

2. INSTITUCIONES INVOLUCRADAS EN LOS PROCESOS DE INVERSIÓN EN SALUD Y AMBIENTE

2.1 Sector salud y subsector ambiente

El Decreto N° 14313-SPPS-PLAN de febrero de 1983, constituye e integra al sector salud de la siguiente manera:

- Ministerio de Salud (Msalud);
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica(MIDEPLAN);
- Ministerio de la Presidencia;
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA);
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS);

Para asuntos específicos, los programas o actividades a cargo de las siguientes entidades que deban enmarcarse dentro de las políticas del sector:

- Instituto Nacional de Seguros (INS): programa de riesgos profesionales y cualesquiera otros atinentes a prevención y tratamiento;
- Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Salud y el área de Ciencias Médicas;
- Otras instituciones que determine el Presidente de la República atendiendo propuesta del Ministro de Salud.

Las acciones del sector salud se desarrollan en el Gobierno Central a través del Ministerio de Salud y, en el Resto del Sector Público No Financiero, a través de la Caja Costarricense del Seguro Social y del Instituto Nacional de Seguros.

Las acciones del subsector ambiente se desarrollan, a nivel central, a través del Msalud y otros ministerios y, en el RSPNF, a través del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), las municipalidades y otras instituciones.

Para el presente estudio, las instituciones involucradas en los procesos de inversión en salud y ambiente en Costa Rica se han categorizado en dos grupos:

1. Instituciones ejecutoras
2. Instituciones reguladoras del proceso de inversión y financiamiento.

2.1.1 *Instituciones ejecutoras del sector salud*

Ministerio de Salud (Msalud). El Msalud se encarga del fomento y la promoción de la salud, la prevención de las enfermedades, la nutrición y el control del ambiente. En el anexo E se describen los programas que ejecuta el Msalud.

Msalud cuenta con dos fuentes de financiamiento: el Fondo General del Gobierno Central y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Estos recursos se administran a través de tres fondos de ejecución, siendo los dos últimos los de mayor agilidad para la ejecución de los gastos.

- El fondo que capta las asignaciones del fondo general del Gobierno Central opera con la normativa del sistema de caja única del Poder Ejecutivo mediante la utilización de montos mensuales, de conformidad con el presupuesto aprobado y ejecutado, de manera centralizada por las dependencias correspondientes del Mhacienda;
- El fondo de la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) se alimenta con algunos fondos del Gobierno Central pero, sobretudo, con fondos del FODESAF. Estos recursos se destinan a financiar los programas de alimentación y nutrición, atención primaria, saneamiento básico rural, salud dental rural, entre otros.
- El fondo del Consejo de Asistencia Médico Social (CTAMS) se financia con recursos de la Junta de Protección Social (loterías), de la venta de servicios, especialmente de laboratorio y de la venta del Timbre Hospitalario, de recursos del Gobierno Central y de impuestos a los cigarrillos. Financia especialmente el Programa de Enfermedades de Alto Riesgo y los Centros CEN-CINAI.

Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Realiza acciones de salud relativas al régimen de enfermedad y maternidad. Se crea con una ley constitutiva del 13 de octubre de 1943 para aplicar el Seguro Social Obligatorio e incrementar el Voluntario. El Seguro Social Obligatorio comprende los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y desempleo involuntario; además, comporta una participación en las cargas de maternidad, familia, viudez y orfandad y el suministro de una cuota para entierro de acuerdo con la escala que fije la Caja, siempre que la muerte no se deba a causas de riesgo profesional.

La cobertura del Seguro Social es obligatoria para todos los trabajadores manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario. El monto de las cuotas a pagar se calcula sobre el total de las remuneraciones que, bajo cualquier denominación, se paguen con motivo o derivadas de la relación obrero-patronal. Los ingresos del Seguro Social Obligatorio se obtienen por el sistema de triple contribución, con base en las cuotas obligatorias de los asegurados, los patronos particulares, el Estado y otras entidades de derecho público, cuando actúen como patronos.

La CCSS mantiene dos regímenes: el Régimen de Enfermedad y Maternidad, vinculado a los servicios de salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, que es un fondo de pensiones. El Régimen de Enfermedad y Maternidad se financia con una cuota de 9,25% como aporte del patrono y una cuota de 5,5% como aporte del trabajador, ambos calculados sobre el monto del salario; formalmente, el Estado participa con un aporte de 0,25%.

