.3 Julio 2016

La proveeduría realiza un consolidado de todas las compras que le emitieron los ejecutores obteniendo cuál es el plan de adquisición de compras de la institución para el año 2017.

4.5.9.3.4 Agosto 2016

Una vez que se conoce el plan de adquisición de compras por parte de la proveeduría, el área de presupuesto elabora cual sería el presupuesto de toda la institución para el año 2017. Como el mismo hay que presentarlo a la Contraloría General de la República con plazo máximo del 30 de septiembre se tendrá el tiempo suficiente para que el Área de Presupuesto analice con cada ejecutor los cambios que hay que realizarle y de esta manera

se minimice el malestar que tienen los ejecutores, ya que dichos cambios se realizan sin previa consulta a ellos en la actualidad.

La confección del presupuesto le llega por realizar al Área de Presupuesto en el mismo septiembre y no tiene el tiempo para realizar las consultas a los ejecutores porque se encuentran contratiempo en la entrega del presupuesto. Adelantando la fecha de confección del presupuesto se logra dicha comunicación con los ejecutores además se puede presentar antes de la fecha límite a la Contraloría General de la República.

4.5.9.3.5 Noviembre 2016

Se debe de cumplir con los siguientes dos trámites:

1) En los primeros días de este mes la comisión de presupuesto debe de reunir a todos los ejecutores con la intención de indicarles que inicien con el proceso de gestionar todas aquellas compras del periodo 2017 que se prevén porque el trámite de compra va ser lento y que en el año no daría tiempo de ejecutarlas; gestionándolas sin contenido presupuestario. Para que el proceso sea exitoso debe de existir ya el fortalecimiento con personal en la unidad de proveeduría, porque se encuentra en el pico de compra del actual ciclo y estaría iniciando el proceso de compra del siguiente periodo.

2) En la segunda quincena del mes de noviembre la comisión de presupuesto analiza junto con la proveeduría cuáles de las compras que se están gestionando en el presente periodo se hace necesario utilizar la figura de carta de crédito, con la intención de aumentar la ejecución actual y en especial no alterar el nuevo presupuesto. De tal forma que desde esta fecha se inicie la negociación con la banca y todo esté listo para que el mes de diciembre se proceda con dicho trámite.

4.5.9.3.6 Diciembre 2016

Se debe de cumplir con los siguientes tres trámites:

1) La proveeduría institucional en conjunto con la comisión de presupuesto identifiquen qué compras de la partida cinco quedarán sin ejecutar para indicarle al área de presupuesto, que inicie el trámite de la creación del presupuesto extraordinario para cancelar dichas facturas en el mes de enero del 2017 con fondo del superávit de la institución.

2) Como se ha establecido el plan para que el presupuesto del 2017 no sea alterado, por tanto los ejecutores de presupuesto podrán iniciar con la ejecución apenas se reciba el aval por parte de la Contraloría General de la República, que por lo general ya en los primeros días de diciembre se cuenta con este.

3) Es el último mes para ejecutar presupuesto del periodo vigente, por lo que se recomienda fortalecer la proveeduría con personal como ya se ha establecido, y aplazar la toma de vacaciones en este mes con la intención de ejecutar la mayor cantidad posible y dejar bien definidos los instrumentos ya planteados que permitirán no alterar el nuevo presupuesto.

4.5.9.3.7 Enero 2017

Se atenderá los siguientes tres trámites:

1) Si fuese necesario realizar la modificación presupuestaria, para atender los comprometidos del año anterior, dejando dicho trámite concluido en la primera semana del mes, ya que se contaría con lo propuesto para el área de presupuesto adicionalmente con el fortalecimiento de personal en el área de proveeduría.

2) Si no fue posible iniciar con la ejecución del nuevo presupuesto en diciembre, iniciaría en la 2da semana del mes.

3) Finalizar los trámites de la carta de crédito y el presupuesto extraordinario iniciados en el periodo anterior.

4.5.9.3.8 Octubre 2017

Si se realiza la calendarización establecida que demandará un gran sacrificio en los meses de noviembre y diciembre del 2016 especialmente por parte de la proveeduría, se logrará que para el mes de octubre del 2017 se esté finalizando con la ejecución del presupuesto de dicho año, alcanzando una ejecución superior al 90% y se habrá establecido un nuevo ciclo de ejecución.

