

2005
Memoria Anual

Contraloría General de la República
San José, Costa Rica

Índice General

Presentación	xxiii
Primera Parte: Temas de Interés Nacional	
Introducción	3
1. Perspectivas de la Contraloría General sobre la fiscalización y control de la actividad contractual administrativa	4
1.1 Perspectivas sobre los fines y formas de la actividad contractual administrativa	4
1.2 Perspectivas sobre las potestades de fiscalización a cargo de la Contraloría General	6
1.3 Perspectivas sobre la gestión administrativa, los procedimientos de concurso y los nuevos tipos contractuales complejos	23
2. La función auxiliar de la Contraloría General a la Asamblea Legislativa: una relación a reconfigurar	26
2.1 Sobre el nivel de conocimiento de la Contraloría General	27
2.2 Sobre la Contraloría General como fuente de información.....	28
2.3 Sobre la asesoría directa a la labor legislativa	30
2.4 Sobre la reformulación de las relaciones Contraloría General - Asamblea Legislativa	32
2.5 Conclusiones	34
3. Temas relevantes para la agenda de control político a cargo de la Asamblea Legislativa	35
3.1 Introducción.....	35
3.2 Sobre la aplicación de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.....	36
3.3 Sobre la organización y funcionamiento del Estado y sus instituciones	40
3.4 El desarrollo de infraestructura adecuada para fortalecer la competitividad del país.....	48
3.5 Gestión pública en materia social, un tema fundamental para mejorar el nivel de vida del ciudadano.....	54
3.6 Sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos	60
Segunda Parte: Memoria del Año Económico	
Introducción	67
Capítulo I. Dictamen de la gestión financiero-patrimonial del Gobierno de la República	68
1. Liquidación de ingresos y egresos del presupuesto de la República	68
2. Resultado contable del período	82
3. Informe anual sobre la administración de bienes	86
4. Estados financieros consolidados	91
5. Estado de Tesorería	96

6. Estado de la deuda pública interna y externa 2005.....	99
7. Conclusión	112
Capítulo II. Dictamen de los informes de evaluación de la gestión presentados por el Ministerio de Hacienda y por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	118
1. Análisis del Informe Anual de Evaluación Presupuestaria, remitido por el Ministerio de Hacienda	118
2. Análisis del Informe sobre el cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.	129
3. Conclusiones	137
Capítulo III. Situación de los sectores fiscalizados	139
1. Sector de Obras Públicas y Transportes.....	139
2. Sector Servicios Sociales: políticas sociales selectivas	146
3. Sector Servicios de Salud.....	167
4. Sector Educación	172
5. Sector Agropecuario y Medio Ambiente	179
6. Sector de Servicios Públicos Remunerados.....	187
7. Sector Financiero, de Economía y Comercio.....	195
8. Sector Municipal	212
9. Ingresos Públicos.....	227
Capítulo IV. Evolución de las finanzas públicas	232
1. Resultados fiscales del Gobierno de la República	232
2. Déficit del Sector Público	237
Capítulo V. Balance del impacto de señalamientos realizados en la Memoria Anual 2004	241
1. Avances en la implementación de la LAFPP: un resultado insuficiente.....	241
2. Evaluación de la gestión institucional a cargo de MIDEPLAN	242
3. Acciones de coordinación en materia presupuestaria y de gestión	243
4. Algunos ejemplos de acciones en los sectores financiero y economía y comercio	243
5. Planificación en los servicios públicos remunerados	245
6. Disposiciones en torno a CONARROZ	246
7. Gestión financiera municipal.....	246
8. Infraestructura hospitalaria y rectoría del MINSA.....	247
9. Gestión educativa y rectoría: algunos temas específicos	248
10. Infraestructura: esfuerzos de gestión y coordinación	250
11. Los problemas no resueltos de la política social	250

Tercera Parte: Informe de Labores..... **257**
Introducción 257

1. La Contraloría como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa..... 258
2. Fiscalización directa o de primer piso sobre la captación y utilización de los fondos públicos 259
3. Control de segundo piso y control preventivo 272
4. Potencial humano y situación financiera 275

Cuarta Parte: Suplemento estadístico **283**

Anexos Informe de Labores

Índice de Cuadros

Cuadros en el texto

1.1	Conformidad con algunas afirmaciones preestablecidas.....	28
1.2	Datos relativos a la duración del trámite de la liquidación y dictamen del presupuesto de la República en la Asamblea Legislativa	40
1.3	Sector Público costarricense: cantidad de instituciones.....	42
2.1	Gobierno de la República. Presupuesto aprobado y ejecutado para el ejercicio 2005	69
2.2	Gobierno de la República. Variación anual de los ingresos corrientes y e los ingresos tributarios importancia relativa respecto al PIB de los ingresos corrientes, de los ingresos tributarios totales y de los principales impuestos 2002-2005	73
2.3	Gobierno de la República. Resultados de la liquidación de ingresos tributarios 2005.....	75
2.4	Gobierno de la República. Composición del déficit del presupuesto 2004-2005.....	78
2.5	Gobierno de la República. Liquidación del presupuesto al 31 de diciembre del 2005. Según fuente de financiamiento	81
2.6	Contabilidad nacional. Evolución de la ecuación contable. 1996-2005	85
2.7	Deuda Pública Interna y Externa. Participación relativa con respecto al Producto Interno Bruto.....	100
2.8	Deuda Pública Externa. Tasas de Interés Ponderadas 2005.....	101
2.9	Saldo Deuda Pública Interna. Gobierno Central y Banco Central de Costa Rica	102
2.10	Gobierno de Costa Rica. Canje de deuda. Noviembre 2005. Resultados.....	105
2.11	Situación de avance financiero de los proyectos públicos financiados con empréstitos internacionales. Diciembre del 2005	108
2.12	Instituciones sujetas al Presupuesto Nacional. Cumplimiento de metas de producción y gestión	122
2.13	Ejemplo de instituciones con metas subestimadas	132

2.14	Instituciones con mayor número de metas y calificación obtenida.....	133
2.15	Metas programadas y metas cumplidas por ejes de desarrollo	135
2.16	Gasto efectivo de las acciones estratégicas del PND con respecto al gasto efectivo total del año 2005	136
2.17	Relación gasto efectivo para las acciones estratégicas sobre el total efectivo del año 2005	136
2.18	Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Presupuesto aprobado y ejecutado por programas. Diciembre 2005	140
2.19	Detalle del superávit acumulado al 31 de diciembre de 2005, de las instituciones del sector social	155
2.20	Ministerio de Salud. Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico 2005.....	169
2.21	Caja Costarricense de Seguro Social. Comparativo presupuesto aprobado y ejecutado. 2004 - 2005	170
2.22	Gestión de las contrataciones administrativas más importantes en la CCSS. 2005	172
2.23	Ministerio de Educación Pública. Plan Nacional de Desarrollo. Eje: " <i>Desarrollo de capacidades humanas</i> ". 2005.....	174
2.24	Presupuesto de egresos totales y el de inversión, autorizado y ejecutado durante el 2005, correspondiente a las entidades con mayor asignación de recursos del sector	191
2.25	Sector financiero. Liquidación presupuestaria del año 2005, por subsectores...	196
2.26	Subsector de bancos públicos. Ejecución presupuestaria del año 2005	199
2.27	Puestos de bolsa públicos. Participación en el sector según cuentas de terceros	204
2.28	Puestos de bolsa públicos. Liquidación presupuestaria del año 2005.....	205
2.29	Sociedades administradoras de fondos de inversión. Participación a nivel de activos totales. Diciembre 2003-2005	205
2.30	Sociedades administradoras de fondos de inversión públicas. Utilidades acumuladas 2003-2005	206

2.31	Operadoras de pensiones públicas. Activo neto de los fondos administrados. Diciembre del 2005	207
2.32	Sector economía y comercio. Resultado de la ejecución presupuestaria 2005. Por institución.....	209
2.33	Sector municipal. Liquidación de ingresos y egresos para los años 2005 y 2004	213
2.34	Detalle de Municipalidades con déficit presupuestario	217
2.35	Casos de deficiencias de control en donaciones del IFAM a las municipalidades	225
2.36	Gobierno de la República. Déficit financiero y déficit de base amplia	234
2.37	Sector Público. Déficit financiero.....	238
2.38	Gobierno General. Evolución del déficit y su composición	239
2.39	Gobierno General. Composición funcional del gasto, 2002 - 2004	240
3.1	Contraloría General de la República. Cantidad de requerimientos generados por la Asamblea Legislativa	258
3.2	Clasificación temática de las denuncias atendidas. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Período 2005	262
3.3	Presupuesto Público Global 2005.....	263
3.4	Estudios que incluyen presuntas responsabilidades. Según tipo de estudio realizado. Año 2005.....	264
3.5	Contraloría General de la República. Programa 18: Asesoría y Gestión Jurídica. Principales productos.....	265
3.6	Contraloría General de la República. Instituciones más recurridas en Objeción al Cartel. Año 2005	266
3.7	Porcentaje que representa la Contratación Directa en el Monto total de presupuesto de compras. Por sectores institucionales. Año 2005	268
3.8	Disposiciones de la CGR implementadas por la Administración Activa. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Proporción de disposiciones implementadas con respecto al total emitido. Período 2005	271

3.9 Contraloría General de la República. Plazas para cargos fijos del ejercicio económico del 2005	276
3.10 Contraloría General de la República. Plazas para servicios especiales del ejercicio económico del 2005	276
3.11 Contraloría General de la República. Presupuesto asignado inicial. Período 2005	277
3.12 Contraloría General de la República. Balance general comparativo. Diciembre 2004-2005	280