La CCSS se financia, básicamente, con la recaudación de las cuotas del seguro de enfermedad y maternidad; asimismo, puede contratar crédito externo como entidad descentralizada.

Instituto Nacional de Seguros (INS). Realiza acciones de salud ocupacional. La Ley N° 6727 sobre Riesgos del Trabajo del 9 de marzo de 1982 obliga a todo patrono, sea persona de derecho público o de derecho privado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, por medio del INS, según los Artículos 4 y 18 del Código de Trabajo.

El INS también establece el sistema tarifario y las modalidades de pago del seguro de riesgos del trabajo, en base a su publicación anual en el Diario Oficial la Gaceta en relación a las normas de aseguramiento, costo promedio de la estancia hospitalaria, estructura de las prestaciones vigentes y los balances y estados del último ejercicio. El Instituto se financia con el cobro del seguro de riesgos del trabajo.

El anexo F describe el patrón y la cobertura de salud en Costa Rica.

2.1.2 *Instituciones ejecutoras del subsector ambiente*

En el subsector ambiente, se describen brevemente el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), las municipalidades, el Ministerio de Salud (Msalud) y otras instituciones (el Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas (MIRENEM), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el INS y las universidades estatales. El cuadro 13 resume los productos del subsector ambiente.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA). El ICAA se constituyó mediante la Ley N° 2726 del 14 de abril de 1961 y fue reformada por la Ley N° 5915 del 12 de julio de 1976. Esta dice:

Artículo 1. "Con el objeto de dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo y de resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos, lo mismo que el aspecto normativo de los sistemas de alcantarillado pluvial en áreas urbanas, para todo el territorio nacional se crea el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, como institución autónoma del Estado".

Cuadro 13
Productos del subsector de ambiente

	ICAA	ESPH	Municipalidades	Msalud
1. Agua	a. Acueducto metropolitano b. Otros acueductos urbanos c. Acueductos rurales	Acueducto del cantón central de Heredia	Acueductos urbanos	a. Miniacueductos en zonas rurales b. Abastecimiento de bombas de agua en zonas rurales dispersas
2. Mantenimiento de recursos hídricos	Acciones iniciales			
3. Captación de excretas humanas	Alcantarillados	Alcantarillados en el cantón central de Heredia y otros cercanos	Alcantarillados	Letrinas en zonas rurales
4. Tratamiento de aguas servidas	Acciones parciales	Acciones parciales	Acciones parciales	Programas educativos
5. Recolección y tratamiento de desechos sólidos			Recolección y botadero de basura	Programas educativos

Fuente: ICAA, ESPH, Msalud y municipalidades.

A partir de este mandato y funcionando como empresa pública, el ICAA atiende, en la actualidad, acueductos y alcantarillados en la zona urbana y en la zona rural. Los ingresos de operación provienen, en su mayor parte, de la prestación del servicio de acueductos y alcantarillado; además, cuenta con financiamiento local y externo para realizar la inversión física.

Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH). Fue creada mediante la Ley N° 5889 del 1 de abril de 1976, para prestar servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, evacuación de aguas pluviales, generación y distribución de energía eléctrica y alumbrado público en el Cantón Central de Heredia y en sus cantones circunvecinos, siempre que no estén servidos por otras instituciones públicas. Funciona como empresa pública, a partir del mandato de la Ley N° 5889:

"La Empresa será un organismo técnico auto-financiado y tendrá plena personalidad jurídica y patrimonio propio. En los aspectos técnicos y financieros estará sujeta a las normas que le fijen el Ministerio de Salud Pública, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Servicio Nacional de Electricidad y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal... Además estará sujeta a todos los controles que para los entes descentralizados establece la legislación vigente, salvo en todo aquello en que los mismos resulten modificados expresamente por la presente ley".

Sus principales fuentes de financiamiento son las recaudaciones por prestación de servicios y las transferencias del Poder Ejecutivo.

Municipalidades. Las municipalidades operan de conformidad con el Código Municipal:

Artículos 1 y 2: "El Municipio es el conjunto de vecinos de un mismo cantón de la República, quienes promueven y administran sus propios intereses a través de las municipalidades. Son personas jurídicas estatales con jurisdicción territorial determinada".