A continuación se expone un diagrama de Gantt que visualiza la propuesta de calendarización y cuál sería el ciclo de presupuesto del siguiente periodo 2017.

Tabla 21. Ciclo ejecución presupuesto del SFE

		Diagrama de Gantt																							
		Ciclo ejecución presupuesto del SFE																							
#	Actividad	2016												2017											
		Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Agt	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Agt	Sep	Oct	Nov	Dic
1	Proyeccion ingresos																								
2	Elaboración PAO																								
3	Plan de compras																								
4	Elaboración Presupuesto																								
5	Compras sin contenido																								
6	Carta de crédito																								
7	Presupuesto extraordinario																								
10	Modificacion presupuestaría																								
11	Ejecución presupuesto																								

Fuente: elaboración propia.

4.5.9.4 *Métricas de control*

Al mes de octubre del presente año la proveeduría ya debe de contar con el reforzamiento de personal para hacerle frente a las labores del mes de noviembre y diciembre del 2016. Y como medida de control es que cada actor cumpla con las fechas ya establecidas con la finalidad de crear un nuevo ciclo de presupuesto.

4.5.9.5 *Responsables*

Dirección: es el primer ente dentro de la institución que debe de propiciar que el plan establecido se cumpla, facilitando las necesidades de los actores.

Comisión de presupuesto: es el ente encargado de gestionar el plan y propiciar que los diferentes actores cumplan.

Proveduría institucional: es la que llevará mayor peso de la ejecución del plan, deberá afrontarlo con el mayor optimismo y con la esperanza de cambiar el ciclo de ejecución.

Área de Presupuesto: será la responsable de realizar el presupuesto extraordinario y si fuese necesario la primera modificación del nuevo presupuesto.

Unidad de planificación: gestionará la elaboración del PAO.

Ejecutores de presupuesto: elaboración del PAO y son los encargados de iniciar las compras establecidas sin contenido presupuestario, y las órdenes de inicio del nuevo presupuesto.

4.6 Justificación económica

La implementación del sistema de información ERP tiene un costo considerablemente elevado de 700 millones de colones según lo indico el master Adrián Gómez, de ahí que se ha identificado las acciones de mejora que puedan incursionar la unidad de tecnología de la información, que cuando desarrolle dichas propuestas no tendrán costos adicionales para la institución; sin embargo a pesar del costo elevado de adquirir el sistema informático ERP la institución tiene la capacidad de pago, como se comentó en el capítulo ya se había gestionado la compra el año pasado, habiendo presupuestado inicialmente su pago.

En el caso del personal adicional que se propone para la unidad de proveeduría y del Área del Presupuesto la intención inicial es que se busque colaboradores dentro de la misma institución que se pueda reubicar a dichos puestos, de tal manera que no genere costos adicionales. Las demás propuestas son meramente de trámites y cumplimientos de fechas por lo que no generaría ningún costo adicional.

Una vez concluida la propuesta que permite mejorar la ejecución del presupuesto del Servicio Fitosanitario del Estado, se procede en el siguiente capítulo a dar a conocer las conclusiones y recomendaciones obtenidas del desarrollo del presente documento.

5 Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones

A continuación se presentan las conclusiones y las recomendaciones del presente documento