Cuadros del suplemento estadístico

- 1** Gobierno de la República. Presupuestos aprobados para el ejercicio económico de 2005
- 2** Gobierno de la República. Liquidación de ingresos de los presupuestos del ejercicio económico de 2005
- 3** Gobierno de la República. Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2005
- 4** Gobierno de la República. Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2005, según categoría de clasificación económica
- 5** Gobierno de la República. Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2005, según función
- 6** Gobierno de la República. Egresos ejecutados del presupuesto del ejercicio económico de 2005
- 7** Gobierno de la República. Ejecución efectiva consolidada, 2005-2004
- 8** Gobierno de la República. Gasto efectivo consolidado, 2005
- 9** Gobierno de la República. Movimiento de la deuda interna ocurrido en 2005
- 10** Gobierno de la República. Movimiento de la deuda externa documentada ocurrido en 2005
- 11** Gobierno de la República. Saldo de la deuda interna documentada
- 12** Gobierno de la República. Saldo de la deuda externa documentada
- 13** Gobiernos Locales. Resultado de la liquidación de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2005, según provincia
- 14** Gobiernos Locales. Ingresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2005
- 15** Gobiernos Locales. Egresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2005. según categoría de la clasificación económica, por provincias
- 16** Instituciones Públicas de Servicio. Resultado de la liquidación de los presupuestos del ejercicio económico 2005, según institución

- 17** Instituciones Públicas de Servicio. Ingresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2005
- 18** Instituciones Públicas de Servicio. Egresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2005
- 19** Fondo y Programas de Asignaciones Familiares. Resumen de la ejecución total por institución ejecutora, 2005
- 20** Empresas Públicas No Financieras. Resultado de la liquidación de los presupuestos del ejercicio económico 2005, según empresa
- 21** Empresas Públicas No Financieras. Ingresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2005
- 22** Empresas Públicas No Financieras. Egresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2005
- 23** Empresas Públicas Financieras. Resultado de la liquidación de los presupuestos del ejercicio económico 2005
- 24** Empresas Públicas Financieras. Ingresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2005
- 25** Empresas Públicas Financieras. Egresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2005
- 26** Gobierno General. Ejecución efectiva 2004-2005
- 27** Sector Público. Ejecución efectiva 2004-2005
- 28** Gobierno General. Gasto efectivo consolidado 2005
- 29** Sector Público. Saldo de la deuda documentada
- 30** Sector Público. Saldo de la deuda bonificada
- 31** Sector Público. Saldo de la deuda interna documentada correspondiente a préstamos directos
- 32** Sector Público. Saldo de la deuda interna correspondiente a otros créditos
- 33** Sector Público. Saldo de la deuda externa documentada
- 34** Sector Público. Movimiento de la deuda interna ocurrido en 2005
- 35** Sector Público. Movimiento de la deuda externa ocurrido en 2005

Indice de Gráficos

1.1	Nivel de conocimiento sobre la Contraloría General de la República	27
1.2	Frecuencia con que solicitan información y denuncian	29
1.3	Cualidades de los productos de la Contraloría.....	30
1.4	Dependencia con más frecuente participación de la Contraloría General de la Repùblica en criterio de los diputados y diputadas.....	31
1.5	Opinión de los diputados sobre el apoyo en Comisiones	31
1.6	Porcentaje de diputados que calificaron de buena o muy buena la participación de la Contraloría	32
1.7	¿Debe existir un “protocolo” de relaciones entre las dos entidades?	33
1.8	¿Debe establecerse una instancia técnica de enlace?	33
2.1	Deuda Pública del Gobierno Central. Perfil de vencimientos 2006	104
2.2	Nivel de ejecución del Presupuesto Nacional al 31 de diciembre 2003-2004-2005	121
2.3	Porcentaje de cumplimiento de metas de gestión	125
2.4	Porcentaje de cumplimiento de metas de producción	125
2.5	Comportamiento de las metas del PND 2002-2006 en el año 2005	132
2.6	Calificación de las instituciones evaluadas en el 2005	133
2.7	Análisis comparativo de la calificación institucional realizada con base en los resultados de las metas	134
2.8	Ingresos reales del FODESAF.....	152
2.9	Recursos recibidos por el FOSUVI del FODESAF.....	163
2.10	Relación déficit presupuestario de servicios municipales. 2002-2005	216
2.11	Relación pendiente de cobro 2002-2005.....	217

3.1	Requerimientos de la Asamblea Legislativa	258
3.2	Distribución temática de proyectos de fiscalización posterior finalizados. Porcentaje del total de proyectos. Período 2005	260
3.3	Cantidad de denuncias recibidas. Período 2000-2005	261
3.4	Universo de instituciones por fiscalizar. Contraloría General de la República. Período 2003-2005	264
3.5	Porcentaje de recursos de apelación. Según tipo de resultado de la contratación. Período 2002-2005	267
3.6	Presupuesto real ejecutado por habitante. Contraloría General de la República. Período 2002-2005	271
3.7	Presupuesto ejecutado de la Contraloría General. Porcentaje con respecto al total del Sector Público. Período 2002-2005	272
3.8	Porcentaje de la planilla en actividades sustantivas y de apoyo. Contraloría General de la República. Año 2005.....	277

Índice de Recuadros

2.1	Sumas por revalidar en el presupuesto del año 2006	71
2.2	Fiscalización del registro de los ingresos del Gobierno de la República	77
2.3	Planteamientos que suponían mejoras en la calidad de los informes de evaluación	119
2.4	Limitaciones del proceso de evaluación de resultados	123
2.5	Ministerio de Obras Publicas y Transportes.....	140
2.6	Consejo Nacional de Vialidad.....	142
2.7	Junta Administrativa y de Desarrollo Portuario de la Vertiente Atlántica	144
2.8	Orden de reactivación de obras en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	145
2.9	El estudio de dos proyectos específicos	149
2.10	De la fiscalización a la acción: ajustes en la DESAF.....	154
2.11	Sistemas de información: ¿simplificación de trámites?	160
2.12	Hacia un mejoramiento de la información contenida en el SIPO	161
2.13	El desarrollo urbano ordenado: un tema con financiamiento.....	166
2.14	Sobregiros CCSS	171
2.15	Recurrente acumulación de superávit del INA	175
2.16	Necesidad de una nueva organización para el FONABE.....	178
2.17	Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible	180
2.18	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	182
2.19	En relación con el convenio SIF-MAG-OIRSA.....	183
2.20	Sobre el "Comanejo" en el Parque Nacional Marino Ballena (PNMB).....	185
2.21	Algunas vulnerabilidades en la gestión financiera del ICAA.....	190
2.22	Ánálisis cualitativo de algunos aspectos financieros en el ICE	192

2.23	Esfuerzos realizados ante presuntas dádivas en el ICE	194
2.24	Banco Crédito Agrícola de Cartago	198
2.25	Banco Internacional de Costa Rica	199
2.26	Popular Valores Puesto de Bolsa, S.A.	204
2.27	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la provincia de Puntarenas	208
2.28	Instituto Costarricense de Turismo	209
2.29	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica	210
2.30	Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.....	210
2.31	Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	211
2.32	Uso del suelo en la zona marítimo terrestre (ZMT)	218
2.33	Algunos ejemplos municipales: principales resultados de la fiscalización	220
2.34	Responsabilidad política del Alcalde	224
2.35	Fiscalización efectuada en la Dirección General de Tributación	230

Índice de Anexos Informe de Labores

- 1** Informes emitidos por institución fiscalizadaA-3
- 2** Relaciones de hechos tramitadas, según institución fiscalizadaA-11
- 3** Monto de las contrataciones y cantidad de fallos por apelaciones
por tipo de resultado sobre la contratación (según sector institucional)A-12
- 4** Cantidad de recursos de apelación resueltos en la Contraloría General
(cuadro de resumen por institución)A-13
- 5** Cantidad de fallos por objeciones al cartel de contratación administrativa
(según sector institucional)A-16
- 6** Listado de recursos de objeción al cartel resueltos en la Contraloría
General (por institución)A-17
- 7** Cantidad de contrataciones directas y montos por tipo de resolución
(según sector institucional)A-21
- 8** Listado de autorizaciones de contratación directa presentados a la
Contraloría General (cuadro de resumen por institución)A-22
- 9** Cantidad de convenios, contratos y addenda gestionados ante la
Contraloría según resultado del trámiteA-26
- 10** Tasas, tarifas, precios, contribuciones especiales y empréstitos
tramitados por las municipalidades en el año 2005.....A-29

Índice de Siglas

A

ACOSA	Área de Conservación de Osa
AIJS	Aeropuerto Internacional Juan Santamaría
Alterra	Alterra Partners Costa Rica S.A.
AP	Autoridad Presupuestaria
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

B

BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco de Costa Rica
BEM	Bono de Estabilización Monetaria
BICSA	Banco Internacional de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
BP	Banco Popular y de Desarrollo Comunal

C

CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos (sigla en inglés)
CAP	Centro de Administración de Pasivos
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEN-CINAI	Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil
CENIFE	Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa
CETAC	Consejo Técnico de Aviación Civil
CGI	Contrato de Gestión Interesada
CIF	Costo, Seguro y Fletes (sigla en inglés)
CNC	Consejo Nacional de Concesiones
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
CNP	Consejo Nacional de Producción
CNPT	Código de Normas y Procedimientos Tributarios
CODECAN	Consejos de Desarrollo Cantonal
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CONAPE	Consejo Nacional de Préstamos para la Educación
CONARROZ	Corporación Arrocera Nacional
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
COREBRUNCA	Consejo Regional de la Región Brunca
COSEVI	Consejo de Seguridad Vial
CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social

CTP Consejo de Transporte Público

D

DAACI	Dirección de Aplicación de Acuerdos Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior
DAGJ	División de Asesoría y Gestión Jurídica de la Contraloría General
DESAF	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República
DGABCA	Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa
DGPN	Dirección General de Presupuesto Nacional
DGT	Dirección General de Tributación

E

EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
EIB	Export-Import Bank de China
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
EXONET	Sistema de Exoneraciones

F

FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrario
FITTACORI	Fundación para el Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONABE	Fondo Nacional de Becas
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
FONECAFE	Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera
FOSUVI	Fondo de Subsidios para la Vivienda

G

GAM	Gran Área Metropolitana
GTZ	Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)

I

ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICCC	Instituto Costarricense Contra el Cáncer
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje

INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INCIENSA	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
INCOP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INFOCOOP	Instituto de Fomento Cooperativo
INS	Instituto Nacional de Seguros
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia Agropecuaria
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPC	Índice de Precios al Consumidor
J	
JAPDEVA	Junta Administrativa y de Desarrollo Portuario de la Vertiente Atlántica
JPJMN	Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
JPSSJ	Junta de Protección Social de San José
JUDESUR	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas
K	
KFW	Instituto de Crédito para la Reconstrucción (sigla en alemán)
L	
LAFPP	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 de 18 de setiembre del 2001.
LANAMME	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales
M	
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCJD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
MDI	Matriz de Desempeño Institucional
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio del Ambiente y Energía
MINSA	Ministerio de Salud
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MJG	Ministerio de Justicia y Gracia
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MR	Matriz de Resultados
MSJ	Municipalidad de San José
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
O	
OIRSA	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
ONG	Organización No Gubernamental
OPC	Operadoras de Pensiones Complementarias

P

PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PAO	Plan Anual Operativo
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PIMA	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNMB	Parque Nacional Marino Ballena
PRIDEMA	Programa de Investigación del Estado de la Niñez y la Adolescencia
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica
PRODAPEN	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya
PROMECE	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y General Básica
PRONAMYPE	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa
PSVN	Plan de Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas, " <i>Vida Nueva</i> "

R

RACSA	Radiográfica Costarricense S.A.
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo

S

SABEN	Sistema de Atención de Beneficiarios
SAF	Sistema de Administración Financiera
SAFI	Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión
SATV	Sistema de Administración de Títulos Valores
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SFNV	Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
SFPC	Sector Financiero Público Costarricense
SIAC	Sistema Integrado de la Actividad Contractual
SIBINET	Sistema de Administración de Bienes punto Net
SIF	Servicio Nacional e Internacional de Fumigación
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda Pública
SIGAF	Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera
SIL	Sistema de Información Legislativa
SINE	Sistema Nacional de Evaluación
SINPE	Sistema Integrado de Negociación y Pagos Electrónicos
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo
SIPP	Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos
SOOP	Subsector de Operadoras de Pensiones Públicas
SPF	Sector Público Financiero
SPNF	Sector Público No Financiero
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
SUPEN	Superintendencia de Pensiones

T

TLC

Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos

U

UCR

UNA

Universidad de Costa Rica

Universidad Nacional Autónoma de Heredia

Z

ZMT

Zona Marítimo Terrestre

Presentación

De conformidad con el mandato contenido en el artículo 184.3 de la Constitución Política, remitimos a la Asamblea Legislativa la Memoria Anual correspondiente al ejercicio económico del año 2005.

En el último año, hemos promovido en la Contraloría General algunos ajustes tanto en el plano de la estructura orgánica como a nivel de los procesos de trabajo con los cuales se atienden nuestras atribuciones legales y constitucionales. Lo anterior con el propósito de incidir positivamente en la calidad de la fiscalización, de manera que la vigilancia sobre la Hacienda Pública actúe como un mecanismo que garantice razonablemente el correcto uso de los fondos públicos desde la perspectiva de la legalidad, pero que también permita la eficiente, oportuna y eficaz atención de las necesidades de la comunidad nacional, por parte de los distintos entes y órganos públicos.

En esta línea de trabajo, la vinculación de la Contraloría General con la Asamblea Legislativa se torna indispensable para que nuestros productos de fiscalización tengan mayor impacto y pertinencia social. El control político parlamentario sin lugar a dudas permite potenciar de manera positiva el trabajo del órgano contralor, al tiempo que los insumos que podamos suministrar a los órganos parlamentarios permiten reforzar de forma efectiva el ejercicio de rendición de cuentas que las autoridades públicas deben hacer ante la Asamblea Legislativa, como foro de representación política de la comunidad nacional.

Esta Memoria Anual está elaborada en términos que pretenden atender las orientaciones antes indicadas. En la medida en que este documento contribuya a reforzar el control político y mejorar la gestión administrativa, los objetivos que nos planteamos para su elaboración se verán satisfechos.

San José, 1 de mayo del 2006.



Licda. Rocío Agúilar Montoya
Contralora General de la República



Licda. Marta Acosta Zúñiga
Subcontralora General de la República

Primera Parte
Temas de Interés Nacional

Primera parte

Temas de interés nacional

Introducción

Como resultado de la fiscalización realizada por la Contraloría General de la República y en concordancia con nuestra estrategia de fiscalización, se han identificado al menos tres temas relevantes, cuyo seguimiento desde la labor legislativa, indudablemente tendrá un impacto positivo en la gestión y la legitimidad del Estado y sus instituciones, así como en el ejercicio de las funciones de fiscalización a cargo de este órgano contralor. Por ello, en cumplimiento del deber que la Constitución Política nos asigna en el sentido de plantear a la Asamblea Legislativa temas de interés para la mejora en la gestión pública y por consiguiente en el manejo de los fondos públicos, se proponen en esta primera parte algunas consideraciones al respecto.

El primer tema desarrollado está referido a la contratación administrativa. Es claro que el desarrollo económico y social de un país depende de la forma en que el Estado facilite la prestación de servicios de calidad que dinamicen y, no que obstruyan dicho desarrollo. En este orden de ideas, la contratación pública juega un papel fundamental para lograr la consecución de importantes obras públicas y la prestación de diversos servicios que permitan mejorar la competitividad del país. Sin embargo, este es un eje en el que la ineficiencia en la gestión pública y la corrupción se hacen evidentes, todo sin perjuicio de la debida revisión del esquema de control vigente, con el propósito de garantizar que resulte idóneo para cumplir sus finalidades. Por ello, se hace un planteamiento integral de cómo está abordando la Contraloría General sus atribuciones en las partes del proceso de contratación administrativa en las que está prevista su participación. También se comentan algunos aspectos relativos a nuestra perspectiva de lo que se espera de la administración en esta materia.

Por otro lado, en el campo político la composición y funcionamiento de la Asamblea Legislativa demanda una relación diferente con la Contraloría General, exigiendo un mejor desempeño de su papel de auxiliar del control político; consecuentemente, nos abocamos a sistematizar la experiencia de los legisladores salientes, para determinar mejores formas de encausar dichas relaciones, potenciando la fiscalización por medio del control político y apoyando a la Asamblea Legislativa en el cumplimiento de sus cometidos. Este es el aspecto central del segundo tema desarrollado.

Finalmente, en el campo económico, el país sigue enfrentando un serio problema fiscal, asociado a políticas de gasto sin mayor evaluación en cuanto a su calidad y resultados, lo que exige una acción decidida de las instancias políticas y de fiscalización que procuren la racionalización y contención del gasto, asegurando que responde a las demandas ciudadanas y que el marco institucional que lo respalda es el adecuado. Por eso, hacemos un recuento de cinco áreas que pueden formar parte de una agenda legislativa para el control político, en temas tan sensibles como la política social, la organización del Estado y sus instituciones, la obra pública, el tratado de libre comercio con Estados Unidos y las acciones para mejorar la gestión pública.

1. Perspectivas de la Contraloría General sobre la fiscalización y control de la actividad contractual administrativa.

La Contraloría General ha fijado como uno de los temas fundamentales de su agenda de fiscalización para los próximos años, la actividad de contratación administrativa de bienes y servicios, en virtud de que esta constituye uno de los factores críticos para lograr la buena administración.

En consecuencia, se estima pertinente aprovechar este espacio de la Memoria del año 2005, para comentar acerca de algunas perspectivas que sobre la materia tiene la Contraloría General, las cuales serán punto de partida para el ejercicio de las potestades de fiscalización y control que el ordenamiento jurídico confiere a este órgano contralor.

1.1 Perspectivas sobre los fines y formas de la actividad contractual administrativa.

Como punto de partida, debe indicarse que este órgano contralor comparte plenamente la perspectiva que sobre la actividad contractual administrativa expuso la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en una reciente resolución en la que indicó:

"La contratación administrativa es un mecanismo con el que cuentan las administraciones públicas para adquirir de forma voluntaria y concertada una serie de bienes, obras y servicios que se requieren para la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de sus competencias. Por su parte, las administraciones públicas son organizaciones colectivas de carácter y vocación servicial que deben atender de modo eficiente y eficaz las necesidades y requerimientos de la comunidad, con el fin de alcanzar el bienestar general. Por lo anterior, los procedimientos de contratación administrativa y todos los aspectos atinentes a la formación y perfección de los contratos administrativos están imbuidos por la celeridad y sumariedad en la debida e impostergable atención y satisfacción de las necesidades y requerimientos de la organización social. [...] Bajo esta inteligencia, todos los requisitos formales dispuestos por el ordenamiento jurídico para asegurar la regularidad o validez en los procedimientos de contratación, el acto de adjudicación y el contrato administrativo mismo, deben, también, procurar la pronta satisfacción del interés general a través de la efectiva construcción de las obras públicas y la prestación de los servicios públicos, consecuentemente no pueden transformarse en instrumentos para retardar la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos y, sobre todo, su adaptación, a las nuevas necesidades socio-económicas y tecnológicas de la colectividad."¹

Si bien es cierto en anteriores resoluciones la Sala Constitucional ya había esbozado la base constitucional de los principios de eficiencia y eficacia, incluso en al ámbito de la actividad contractual administrativa², con la resolución antes transcrita se da un especial énfasis y un

¹ Resolución N° 14421 del 17 de diciembre de 2004.

² Por ejemplo, ver Resolución N° 998-98.

sobresaliente desarrollo a la concepción de la contratación administrativa como una actividad necesaria para satisfacer las necesidades públicas, perspectiva que cubre todos los actos que lleve a cabo en esa materia tanto la Administración activa como otros actores relevantes, tal es el caso de la propia Contraloría General.

En el orden de ideas expuesto, debe mencionarse que en nuestro país el procedimiento administrativo, en este caso en materia de adquisición de bienes y servicios, ha sido visto fundamentalmente como el camino de actuación previsto por la ley para delimitar el ámbito de acción de la Administración Pública, de modo que se tutelen los derechos de los administrados que intervienen de manera directa (o que pretendieran hacerlo) en el procedimiento. Desde esta perspectiva, se ha subrayado la tutela de los principios de igualdad y libre concurrencia, con privilegio de las formas a las que debe someterse la Administración.