Artículo 4: "Corresponde a las municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional."

"Las municipalidades deberán establecer una política integral de planeamiento urbano de acuerdo con la Ley respectiva y las disposiciones de este Código, que persigue el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos y que garantice por lo menos eficientes servicios de electrificación y de comunicación; buenos sistemas de provisión de agua potable y de evacuación de aguas servidas, mediante adecuados sistemas de acueductos y alcantarillado; modernos sistemas de iluminación y ornato..."

Las obras y servicios públicos municipales podrán ser ejecutados mediante concesión, cuando así convenga a la eficiencia de la gestión municipal.

Aproximadamente, 40 municipalidades del país poseen y administran acueductos. La mayoría de ellas se encargan de la recolección de basura y algunas disponen de botaderos; operan con un criterio de empresa, pero sin un completo concepto de empresa pública. Se financian con recursos del fondo general del Estado, el cobro de tarifas y el crédito externo contratado a través del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

Ministerio de Salud (Msalud). Según la Memoria Anual de 1991, el Msalud definió el siguiente objetivo de atención al ambiente:

"Garantizar la protección y el mejoramiento del ambiente humano, en relación con el abastecimiento de agua en calidad y cantidad, la disposición sanitaria de desechos, el control de zoonosis y fauna nociva al hombre, la protección de alimentos, la salud ocupacional, el saneamiento básico y, la atención al ambiente humano por medio del control de los factores físicos, químicos, biológicos y radioactivos, a fin de contribuir y alcanzar la salud y el bienestar de la población."

La División de Saneamiento Ambiental del Msalud realiza actividades de control de los factores físicos, químicos, biológicos y sociales que afectan el medio ambiente humano del país. El Programa de Saneamiento Básico del Msalud se encarga del abastecimiento de agua para consumo humano y evacuación sanitaria de excretas en el área rural. Sus servicios incluyen perforación de pozos e instalación de bombas de agua, instalación de letrinas y construcción de miniacueductos; su financiamiento proviene del fondo general del Gobierno Central, del FODESAF y de fuentes externas como UNICEF, OPS, y cooperación bilateral de Japón, Estados Unidos e Italia. Msalud opera como ente ejecutor de acciones para el servicio de la población, trasladando el beneficio económico en la forma de un subsidio; sin embargo, el Programa estimula que las poblaciones beneficiadas generen ciertos fondos propios para inversión a través de aportes de los miembros de la comunidad.

Otros actores

Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas (MIRENEM)

- a) La Unidad de Cuencas de la Dirección Forestal elabora diagnósticos de las cuencas hidrográficas donde se ubican las tomas de acueductos municipales, con el objetivo de detectar focos de contaminación y problemas de calidad y cantidad de agua. Además, realiza campañas de educación ambiental, con énfasis en educadores del nivel secundario y en grupos juveniles.
- b) La Dirección de Vida Silvestre estableció el Departamento de Educación Ambiental para desarrollar programas dirigidos a estudiantes del nivel primario, a las comunidades y a grupos específicos como conductores de transporte público y taxistas.

- **Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)**
La Dirección General de Policía de Tránsito realiza, entre otras actividades, el control de las emisiones de humo y ruido del transporte automotor.
- **INS**
En salud ocupacional, estudia y hace propuestas sobre los casos de intoxicación por el uso de plaguicidas, respondiendo a denuncias presentadas por los interesados.
- **Universidades estatales**
Desarrollan acciones de educación ambiental e investigaciones sobre contaminación del suelo y el agua por el uso de plaguicidas. El gasto en dichas acciones es muy poco significativo en el total del gasto que realiza el subsector ambiente; de hecho, es muy difícil la estimación de estos gastos, aún siendo muy pequeños, porque se trata de programas que están agregados en departamentos o direcciones de mayor tamaño.

El anexo G describe el patrón y la cobertura del subsector ambiente en Costa Rica.