5.1 Conclusiones

- El Servicio Fitosanitario del Estado es una institución con desconcentración mínima adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, lo regula la ley 7664, Ley de Protección Fitosanitaria, quien define que el SFE es el ente que controla y regula el intercambio comercial de productos agrícolas del país.
- En la actualidad el Servicio Fitosanitario del Estado no cuenta con una comisión de presupuesto a pesar que las normas técnicas del presupuesto público de la Contraloría General de la República, es clara en indicar que cada institución que opere bajo esta normativa debe de crear un subsistema de presupuesto, compuesto por el jerarca, el titular subordinado y demás personas afines al presupuesto que laboren para la institución.
- El desarrollar una buena coordinación entre la planeación y la parte operativa dentro de las instituciones llevará al final del periodo que se refleje una ejecución de presupuesto alta, superior al 90%, donde este valor mide en parte la coherencia entre lo planeado y lo puesto en práctica por parte de estas.
- En la actualidad el presupuesto de un periodo se ve involucrado en tres años, ya que a mediados del año anterior al periodo de ejecución se inicia la planificación de dicho presupuesto con la elaboración del PAO, luego viene el periodo de ejecución y posteriormente en el siguiente periodo se determina cuales compras quedaron comprometidas para afectar al nuevo presupuesto, siendo este el ciclo de ejecución del SFE.
- En los últimos tres periodos la ejecución del Servicio Fitosanitario del Estado ha presentado un comportamiento similar tanto en la ejecución total con un promedio del 75,63% de ejecución, como en el comportamiento de la ejecución del Área Técnica y del Área Administrativa, así como en la ejecución de cada partida.

- El Servicio Fitosanitario del Estado en la actualidad cuenta con quince ejecutores de presupuesto, donde el 33% de ellos ejecuta superior al 90%, otro 33% presenta una ejecución entre 80-90% y el otro 33% una ejecución menor al 80%, pero al quitarle la partida cero y dejarle solamente el dinero que realmente ejecutan; dichos porcentajes bajan considerablemente, ya que se pasa a que el 73% de los ejecutores se encuentren con una ejecución menor al 80%.
- Si se contempla los dineros de ejecución dentro de la unidad de recursos humanos, el departamento administrativo financiero pasaría a tener la responsabilidad de tener que ejecutar el 70,21% del total del presupuesto, por lo que si se obtuviese una ejecución alta en este departamento afectaría positivamente la ejecución de toda la institución.
- Si se cumple con la calendarización propuesta de planeación y ejecución del presupuesto en este periodo 2016 se logrará que para el año 2017 se cuente con un ciclo de ejecución que favorezca una alta ejecución del presupuesto, interrumpiendo así el ciclo que se tiene en la actualidad.

5.2 Recomendaciones

- Se debe de implementar herramientas gerenciales, las cuales permitan integrar información, que se alimente de los resultados de las operaciones de los colaboradores, y que permitan una clara y exacta medición del desempeño de la institución.
- Se le debe de dar empoderamiento al Departamento Administrativo Financiero por parte de la dirección, ya que el mismo debe ser un soporte de solución de problemas administrativos y no concentrar dichas soluciones en la dirección.
- Brindarle una mayor participación a la unidad de tecnología de la información a la hora de analizar problemas, para que conozca más de cerca los trámites, acontecimientos y las circunstancias de dichas situaciones para que brinde posibles soluciones informáticas.
- Mejorar los canales de comunicación de la institución, donde se abran espacios de retroalimentación con la finalidad de que todos manejen una información actualizada, oportuna, eficiente y que sirva de toma de decisiones.

- Continuar con el programa verde que maneja la institución en la actualidad, proponiéndole que asuman el reto de gestionar al menos el área administrativa sin papel, siguiendo las tendencias de vanguardia y colaborando con el medio ambiente.

6 Bibliografía

6.1 Libros

- Burbano, J. (2005). Presupuestos: Enfoque de gestión, planeación y control de recursos. Bogotá, Colombia: McGraw-Hill.
- Contraloría General de la República. (2009). Normas de control interno para el Sector Público. San José, Costa Rica.
- Costa Rica. (1949). Constitución Política de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Garrido, S. (2003). Dirección Estratégica. España: McGraw-Hill.
- Koontz, H. & Wehrich, H. (2004). Administración: una perspectiva global. Bogotá, Colombia: McGraw-Hill.
- La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001). Ley # 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. San José, Costa Rica.
- Mena, O. (2014). Administración de instituciones públicas. San José, Costa Rica: UNED.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2011). Estructuras organizacionales. San José, Costa Rica.
- Monge, B. (2000). Administración y presupuesto. Cartago, Costa Rica: Tecnológica de Costa Rica.
- Padilla, M. (2012). Nuestra huella en el tiempo. San José, Costa Rica: MAG/SFE.
- Palma, C. (2004). Antecedentes del presupuesto del gobierno central de Costa Rica. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Poder Ejecutivo. (2006). Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. San José, Costa Rica.
- Spendolini, M. (1992). *Benhmarking*. New York, Estados Unidos: editorial Norma S.A.
- Stoner, J. & Wankel, C. (1989). Administración. D.F. México: Prentice-Hall Hispanoamericana S.A.