Es indudable que la perspectiva antes apuntada resulta correcta en el marco del Estado Social de Derecho, en el que la tutela de los derechos fundamentales debe ser efectiva y no es posible tolerar actuaciones administrativas arbitrarias. No obstante, es una perspectiva insuficiente. En este contexto, la resolución de la Sala antes transcrita, irrumpió en el discurso tradicional y nos recuerda de manera oportuna e imprescindible, que la actividad contractual administrativa (y por lo tanto los procedimientos que involucra, tanto de gestión como de control) tiene una finalidad clara: adquirir los bienes y servicios que la Administración requiere para cumplir sus atribuciones legales, destinadas a su vez a la ineludible satisfacción de las necesidades públicas. Y esta finalidad de la actividad contractual administrativa, nos recuerda la Sala Constitucional, debe ser cumplida de manera eficiente y eficaz, pues solo así se tutelan los derechos fundamentales de los habitantes del país, que requieren idóneos servicios de educación, salud, vivienda, transporte, infraestructura vial, electricidad, telecomunicaciones, entre otros que resultan componentes básicos para el desarrollo sostenible.

En consecuencia, la actividad contractual y sus procedimientos, tanto de gestión como de control, deben ajustarse a las formas previstas por la ley, con respeto a los derechos de los potenciales proveedores, los oferentes y los contratistas, pero sin perder de vista la necesaria satisfacción de las necesidades públicas que la Administración pretende atender con la contratación administrativa, siempre a partir de la eficiencia y la eficacia que debe caracterizar toda actuación de un ente u órgano público. En ese contexto, no es posible privilegiar las formas en detrimento de los fines ni viceversa, ni concentrarse exclusivamente en la situación jurídica de potenciales proveedores y oferentes definitivos, dejando de lado las necesidades y derechos de la generalidad de los habitantes del país que requieren de la prestación de servicios públicos, todo a partir de parámetros de lógica, razonabilidad y proporcionalidad.

Cabe destacar que este marco conceptual integral de la actividad contractual administrativa, es propio de los nuevos retos que en general enfrenta el Derecho Administrativo de nuestro tiempo. En este orden de ideas, a manera de ejemplo es pertinente mencionar lo expuesto por el autor alemán Eberhard Schmidt-Assmann, en un texto relativo a la teoría general del Derecho Administrativo como sistema, en los siguientes términos:

"En suma, pues, el Derecho administrativo ha de satisfacer una doble finalidad: la ordenación, disciplina y limitación del poder, al tiempo que

la eficacia y efectividad de la acción administrativa. Ello obliga, entre otras consecuencias, no sólo a utilizar el canon de la prohibición de exceso (principio de proporcionalidad), sino también el de la prohibición de defecto. Y es que en un Derecho administrativo enmarcado en una Constitución de las libertades habrá de tener también sitio la idea de la eficacia, de la funcionalidad, de la capacidad de actuación efectiva.”¹

Este es el marco conceptual a partir del cual la Contraloría General, según la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la doctrina moderna del Derecho Administrativo, asume sus funciones en la materia de contratación administrativa. Es indudable que la tarea de construcción jurídica que esta perspectiva integral del Derecho Administrativo (específicamente en materia de contratación administrativa), supone un esfuerzo importante y complejo por su carácter innovador, pero que debe ser acometida sin dilación, pues el costo económico y social de una Administración Pública ineficiente e ineficaz en la prestación de servicios adecuados, compromete las posibilidades de desarrollo del país. La Contraloría General se ha impuesto el asumir este reto en lo que le corresponde según sus potestades de fiscalización.

1.2 Perspectivas sobre las potestades de fiscalización a cargo de la Contraloría General.

En la conocida Resolución No. 998 del año 1998, sin perjuicio de las múltiples reiteraciones sucesivas, la Sala Constitucional indicó que nuestra Constitución Política contempla un sistema de contratación administrativa, que se describe en los siguientes términos:

“Y como conclusión general inicial, que emana del examen de los principios, de la doctrina y la jurisprudencia que se han expuesto en los considerandos anteriores, sólo puede afirmarse que el sistema de contratación administrativa está conformado, por un lado, por los principios constitucionales que emanarán del artículo 182 de la propia Constitución, y por otro lado, como complemento, por el sistema de control ejercido directamente por el órgano constitucional encargado de la fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública, sea la Contraloría General de la República, que se establece como garantía de la correcta utilización de los fondos públicos en aras de la satisfacción del interés público.”²

Es decir, en nuestro país existe un sistema de contratación administrativa que encuentra sustento directo en la Constitución Política, según lo dispuesto en sus artículos 182, 183 y 184, principalmente. El primer componente de ese sistema tiene que ver con el conjunto de principios constitucionales que conforman en principio general de la licitación como mecanismo idóneo para la selección del contratista de la Administración Pública, tema sobre el cual se hace breve referencia en el apartado tercero de este comentario. Por su parte, el segundo componente tiene que ver con las potestades específicas que ejerce la Contraloría General sobre la actividad contractual administrativa, en el marco de su función general de fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública. Este segundo componente cumple el

¹ Schmidt-Assmann, Eberhard. La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema. Madrid: Marcial Pons, 2003, página 26.

² Resolución N° 998 del 16 de febrero de 1998.

propósito de garantizar la correcta utilización de los fondos públicos en aras de la satisfacción del interés público. De manera que cuando se hace referencia a la participación de la Contraloría General en la actividad contractual administrativa, debe tenerse presente que aquélla se asienta de manera directa en la Constitución Política.

Ahora bien, de conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley de Contratación Administrativa y la Ley General de Control Interno, entre otras, la citada participación del órgano contralor en la actividad contractual administrativa se traduce en potestades de control específicas sobre las que se pasa a comentar de seguido.

a. Los controles previos.

En primer término, la Contraloría General interviene en la actividad contractual administrativa por medio de los denominados controles previos, es decir, aquellos que se ubican en etapas anteriores a la de ejecución contractual. La discusión acerca de la pertinencia de este tipo de controles ha sido amplia, pues se les imputa resultar retardatarios, lo que implica que hacen ineficiente la actuación administrativa, al tiempo que se reclama que el órgano contralor se involucra en análisis técnicos propios del ámbito de la discrecionalidad administrativa para adoptar decisiones en razón de la conveniencia u oportunidad, ámbito vedado a la Contraloría General por el artículo 183 de la Constitución Política. Por lo tanto, es reiterado el reclamo en cuanto a la necesidad de promover reformas legales con el propósito de suprimir los controles previos y limitar la fiscalización a la fase de ejecución contractual.

No obstante, la postura antes indicada muestra algunas debilidades, pues parte de la premisa de que todos los mecanismos de control previo a cargo del órgano contralor tienen la misma naturaleza, lo que no es correcto. Además, se sugiere que el tema puede ser tratado por la vía de reformas legales, cuando en realidad se está ante potestades concretas que tienen raigambre constitucional, sobre lo que la Sala Constitucional ha señalado lo siguiente:

"Asimismo, estima esta Sala que, aún cuando no existiera normativa legal específica que desarrollara las competencias propias de esta institución - Contraloría General de la República-, la misma sí estaría legitimada para ejercer actuaciones tendentes a vigilar y fiscalizar la Hacienda Pública, precisamente por estar basada su competencia en normas de rango constitucional. En este sentido, cualquier reforma o modificación tendrá como especial fin el ampliar, aclarar o complementar las atribuciones que ya están dadas por la propia Constitución Política, según lo posibilita el inciso 5) del artículo 184 constitucional; de manera que el legislador común no puede rebajarlas, disminuirlas, suprimirlas o atribuirlas a otros órganos públicos, cuando la modificación en este sentido, resultare contraria a los parámetros y principios constitucionales comentados."⁵

Como se puede apreciar, el tema de las potestades de control previo a cargo de la Contraloría General es complejo, pues estas derivan del texto constitucional y forman parte del sistema de contratación administrativa diseñado por el constituyente, según se aprecia en la lectura de la reiterada jurisprudencia constitucional. Pero además, lo cierto es que dichas potestades

¹Resolución N° 998 del 16 de febrero de 1998.

tienen distintas naturalezas y finalidades, por lo que en algunos casos su supresión lejos de coadyuvar a una mayor eficiencia en la actividad contractual administrativa, puede entrabarla aún más, según las reglas y principios jurídicos imperantes en nuestro ordenamiento, tal y como se comenta más adelante.

En consecuencia, la Contraloría General ha optado por iniciar una revisión del marco normativo que regula el ejercicio de sus potestades de control previo en materia de contratación administrativa, así como de los procedimientos y metodologías empleadas por sus funcionarios para tal ejercicio, con el propósito de explorar oportunidades de mejoras que garanticen un control eficiente que permita una gestión administrativa también eficiente. El órgano contralor entiende que es posible reducir y simplificar (no suprimir) el ámbito del control previo, pero para esos efectos debe desarrollarse primero una base sólida de control interno y profundizar el alcance del control posterior. Ya se han iniciado proyectos que reducen el marco de acción del control previo, pero en la línea apuntada, lo que supone un proceso gradual y prudente. En este contexto, resulta importante detallar ciertos aspectos relativos a algunas de estas potestades de control previo, para comentar su naturaleza e importancia relativa, así como los cambios y mejoras que se han iniciado.

i. **Autorizaciones.**

De conformidad con la Ley de Contratación Administrativa, es posible desaplicar para ciertos casos y actividades los procedimientos ordinarios de selección del contratista de la Administración. Para tales efectos, la citada Ley¹ incorpora en su artículo 2 un listado de situaciones concretas como la actividad ordinaria y la escasa cuantía, entre otras, al tiempo que se incluye una causal abierta, que refiere a “*cuan*do existan suficientes motivos de interés público”. No obstante, para la aplicación de esta causal se requiere la autorización de la Contraloría General.