2.2 Instituciones reguladoras del proceso de inversión y financiamiento

2.2.1 *Financiamiento*

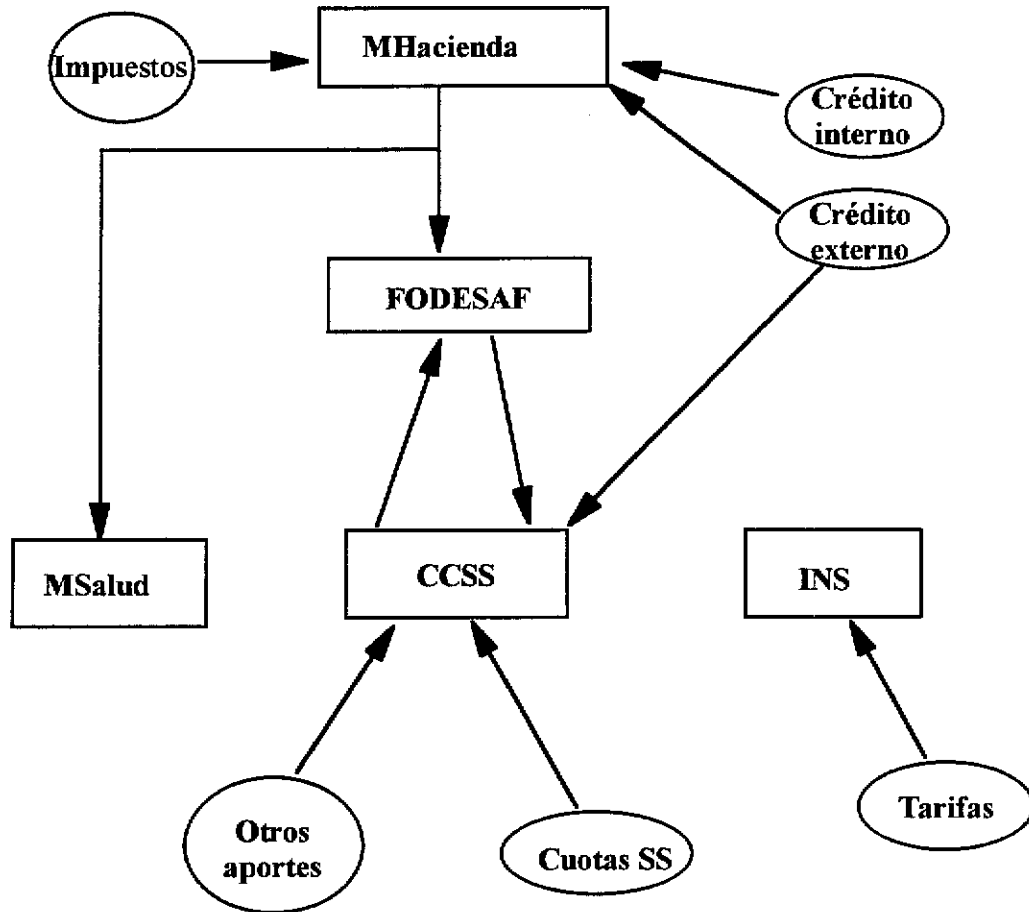
La multiplicidad de fondos y la diversidad de mecanismos de asignación de recursos en salud y ambiente da como resultado un complejo proceso de financiamiento. Los esquemas 1 y 2 representan este proceso.

El Fondo General del Gobierno Central es una de las principales fuentes: tiene un financiamiento primario como producto de la recaudación de impuestos y uno secundario constituido por la deuda pública que obtiene la Tesorería Nacional en el mercado de valores nacional (emisión de bonos fiscales), o del crédito internacional.