6.2 Proyectos de graduación

- Monge, E. (1978). Algunas Observaciones sobre el proceso presupuestario en el Gobierno Central de Costa Rica. Proyecto de graduación. Universidad de Costa Rica.

6.3 Referencias electrónicas

- Servicio Fitosanitario del Estado. (15 enero del 2016). Organigrama, SFE. Obtenido del sitio web: www.sfe.go.cr
- Servicio Fitosanitario del Estado. (17 enero del 2016). Quienes somos, SFE. Obtenido del sitio web: www.sfe.go.cr
- Contraloría General de la República. (19 febrero del 2016). Sistema de Información de Planes y Presupuesto. CGR. Obtenido del sitio web: www.cgr.go.cr
- Netsuite. (22 marzo del 2016). ERP, Netsuite. Obtenido del sitio web: www.netsuite.com
- Sistema Costarricense de Información Jurídica. (25 marzo del 2016). PGR Sinalevi, SCIJ. Obtenido del sitio web: www.pgrweb.go.cr
- Fundibeq. (17 octubre del 2015). Diagrama de Flujo, de Fundibeq. Obtenido del sitio web: www.fundibeq.org
- Ministerio de Hacienda. (13 noviembre del 2015). Ejecución del Presupuesto de la República. Obtenido del sitio web: www.hacienda.go.cr

6.4 Referencia entrevistas

- Araya, Jorge. (26 de enero del 2016). Jefe del Departamento Agroquímicos y Equipo, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.
- Arrea, Jan. (25 de enero del 2016). Coordinador de compras Departamento Control Fitosanitario, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.
- Ávila, Glenda. (19 de enero del 2016). Jefa de la Unidad de Proveeduría, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.

- Ávila, Glenda. (25 de febrero del 2016). Jefa de la Unidad de Proveeduría, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.
- Ávila, Glenda. (15 de marzo del 2016). Jefa de la Unidad de Proveeduría, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.
- Carranza, German. (21 de enero del 2016). Jefe del Departamento de Laboratorios, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.
- Gómez, Adrián. (15 de marzo del 2016). Jefe de la Unidad de Planificación, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.
- Madrigal, Leda. (21 de enero del 2016). Jefa del Departamento de Biotecnología, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.
- Marengo, Andrey. (15 de marzo del 2016). Encargado de la gestión de calidad, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.
- Miranda, Esaú. (22 de enero del 2016). Jefe del Departamento de Operaciones Regionales, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.
- Monteverde, Gina. (25 de enero del 2016). Jefa del Departamento Certificación Fitosanitaria, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.
- Pastor, Liliana. (19 de enero del 2016). Coordinadora de Presupuesto, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.
- Pastor, Liliana. (25 de febrero del 2016). Coordinadora de presupuesto, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.
- Pastor, Liliana. (15 de marzo del 2016). Coordinadora de presupuesto, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.
- Ruíz Cabalceta, Mario. (10 de noviembre del 2015). Coordinador de la Unidad de Seguimiento y Control de Ejecución del presupuesto. Dirección General del Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda. San José.
- Sánchez, Didier. (San José, 16 de marzo del 2016). Jefe de la Unidad de Tecnología de la Información, Servicio Fitosanitario del Estado.
- Umanzor, Marianela. (21 de enero del 2016). Unidad de Planificación, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.
- Vega, Henry. (26 de enero del 2016). Jefe del Departamento Administrativo Financiero, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.

- Vega, Henry. (23 de febrero del 2016). Jefe del Departamento Administrativo Financiero, Servicio Fitosanitario del Estado. San José.

6.5 Referencia periódicos

- Monge, P. (2013). Acciones para mejorar el accionar del sector público. Semanario Universidad, 26.

7 Anexos