Esta autorización es un típico control previo, pues precisamente a partir de ella es que se puede iniciar el procedimiento especial de selección del contratista. Ahora bien, como se puede apreciar, este control previo tiene como propósito fundamental permitir que en situaciones calificadas que no fueron previstas por el legislador, se pueda aplicar un procedimiento de concurso ad hoc, que garantice la satisfacción del interés público, pues los procedimientos ordinarios no permitirían cumplir esa finalidad de manera idónea. Sobre el alcance de este mecanismo de control previo, la Sala Constitucional ha indicado:

“En el acto de aprobación de este tipo de solicitudes, lo que fiscaliza es que efectivamente se esté frente a un caso concreto que presenta características de excepción que no permite alcanzar la satisfacción del fin público mediante la realización de un procedimiento ordinario concursal, y que tampoco encaja en uno de los supuestos ya previstos expresamente en la normativa sobre la materia. Desde esa perspectiva, y teniendo presente las reflexiones sobre la naturaleza y el papel de la Contraloría que fueron comentadas líneas atrás, debe

¹ En el tiempo en que se escribió este comentario, el Plenario Legislativo discutía el Expediente N° 15.583 “Reforma a la Ley General de la Contratación Administrativa”, que introduciría reformas al artículo 2 que aquí se comenta, pero que lejos de suprimir la potestad de autorización de la Contraloría General, le introduce mejoras a su regulación.

concluirse que este control previo mediante la aprobación de la solicitud, lejos de vulnerar el orden constitucional, se convierte en un mecanismo para garantizar que la Administración no se excepcione ilegítimamente de los procedimientos ordinarios que deben ser la regla en las negociaciones contractuales del Estado, según el principio constitucional, pero sin cerrar normativamente la posibilidad de valorar determinados casos concretos que, aunque razonablemente pueden requerir de una contratación directa, no pueden ser previstos en normas generales.”¹

Como se puede apreciar, la participación del órgano contralor en la valoración de las razones de interés público que justifican eximir determinado caso o actividad de la aplicación de los procedimientos ordinarios de selección del contratista, constituye una válvula de escape importante que permite alcanzar la adecuada satisfacción del interés público, pues por la vía de las normas de alcance de general (leyes y reglamentos) no es factible identificar y enlistar todas las situaciones que ameritan ese tratamiento especial. Nótese cómo la Sala Constitucional subraya que la citada causal abierta es constitucionalmente factible en la medida en que se dé la intervención de la Contraloría. En consecuencia, el suprimir esta potestad de control es una posibilidad que se debe analizar con detenimiento, pues podría resultar contraproducente en el marco de una gestión administrativa que se quiere eficiente y eficaz. La Contraloría General, más que promover su supresión, está trabajando en darle un valor agregado mayor.

- *¿Qué estamos haciendo para mejorar?*

Ya son más de diez años los que han transcurrido desde la entrada en vigencia de la Ley de Contratación Administrativa. Durante ese lapso el órgano contralor ha tenido la oportunidad de acumular experiencia acerca del comportamiento de la causal abierta de excepción de los procedimientos ordinarios en comentario. Efectivamente, de manera consistente se presentan solicitudes ante la Contraloría General que abarcan una amplia gama de situaciones fácticas que ameritan el tratamiento excepcional.

Desde esta perspectiva, ya se identifican algunos casos que deberían ser contemplados en el Reglamento General de Contratación Administrativa como causal de excepción, de conformidad con el artículo 2 inciso d) de la Ley de Contratación Administrativa, pues son situaciones que muestran una naturaleza especial que resulta incompatible con los procedimientos ordinarios desde la óptica de la eficiencia y eficacia. Por ejemplo, puede pensarse en la colocación de campañas publicitarias en medios de comunicación, actividad que responde a estrategias específicas de cobertura e impacto, que no necesariamente es compatible con los procedimientos ordinarios y que de manera sistemática es objeto de autorizaciones extendidas por el órgano contralor. Se puede analizar también el caso de la construcción de aulas en escuelas y colegios públicos, a cargo de las Juntas regionales, materia en la cual también la Contraloría General ha extendido de manera recurrente autorizaciones. En este último caso, debe regularse eso sí la participación del Ministerio de Educación Pública a nivel del respaldo técnico que se debe brindar a las Juntas, con el

¹ Resolución N° 2660 del 4 de abril de 2001.

propósito de que la infraestructura que se levante sea idónea. De manera que la Contraloría General, como parte de sus proyectos de mejora continua, se abocará al estudio de cuáles casos, como los citados, se han convertido en causales sistemáticas que pueden ser elevadas a la normativa de alcance general, de forma que las Administraciones puedan aplicarlas directamente bajo su responsabilidad, sin el paso por el órgano contralor para la autorización respectiva. Oportunamente se promoverán en consecuencia las reformas a la normativa general.

Adicionalmente, la Contraloría General está promoviendo una mayor interacción entre sus instancias internas, con el propósito de que información relevante sobre la calidad de la gestión administrativa de los sujetos pasivos del control, que sea obtenida en los procesos de control previo, alimenten los procesos de fiscalización posterior con el propósito de que se giren disposiciones que contribuyan a que las Administraciones introduzcan mejoras a sus procesos internos. En este orden de ideas, en el plano del análisis de las solicitudes de autorización de contratación directa en comentario, la División de Contratación Administrativa puede detectar sistemáticos problemas de carencia de planificación en los entes y órganos públicos, que los colocan en situaciones de urgencia recurrente que hacen imposible la aplicación de los procedimientos ordinarios de selección del contratista, pues por esa vía se comprometería la oportuna satisfacción del interés público. En esos casos, la División de Contratación Administrativa debe adoptar las medidas para informar a la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, instancia encargada de la fiscalización posterior, para que pueda programar los estudios pertinentes para detectar los problemas de la gestión administrativa que inciden en la planificación insuficiente, con la finalidad de girar disposiciones que permiten corregir esos problemas, sin demérito de las disposiciones que en el orden sancionador puedan generarse. Lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de recurrir a la Auditoría interna de cada institución, para que enfatice su labor en los procesos que se han identificado como problemáticos, de conformidad con los términos de la Ley General de Control Interno. Esta es la línea de fiscalización integral que en materia de contratación administrativa impulsa la Contraloría General como parte de su agenda de trabajo para los próximos años.

ii. Atención de recursos en carácter de jerarca impropio.

De conformidad con la Ley de Contratación Administrativa¹, la Contraloría General conoce los recursos de objeción y de apelación contra los carteles y actos de adjudicación, respectivamente, emitidos por los entes y órganos públicos, en su condición de jerarca impropio en la materia. Desde luego que no se trata de que todos los carteles y actos de adjudicación sean impugnables ante el órgano contralor, pues existen límites legales conformes con la Constitución Política².

Debe hacerse notar que de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Constitucional, las potestades de jerarca impropio a cargo de la Contraloría General derivan de los artículos 182 y 183 de la Constitución Política. Ha indicado la Sala sobre el particular:

¹ En otras leyes también se prevé la jerarquía impropia, como es el caso de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos.

² Sobre el particular, ver los artículos 27, 81 y 84 de la Ley de Contratación Administrativa.

"La segunda inconstitucionalidad de esta disposición debe considerarse en atención a lo dicho en el considerando anterior (VI.), en lo que se refiere a las funciones y competencias propias de la Contraloría General de la República; de manera que el conocimiento de las apelaciones con grado de superior jerárquico impropio de los actos de adjudicación que acuerden los bancos del sistema bancario nacional, forman parte de las facultades de fiscalización ejercidas por la Contraloría en la vigilancia de la hacienda pública, con arreglo a las normas y principios constitucionales, que el legislador ordinario no puede limitar ni desnaturalizar."

Es importante considerar que los recursos de objeción y apelación no son mecanismos de control previo que la Contraloría General ejerza de oficio, sino que se trata de la resolución de impugnaciones planteadas por particulares interesados en contra de los actos administrativos que les afectan. Se trata por lo tanto del ámbito de la justicia administrativa, que de conformidad con la Constitución Política se desplaza hacia la Contraloría General en virtud de resultar ésta el órgano idóneo para dirimir los conflictos en cuestión, dada su función constitucional de vigilancia de la Hacienda Pública y su independencia absoluta en los planos funcional y administrativo.

Cabe destacar que precisamente en virtud de que la actividad contractual administrativa debe *"procurar la pronta satisfacción del interés general a través de la efectiva construcción de las obras públicas y la prestación de los servicios públicos"*, por lo que los procedimientos no *"pueden transformarse en instrumentos para retardar la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos"*, según lo expuso la Sala Constitucional en una resolución ya citada², es que nuestro modelo constitucional contempla la participación de la Contraloría General en la materia, diseñándose a nivel legal una suerte de *"jurisdicción"* especial a cargo de la Contraloría General, cuyo agotamiento es indispensable para acceder a la sede jurisdiccional en la vía contencioso administrativa, en la que en todo caso, según lo dispone el artículo 90 in fine de la Ley de Contratación Administrativa, solo se pueden reconocer el pago de los daños y perjuicios causados si la contratación cuya adjudicación se impugna ha sido ejecutada o se encuentra en curso de ejecución.

Este régimen especial gira en torno a la participación de la Contraloría General como jerarca impropio en la materia, por lo que pensar en suprimir esta participación implicaría modificar sustancialmente el régimen de la justicia administrativa para la actividad contractual administrativa, lo que no necesariamente supondría un aporte a la eficiencia y eficacia de este ámbito de la gestión pública.

En consecuencia, este órgano contralor estima que lo procedente es trabajar en la introducción de mejoras a esta modalidad de control previo, para lo cual ya se han puesto en marcha acciones concretas.

¹ Resolución N° 5947 del 19 de agosto de 1998. Debe aclararse que en principio el deber de agotar la vía administrativa cuando proceda el recurso de apelación ante el órgano contralor, no habría sido alterado por la Resolución N° 3669-2006 de la Sala Constitucional que concluyó acerca del carácter facultativo del agotamiento de la vía administrativa, precisamente en virtud del carácter constitucional de la potestad de jerarca impropio del órgano contralor en materia de contratación administrativa, derivada del artículo 182 de la Constitución Política.