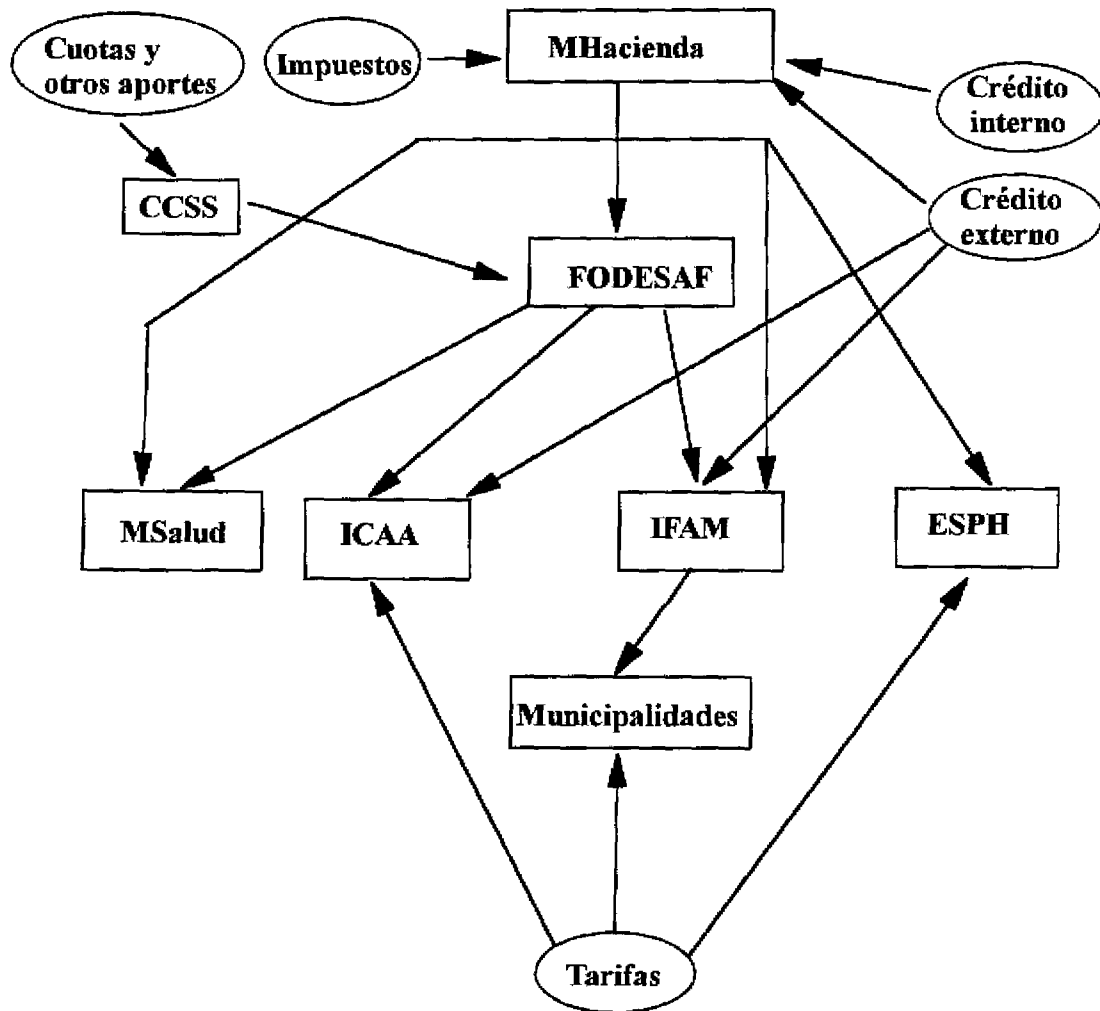
El Msalud es el único caso en el que el financiamiento pasa directamente del fondo general del Gobierno Central al ente ejecutor. Para los demás casos, existen dos instancias intermedias de financiamiento:

- 1) el Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares (FODESAF) y
- 2) el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

Esquema 1
Flujo de financiamiento
Sector salud



Esquema 2
Flujo de financiamiento
Sector ambiente



Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares (FODESAF). El FODESAF se nutre de la recaudación del impuesto de ventas, que proviene del fondo general, y de un impuesto sobre las planillas de los patronos, privados y públicos; éste es recaudado por la CCSS y es trasladado al FODESAF. Los fondos son distribuidos a los entes ejecutores para la realización de gastos en programas específicos.

FODESAF se estableció mediante la Ley N° 5662 del 23 de diciembre de 1974, declarando de interés público todo lo relacionado con el mismo. Sirve para financiar programas y servicios de las instituciones del Estado que tienen a su cargo la ayuda social complementaria del ingreso a las familias de pocos recursos, tales como el Msalud, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Patronato Nacional de la Infancia.

Según la ley, las actividades que ayudará a financiar el FODESAF se deberán ubicar en los siguientes campos:

- Prevención y resolución de problemas de salud y nutrición;
- Otorgamiento de prestaciones en dinero efectivo, como asignación familiar, a los beneficiarios que califiquen para ello;
- Protección a la niñez y la familia;
- Investigación científica y enseñanza a nivel nacional sobre nutrición;
- Capacitación técnica a los sectores económicamente débiles a fin de lograr su adecuada integración social y familiar;
- Atención y resolución de problemas de tenencia de tierra en el área rural;
- Atención de los ancianos reclusos en establecimientos destinados para ese efecto;
- Toda otra actividad que se establezca dentro de los límites que la ley define para el Fondo.

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). Esta entidad asume el papel de instancia de financiamiento municipal, por lo que los fondos del FODESAF pasan primero por el IFAM.

El IFAM fue creado mediante la Ley N° 4574, del 4 de mayo de 1970, que en su Artículo 19 dice:

"Crease el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, con carácter de institución de derecho público, que tendrá plena personalidad jurídica y patrimonio propio."

El Instituto se creó para fortalecer la coordinación de las municipalidades, por la vía de la adhesión voluntaria, con el fin de prestarles servicios de asistencia financiera, asesoría técnica y para cooperar con ellas en la realización de proyectos que sean de interés para una municipalidad, grupos de municipalidades o todas las municipalidades del país.

El IFAM se financia con asignaciones específicas a partir de la recaudación de impuestos del Gobierno Central.

A partir de su mandato el IFAM ha cumplido con las siguientes funciones:

- Fortalecer y fomentar el desarrollo del régimen municipal:
 - . Coordinando las acciones que ayuden a su robustecimiento local y nacional;
 - . Fortaleciendo las funciones de gobierno de las municipalidades;
 - . Integrando el sistema municipal y la unión de la municipalidad con la comunidad.

- Brindar asistencia técnica para las siguientes acciones:
 - . Utilización eficaz de los recursos humanos y financieros disponibles;
 - . Coordinación, desarrollo institucional y fortalecimiento financiero de los gobiernos locales;
 - . Perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de las municipalidades mediante programas permanentes de capacitación al personal;
 - . Formulación y supervisión de proyectos, redacción de concursos de antecedentes, estudios económicos, entre otros;
 - . Aspectos legales.

- Brindar asistencia crediticia:
 - . Otorgar asistencia financiera a los gobiernos locales mediante la concesión de préstamos a corto, mediano y largo plazo con intereses acordes con las posibilidades financieras de estos organismos, utilizando tanto los recursos propios como los que obtenga de otras entidades financieras nacionales o internacionales (*IFAM, su Organización y Funcionamiento. Costa Rica 1990*).

2.2.2 Regulación del financiamiento

El esquema 3 presenta el sistema de regulación de la asignación de recursos públicos, su control en la etapa de ejecución y su evaluación posterior.

El flujo de financiamiento de los entes ejecutores se regula por seis instancias de forma directa o indirecta:

- Asamblea Legislativa,
- Contraloría General de la República (CGR),
- Autoridad Presupuestaria (AP),

- Ministerio de Hacienda (Mhacienda),
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN),
- Servicio Nacional de Electricidad (SNE).