² Resolución N° 14421 del 17 de diciembre de 2004.

- *¿Qué estamos haciendo para mejorar?*

Uno de los problemas que existen en materia de impugnación de actos relativos a la contratación administrativa, es el de los recursos temerarios, que se interponen con el ánimo incluso de retrasar el procedimiento de contratación. Con el propósito de limitar el impacto que estas gestiones recursivas dilatorias tienen en la satisfacción de las necesidades públicas, la Contraloría General inició desde meses atrás un proyecto de mejora continua en cuanto al tratamiento de la fase de admisibilidad de los recursos de apelación sometidos a su conocimiento. Esto ha permitido incrementar el porcentaje de recursos que son rechazados de plano dentro de los primeros diez días hábiles de trámite.

Por otra parte, y también en el marco de los proyectos de mejora continua, en la actualidad se trabaja en la publicación de una revista digital de jurisprudencia emitida por el órgano contralor en materia de contratación administrativa, que pone al día publicaciones anteriores que cubrieron solamente hasta el año 2004. De este modo, la comunidad nacional tendrá acceso a los criterios más relevantes emitidos por el órgano contralor hasta el mes de diciembre del año 2005. Asimismo, ya se trabaja en un proyecto que permitirá mantener al día y disponible al público esa jurisprudencia. Estos proyectos además de hacer transparente la gestión de la Contraloría General, contribuyen a mejorar la gestión administrativa, en la medida en que los entes y órganos públicos, además de cualquier otro interesado, podrán tener certeza de los criterios imperantes en materia de contratación administrativa, lo que les permite dictar sus actos en un marco de seguridad jurídica. En el tema de los recursos de objeción y de apelación, esta publicación al día de los criterios del órgano contralor permitirá también reforzar las fases de admisibilidad, según las causales previstas en la Ley de Contratación Administrativa y en su Reglamento General.

Tal y como se manifestó al inicio de este comentario, en el ejercicio de las atribuciones relativas a la actividad contractual administrativa, debe tenerse presente que tanto la gestión activa como la de control, deben ajustarse a las formas previstas por la ley, con respeto a los derechos de los potenciales proveedores, los oferentes y los contratistas, pero sin perder de vista la necesaria satisfacción de las necesidades públicas que la Administración pretende cumplir con la contratación administrativa, siempre a partir de la eficiencia y la eficacia que debe caracterizar toda actuación de un ente u órgano público. Se comentó también que esto forma parte de los retos de actualización del Derecho Administrativo, que involucran de manera especial a los operadores jurídicos vinculantes, como es el caso de la Contraloría General. En el caso concreto de la atención de las gestiones recursivas, y como parte de los proyectos de mejora continua, el órgano contralor está trabajando en la formulación de foros de discusión y actividades de capacitación en el plano de las metodologías y del marco de referencia de la interpretación jurídica, con el propósito de introducir mejoras cualitativas en nuestra jurisprudencia¹.

¹ Este es un tema que trasciende la realidad de nuestro país, pues constituye una de las principales preocupaciones del Derecho Administrativo Comparado. Así, el autor Felio Martorell indica: "Urge, por consiguiente, matizar el Derecho administrativo por dos motivos: porque la satisfacción de los intereses generales actuales exige someter a Derecho una función administrativa moderna, de la que se predica la eficacia, y porque no es permisible, desde le punto de vista administrativista, consentir la huida en bloque al Derecho privado sin más, soslayando los principios inspiradores del interés general. De hecho, no será censurable la huida del Derecho administrativo si es éste el que huye de la realidad y se muestra incapaz de cumplir su función." (Martorell, Felio J. La Desadministración Pública. Madrid: Marcial Pons, 2001, página 22).

Finalmente, cabe mencionar que la Contraloría General ha promovido en la Asamblea Legislativa el Expediente No. 15.583 “Reforma a la Ley General de la Contratación Administrativa”, que al momento de elaborar este comentario se encontraba en discusión en el Plenario legislativo. En dicha reforma, se introducen algunas modificaciones importantes en la materia de recursiva. Así, en el caso del recurso de objeción al cartel, se dispone que la Contraloría General solo conocerá los casos derivados de licitaciones públicas, a diferencia de lo que sucede con el texto legal vigente, que remite al órgano contralor tanto los carteles de licitación pública como de la licitación por registro. Lo que se busca con la reforma es que el órgano contralor se concentre en los casos de contratación más relevantes, que desde luego son los derivados de la licitación pública, que es el procedimiento ordinario en el que los principios constitucionales y el rigor de las formas alcanzan su mayor amplitud.

En cuanto al recurso de apelación, se introducen en la reforma en comentario dos cambios importantes. En primer término, se dispone que cuando el apelante discrepe de los estudios que sirven de motivo a la Administración para adoptar su decisión de adjudicar, deberá rebatir de forma razonada esos antecedentes para lo cual tiene la obligación de aportar los dictámenes y estudios emitidos por profesionales calificados. En la actualidad, el apelante solo debe razonar su discrepancia, pues la presentación de prueba le es facultativa, con lo cual la carga de la prueba la deben asumir la Administración licitante y la propia Contraloría General. Esta falta de rigor probatorio de la apelación, promueve sin duda la presentación de apelaciones temerarias o dilatorias, que es precisamente una de las prácticas que se quiere corregir.

Asimismo, la reforma propuesta hace una diferenciación en los plazos de tramitación del recurso de apelación, según el tipo de procedimiento de selección empleado. Con estos ajustes, en el caso de la licitación abreviada¹ que se estaría creando, así como de la actividad contractual sometida a procedimientos ad hoc o sustentada en principios, el recorte total en plazos puede alcanzar hasta los treinta días hábiles con respecto a la situación actual, recorte que resulta razonable pues no atenta contra la calidad del procedimiento recursivo².

La Contraloría General estima que las reformas propuestas a la Ley de Contratación Administrativa, en los términos señalados para el caso de las gestiones recursivas, son importantes y aportarán mejoras a la actividad contractual administrativa, sin que la eficiencia pretendida se obtenga en detrimento de mecanismos de control efectivos.

iii. Refrendo.

A partir del año 1991, la Contraloría General pasó a tramitar únicamente los refrendos de contratos suscritos a nivel de la Administración Pública Central, pues la Administración Pública Descentralizada quedó excluida, con la excepción del sector municipal y otras instancias que por ley debían remitir los contratos al órgano contralor. Incluso en el caso de las municipalidades, desde le año 1995, con la entrada en vigencia de la Ley de Contratación Administrativa, también sus contrataciones quedaron excluidas del refrendo contralor.

¹ La licitación abreviada es el resultado de la fusión de las licitaciones por registro y restringida.

² El recorte de plazos en materia recursiva debe manejarse con sumo cuidado, pues una aplicación indiscriminada y desproporcionada del principio de celeridad, pues atentar contra un trámite eficiente y eficaz.

Esto por cuanto se interpretó que el artículo 184 de la Constitución Política circunscribía el refrendo al ámbito orgánico indicado.

No obstante, en el año 1998 la Sala Constitucional emitió una resolución en la que concluyó que el refrendo de los contratos era aplicable a la totalidad de la Administración Pública, pues *"el artículo 182 constitucional es de aplicación para toda la Administración Pública, sin excepción alguna, al no distinguir la norma constitucional si se trata de una institución del gobierno central, institución autónoma, u órgano desconcentrado".¹*

A partir de ese momento, toda la Administración Pública entonces se ve enfrentada a un mecanismo de control previo, cuyas características han sido detalladas por la Sala Constitucional en los siguientes términos:

"A través del refrendo, la Contraloría General de la República ejerce una fiscalización o control sobre los actos de los sujetos pasivos que puedan comprometer la Hacienda Pública o los presupuestos públicos, como una forma de garantizar la corrección, transparencia y legalidad de los egresos en que puedan incurrir. Para el caso de los contratos administrativos, el referendo se produce después de dictado el acto de adjudicación o de la etapa de perfección del contrato, esto es, cuando el mismo resulta válido por ser sustancialmente conforme con el ordenamiento jurídico, de modo que la Contraloría General de la República a través de esa figura examina y verifica que el clausulado del contrato debidamente formalizado se ajuste al bloque de legalidad, esto es, al cartel de la licitación que es la regulación o normativa específica del contrato respectivo, la oferta formulada, la Ley de la Contratación Administrativa y su reglamento y, en general, con el resto del ordenamiento jurídico administrativo."²

De manera que en el año 1999, la Contraloría General enfrenta el reto de asumir la revisión de la legalidad de todos los contratos administrativos, revisión que supone verificar la conformidad de las obligaciones asumidas con la oferta, el cartel y el bloque de legalidad en su totalidad, en cuanto resulte aplicable a cada caso.

Pero no solo supuso la resolución de la Sala Constitucional un reto cuantitativo para el órgano contralor, sino una exigencia en el plano técnico. Esto por cuanto en los últimos años la actividad contractual de las Administraciones Públicas se ha dinamizado de manera notable, al tiempo que se ha diversificado en su complejidad, por el surgimiento de esquemas contractuales novedosos, en algunos casos atípicos, que están asociados con diseños de financiamiento igualmente innovadores en nuestro medio. El órgano contralor se ve enfrentado a figuras contractuales como la gestión interesada, la concesión de gestión de servicios, la concesión de obra pública con o sin servicio público, esquemas de titularización para el financiamiento de contratos de obra pública, arrendamientos de distinta naturaleza, contratos de concierto, entre otras figuras a las que ha recurrido la Administración Pública para dar cabal satisfacción a las necesidades públicas.

¹ Resolución N° 5947 del 19 de agosto de 1998.

² Resolución N° 14421 del 17 de diciembre de 2004.

- *Algunas consideraciones puntuales sobre el contexto del refrendo contralor*

Por las razones ya descritas, el refrendo contralor se ha colocado de manera sistemática bajo el foco de atención de la comunidad nacional. Es probablemente el mecanismo de control previo sobre el que más se discute. Están los que señalan la necesidad de su existencia, como mecanismo de aseguramiento de la legalidad de la actividad contractual, pues su ausencia dejaría por la libre la formalización de contratos ilegales. Otros exponen que es un medio de control que entraña la gestión administrativa y que se presta para que la Contraloría General imponga sus valoraciones de oportunidad y conveniencia a la Administración.

Lo cierto es que el refrendo es una realidad normativa que parte del texto expreso de la Constitución Política, por lo que pensar en su eliminación supondría una necesaria reforma constitucional. De manera que este órgano contralor debe asumir esa asignación del constituyente, de la forma que resulte más adecuada. Más adelante se explica cómo, a partir de la propia reglamentación dictada por la Contraloría General, se puede lograr una disminución del ámbito del refrendo, sobre la base del traslado de responsabilidad al plano del sistema de control interno de cada ente u órgano público, además del reforzamiento del control posterior. Sin embargo, en este punto se estima pertinente hacer referencia sobre algunas prácticas que han coadyuvado a hacer más complejo el trámite de refrendo, y que esta Contraloría General estima que deben corregirse pues de lo contrario el mecanismo de control previo en comentario puede generar problemas para la gestión pública.

En primer término, debe señalarse que el refrendo se produce en la etapa final del procedimiento de adquisición de bienes y servicios, pues se trata de un requisito de eficacia. Esta ubicación plantea algunos temas relevantes. Uno de ellos, es el de la ponderación de vicios de nulidad que se detecten: ¿cuál debe ser la postura de la Contraloría General de frente a vicios de nulidad?, ¿deben esos vicios ser declarados y por lo tanto denegar la posibilidad de la ejecución contractual y echar por la borda un procedimiento completo de contratación administrativa?

Estas preguntas, entre otras varias, se presentan de manera cotidiana en el análisis contractual a cargo del órgano contralor. Sobre el particular, y dado que es imposible tener respuestas absolutas en esta materia, lo cierto es que la Contraloría General ha incorporado como parámetro lo resuelto por la Sala Constitucional, según ya se ha reseñado, en el sentido de que los controles en materia de contratación administrativa, deben tener por norte fundamental procurar que la misma se ciña a la ley de modo que resulte regular o sustancialmente conforme con el ordenamiento jurídico, para evitar cualquier acto de corrupción o de desviación en el manejo de los fondos públicos, pero en el entendido de que todos los requisitos formales dispuestos por el ordenamiento jurídico para asegurar la regularidad o validez en los procedimientos de contratación, el acto de adjudicación y el contrato administrativo mismo, deben también procurar la pronta satisfacción del interés general a través de la efectiva construcción de las obras públicas y la prestación de los servicios públicos, por lo que ni los procedimientos ni los mecanismos de control pueden transformarse en instrumentos para retardar la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos. En palabras de la Sala Constitucional:

"Síguese de lo anterior que las formas propias de los procedimientos de la contratación administrativa así como los recaudos de carácter adjetivo que establece el ordenamiento jurídico para la validez y eficacia de un contrato administrativo deben interpretarse de forma flexible en aras del fin de todo contrato administrativo, sin descuidar, claro está, la sanidad y corrección en la forma en que son invertidos los fondos públicos. Desde esta perspectiva, los procedimientos administrativos de contratación son la sombra (forma) que debe seguir, irremisiblemente, al cuerpo (sustancia) que son los fines y propósitos del contrato administrativo de satisfacer el interés general y, desde luego, procurar por el uso racional, debido y correcto de los fondos públicos. Por último, debe recordarse que los principios de la eficiencia y la eficacia en cuanto informan la organización y gestión administrativa tienen fuerte asidero constitucional (artículos –todos de la Constitución Política- 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de "Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas", el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de "buena marcha del Gobierno" y el 191 al recoger el principio de "eficiencia de la administración")."¹

De forma tal que la Contraloría General ejercerá la potestad de refrendo de contratos, en el entendido de que ese control previo no puede convertirse en un fin ni puede sancionar cualquier vicio sin ponderar la necesaria satisfacción del interés público perseguido con la contratación bajo examen. Pero no solo eso, sino que esta Contraloría General tiene absolutamente claro que es su deber señalárselo a la Administración cuáles son los vicios detectados y definir si son subsanables. Así, la Sala Constitucional ha indicado de manera expresa que *"a través de la improbadación del contrato la Contraloría General de la República debe señalárselo a la Administración activa los defectos que deben ser subsanados, enmendados o corregidos para obtener el respectivo refrendo"*². Es decir la finalidad del refrendo es asegurarse de que un contrato se ajuste a la legalidad para que se pueda ejecutar, por lo que si no se ajusta, se debe señalar qué se debe subsanar para poder proceder a la ejecución. Entonces, debe quedar claro que el refrendo no es un mecanismo para impedir la ejecución de los contratos administrativos.

Lo citado en el párrafo anterior tiene particular importancia en virtud de que es posible identificar en el medio nacional alguna tendencia a interpretar que en el trámite de refrendo, la Contraloría General debe comportarse como un órgano director y decisor de un procedimiento sancionador o como un juez, es decir, se equipara el trámite de refrendo a un proceso de índole contencioso, en el que la Contraloría General no puede *"adelantar criterio"* ni tener contacto alguno con la Administración o el contratista. Sobre el particular, la Sala Constitucional ya ha advertido de manera concreta sobre la naturaleza no contenciosa del trámite de refrendo, en los siguientes términos:

"El refrendo contralor, en cuanto constituye una manifestación concreta de la tutela administrativa o dirección intersubjetiva que ejerce el ente público mayor (Estado), resulta ser un acto unilateral por su propia esencia y naturaleza

¹ Resolución N° 14421 del 17 de diciembre de 2004.

² Resolución N° 14421 del 17 de diciembre de 2004.

-corroborar la regularidad, corrección y legalidad del contrato administrativo debidamente formalizado-, que emana del órgano de fiscalización superior, lo anterior aunque sea gestionado por la administración activa y sus efectos se irradién respecto de las partes del contrato respectivo, de modo que no puede existir un contradictorio, puesto que, no se trata de un procedimiento administrativo en el que existan intereses contrapuestos.”¹

Es decir, el trámite de refrendo no es un procedimiento administrativo, es una revisión de legalidad de un documento contractual que arroja un acto unilateral a cargo de la Contraloría General. Durante ese trámite, ni con posterioridad a él, existe impedimento constitucional o legal alguno para que la Contraloría General consulte con la Administración o incluso con el contratista, aspectos que se estimen relevantes para desentrañar el alcance de las obligaciones pactadas en un contrato administrativo, pues como bien señala la Sala Constitucional, el refrendo implica un análisis de la conformidad de las obligaciones pactadas con la oferta (vinculación con el contratista), el cartel (vinculación con la Administración licitante) y con el bloque de legalidad. Especialmente en relaciones contractuales complejas, el análisis de legalidad apuntado no puede partir de una fría lectura del expediente administrativo, sino que puede implicar requerimientos de información a las partes que suscriben el contrato. No puede perderse de vista que desde la óptica de la jurisprudencia constitucional, una vez que el contrato se ha perfeccionado ya existe un ámbito de derechos subjetivos a favor del contratista de la Administración, al punto de que el no otorgamiento del refrendo no implica una anulación del contrato administrativo, pues esa posibilidad solo puede ser ejercida por la propia Administración contratante por medio de los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, este órgano contralor subraya la necesidad de que se comprendan los alcances del trámite de refrendo, de forma tal que no se le confunda con un procedimiento administrativo de naturaleza contenciosa, en el que se enfrentan partes que tienen puntos encontrados. En este contexto, los requerimientos de información a las partes contratantes, e incluso las reuniones tendientes a aclarar los alcances de determinados aspectos contenidos en el contrato administrativo, resultan imprescindibles para el análisis de legalidad del documento correspondiente. Asimismo, según ya se ha reseñado, es un deber del órgano contralor definir los vicios subsanables para alcanzar el refrendo respectivo. El refrendo no está diseñado para impedir la ejecución de un contrato, sino para garantizar que ésta es posible en un marco de ajuste al bloque de legalidad.

Debe mencionarse otra tendencia particularmente riesgosa que se identifica en la actualidad con respecto al refrendo contralor, y es que ya sea con intereses sanos y legítimos, o bien con la intención de procurar anular a toda costa un acto de adjudicación que no se pudo combatir de manera exitosa por medio de las vías de impugnación ordinarias, el refrendo es enfocado por algunos sectores como un trámite que permite analizar a partir de cero todos los actos de la administración, para evitar la eficacia del contrato administrativo, sin parar mientes en el costo social de la desatención de las necesidades públicas. Sobre el particular, este órgano contralor reitera que el trámite de refrendo no es un momento procesal adicional a disposición de las partes interesadas en una contratación para dirimir controversias propias del procedimiento de selección del contratista.

¹ Resolución N° 14421 del 17 de diciembre de 2004.

Y es que alrededor de los trámites de refrendo se generan incluso discusiones de índole política acerca de la conveniencia u oportunidad de una determinada contratación, especialmente cuando de por medio está la aplicación de figuras contractuales que permiten la gestión privada de obras y servicios públicos, discusiones que en algunos casos se recubren de alegatos sobre la legalidad de aspectos concretos de los documentos contractuales. Este órgano contralor subraya de manera respetuosa que no es el trámite de refrendo la etapa en la que resulta oportuno pretender combatir la aplicación de figuras contractuales cuya vigencia está contemplada en leyes de la República. El refrendo contractual parte de la realidad normativa y no puede convertirse en instrumento para anular la aplicación de figuras contractuales legalmente vigentes, sobre las que no existe consenso político, pues esa no sería más que una manifestación del vicio de los actos administrativos denominado desviación de poder.

En algunas ocasiones, la presión política y social sobre la implementación de determinadas figuras contractuales, ha dado lugar al extremo de que la responsabilidad política y administrativa derivada de la gestión pública activa, se transfiere a la Contraloría General, desnaturalizando el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución Política. Debe entenderse que la Administración es responsable de sus actuaciones, de sus decisiones y de sus omisiones, y el hecho de que los contratos administrativos estén sometidos a la revisión de legalidad por parte de la Contraloría General, no puede ser tenido como un aval constitucional a la transferencia de la responsabilidad política y ejecutiva hacia instancias técnicas de control cuyas competencias tienen alcances limitados.