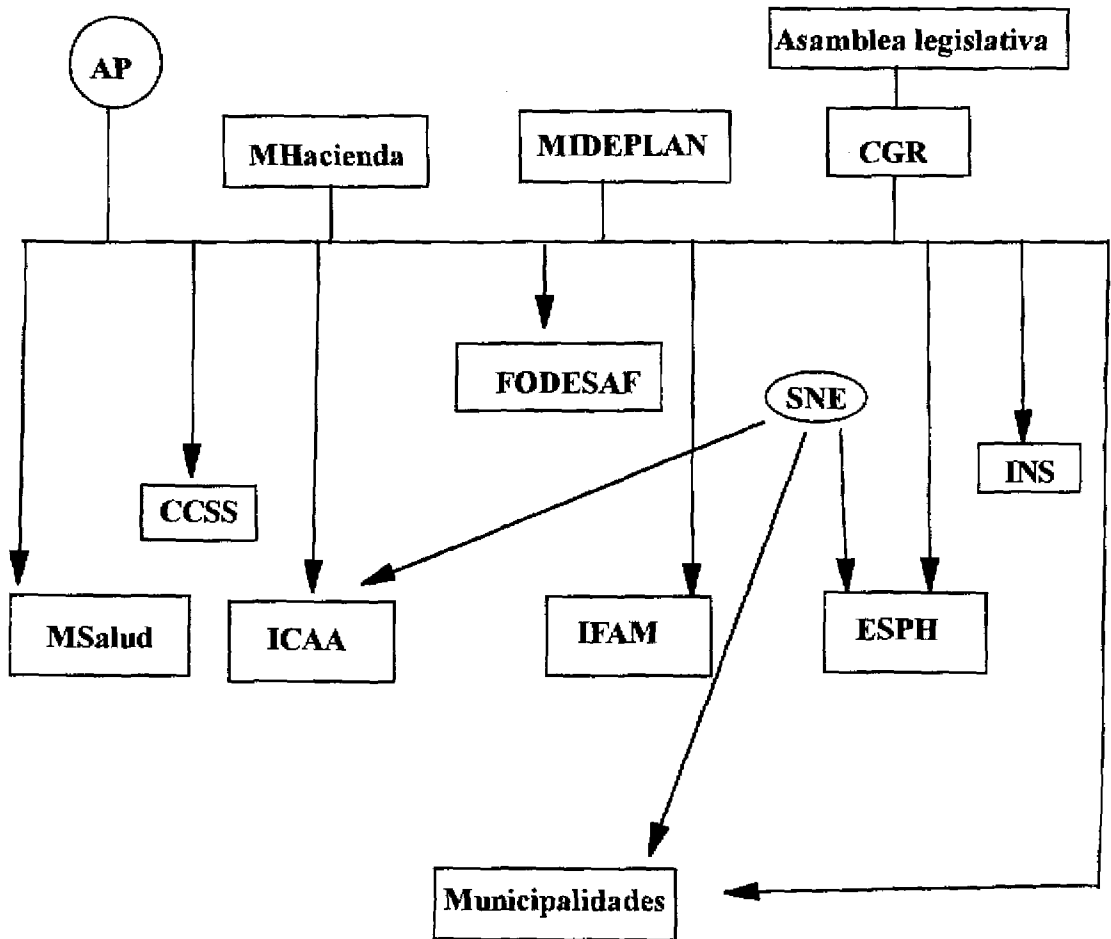
Asamblea Legislativa. Según la Constitución de la República, es la instancia de mayor jerarquía en la regulación. Su función reside en la aprobación y evaluación del Presupuesto Nacional y sus modificaciones; asimismo, aprueba los impuestos y los créditos, de origen interno y externo.

Según el Capítulo II, Título IX, Artículo 21 de la Constitución Política le compete: "Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República", así como "Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales", así como "Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo". Cada proyecto debe ser aprobado por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El Título XIII de la Constitución Política referente a la Hacienda Pública en su Capítulo I dedicado al Presupuesto de la República establece que: "El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la Administración Pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables". Las municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos. El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, "del primero de enero al treinta y uno de diciembre".

El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de septiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año, y la Asamblea Legislativa no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos previo informe de la Contraloría General de la República (CGR) sobre la efectividad fiscal de los mismos.

Esquema 3
Flujo de regulación



El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de la iniciativa del Poder Ejecutivo.

Por su parte, corresponde al Poder Ejecutivo enviar a la CGR la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios que se hubieran acordado, a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente. La Contraloría debe remitirla a la Asamblea legislativa, junto con su dictamen, a más tardar el primero de mayo siguiente y, la aprobación o improbación definitiva de las cuentas corresponde a la Asamblea Legislativa.

Contraloría General de la República (CGR). Se encarga del control de la ejecución y de la aprobación de la liquidación final del Presupuesto Nacional; además, aprueba los presupuestos de los entes descentralizados y de las municipalidades.

Según el Capítulo II del Título XIII de la Constitución Política, "La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores".

Deberes y atribuciones de la CGR:

- Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido referida por ella;
- Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;
- Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;
- Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;

Publicó en 1988 el *Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República*. Sus objetivos contemplan contribuir a mejorar el hábito del ordenamiento sistemático propio de la programación y a un mayor grado de disciplina en todos los niveles de la administración que sirva de instrumento para lograr