No es prudente ni legítimo, por ejemplo, que los altos jerarcas públicos indiquen que en última instancia sus actuaciones serán revisadas por la Contraloría General, por lo que si el órgano contralor las “avalas” es porque se apegan al ordenamiento jurídico, todo bajo la responsabilidad exclusiva de los funcionarios del órgano contralor, y en caso de que no sean “avaladas”, de frente a la comunidad nacional también la responsabilidad por la insatisfacción de las necesidades públicas es atribuida en exclusiva a la Contraloría General. La presión que esa indebida transferencia de responsabilidad política y administrativa implica, cuyos efectos se han hecho sentir especialmente en el ámbito del refrendo contralor, solo han contribuido a anular la búsqueda de soluciones jurídicas que permitan cumplir con los principios de eficiencia y eficacia que la Sala Constitucional ha subrayado como parámetros esenciales en la actividad contractual administrativa.

- *¿Qué estamos haciendo para mejorar?*

La Sala Constitucional ha señalado que “*es constitucionalmente posible que en atención a la naturaleza, objeto y cuantía de la contratación de que se trate*” el órgano contralor “*establezca condiciones razonables y proporcionadas a la facultad que el artículo 184 constitucional le otorga para refrendar los contratos del Estado, con miras a no crear mecanismos que afecten una expedita gestión administrativa, y en atención al interés público; toda vez que el refrendo debe entenderse como parte de las atribuciones de fiscalización de la hacienda pública que le corresponde en exclusiva a la Contraloría, para cuyo ejercicio posee absoluta independencia funcional y administrativa, en virtud de lo dispuesto en el propio artículo 183 de la Carta Fundamental, motivo por el cual puede definir los alcances, mecanismos*

y procedimientos de fiscalización superior, incluso frente al legislador, si éste afecta su independencia".¹

Con fundamento en lo anterior, la Contraloría General desde el año 2000 había elaborado una reglamentación para el ejercicio del refrendo, con el propósito de delimitar el porcentaje de documentos contractuales ha estudiar. No obstante, solo en el año 2005 el órgano contralor trató más de 2500 documentos contractuales, además de centenares de consultas externas asociadas con el trámite de refrendo. Debe destacarse que la Contraloría General cuenta con un número reducido de funcionarios para cubrir la totalidad de la actividad fiscalizadora que la Constitución Política y las leyes le atribuyen. En el caso concreto del refrendo, a partir de un esfuerzo importante de organización, se destacaron 9 funcionarios profesionales en Derecho, por lo que el volumen contractual y de consultas antes descrito resulta evidentemente excesivo.

En consecuencia, en el mes de marzo del 2006, y como producto de un proyecto de mejora continua, se publicó en el Diario Oficial un nuevo reglamento para el ejercicio del refrendo contralor, en el cual se ajustaron los límites presupuestarios que determinan el envío de los contratos a la Contraloría General, para circunscribir el refrendo especialmente al ámbito de la licitación pública, sin perjuicio de algún porcentaje reducido de la licitación por registro y de la contratación directa. La reducción del número de documentos sometidos al refrendo contralor se estima que rondaría un 50% en relación con el año 2005, aunque desde la óptica del monto presupuestario fiscalizado por este medio se mantendrían porcentajes cercanos al 80%, pues las contrataciones más importantes y de mayor volumen presupuestario se tramitan por la vía de la licitación pública. Como se puede apreciar, se trata de concentrar el control directo del órgano contralor en lo estratégico, al tiempo que se remite al sistema de control interno el control del resto de la actividad contractual administrativa, sin perjuicio de las actividades de fiscalización posterior a cargo de la Contraloría General.

En igual sentido de perseguir lo estratégico, la nueva reglamentación limita el número de modificaciones a contratos de obra pública que deben ser remitidas a refrendo, de forma tal que el órgano contralor conozca aquellas modificaciones que sobrepasan porcentajes razonables, con el fin de verificar que efectivamente se esté ante situaciones imprevisibles, según lo prescribe el artículo 12 de la Ley de Contratación Administrativa. Esta medida puede permitir mayor continuidad y por lo tanto eficiencia en el desarrollo de obras públicas, sin detrimento del control, pues corresponde al sistema de control interno garantizar niveles de riesgo razonables en el manejo de los fondos públicos, todo de conformidad con la Ley General de Control Interno.

Adicionalmente, y según quedó previsto en la reforma reglamentaria en comentario, el órgano contralor se encuentra abocado al estudio de algunas categorías contractuales en las cuales es posible y deseable hacer algún tipo de exclusión del refrendo contralor, como es el caso de los convenios interadministrativos, los cuales dado el carácter inestimable de su cuantía deben ser remitidos en su totalidad a la Contraloría General. En este sentido, existen muchos convenios de la naturaleza apuntada que son simples mecanismos de cooperación entre entes y órganos públicos, que deberían poder ejecutarse sin requerir su sometimiento al control previo de la Contraloría General.

¹ Resolución N° 9524 del 3 de diciembre de 1999.

También se analiza la posibilidad de excluir del refrendo los casos de contratos que han sido incorporados en los carteles de licitación, en proyectos de gran envergadura como las concesiones y obras financiadas mediante titularizaciones, debido a la particular relevancia que la claridad de reglas tiene en estos casos en el marco del principio de seguridad jurídica. Para tales efectos, el órgano contralor estudia la posibilidad de trasladar su análisis del contrato a la etapa inicial del procedimiento de selección del contratista, de manera que no se prescinde de la vigilancia de la Contraloría General, sino que ésta se ubicaría en un momento más idóneo del procedimiento. Por esta vía se puede evitar desde muy temprano que una relación contractual administrativa llegue a formalizarse con vicios de nulidad importantes que, cuando llegan al refrendo en la fase final, su declaración puede implicar costos económicos y sociales muy grandes para el país.

Por otra parte, y como parte de los proyectos de mejora continua, la Contraloría General realizará un rediseño interno del proceso de refrendo, para hacerlo más eficiente y uniforme en sus resultados finales, con la implementación de manuales y metodologías de trabajo específicos. Desde esta perspectiva, cabe señalar que en el ya comentado Expediente No. 15.583 “Reforma a la Ley General de la Contratación Administrativa”, se plantean recortes a los plazos de trámite de refrendo, pasando en la licitación pública de 30 a 25 días hábiles, y en los otros casos de 30 a 20 días hábiles. Esta mayor celeridad resulta razonable y el rediseño del proceso interno se estaría ajustando a los nuevos plazos. Además, se ha definido ya una etapa clara de admisibilidad del documento sometido a refrendo, de manera que si existen defectos de forma la Contraloría General los advierta en los primeros días del trámite y requiera la subsanación inmediata, con lo que se evitan atrasos innecesarios.

Todos estos procesos de mejora continua van ligados a la ya mencionada formulación de foros de discusión y actividades de capacitación en el plano de las metodologías y del marco de referencia de la interpretación jurídica, con el propósito de introducir mejoras cualitativas en nuestros análisis jurídicos, desde la perspectiva integral del Derecho Administrativo a la que ya se ha hecho referencia.

b. Control “posterior”, control interno y transparencia.

Ya se ha visto que los mecanismos de control previo a cargo de la Contraloría General, tienen diversa naturaleza y lógica en el marco del sistema de contratación administrativa. Desde esta perspectiva, cualquier modificación que se inserte en esa materia debe cuidar los matices descritos, pues de lo contrario es posible que los cambios que se promuevan lejos de mejorar la situación actual la compliquen. Se ha detallado además qué está haciendo el órgano contralor para hacer más eficiente el control previo.

Pero lo cierto es que nuestro sistema históricamente se ha recargado en los controles previos, pues se les atribuye la cualidad casi mágica de prevenir y subsanar todos los problemas de la gestión contractual administrativa, lo cual no es correcto. Esto, entre otras cosas, por cuanto una de las etapas más críticas de la actividad contractual viene a ser la de ejecución. Intentar prevenir en el control previo todo lo que podría salir mal en la ejecución, conduciría a una parálisis administrativa pues difícilmente existe la posibilidad de un contrato perfecto que prevea todos los posibles problemas de ejecución. De manera que debe tenerse presente que la tarea de fiscalización posterior, el sistema de control interno y los mecanismos de

transparencia, resultan vitales para la vigilancia del correcto manejo de los fondos públicos, máxime si se plantea una reducción y simplificación del sistema de control previo.

*i. **Fiscalización y control “posterior”.***

Debe aclararse que las denominadas tareas de fiscalización, que están asociadas con estudios o auditorías financieras, operativas o evaluativas, no se circunscriben a las etapas “posteriores” o de ejecución de la actividad contractual. Todo lo contrario, buena parte de los problemas de la actividad contractual administrativa se concentran en la fase inicial del procedimiento de adquisición de bienes y servicios, es decir, en lo relativo a la planificación de la actividad contractual y a la organización de los medios empleados para llevarla a buen término. Esta fase preliminar también está lejana a los mecanismos tradicionales de control previo, o si se quiere, cuando se llega a ellos, ya se ha perdido valioso tiempo en la formulación de buenos proyectos y procesos de contratación administrativa.

- *¿Qué estamos haciendo para mejorar?*

Como ya se ha mencionado, el órgano contralor ha incorporado en su agenda de temas prioritarios de fiscalización el de la actividad contractual administrativa. El propósito fundamental es focalizar los estudios de fiscalización no solo en casos concretos de contratos con problemas de ejecución, sino hacer estudios acerca de la calidad de los procesos, organización y control interno de las entidades públicas, en contratación administrativa, de manera que las disposiciones de esos estudios estén dirigidas no solo a detectar nulidades de contratos concretos o eventuales responsabilidades de funcionarios públicos, sino a que se introduzcan mejoras en la gestión de esas entidades públicas para que sean más eficientes y eficaces en su gestión de compras. No basta un control par sancionar, se requiere también un control para mejorar.

La perspectiva de fiscalización que se abre por lo tanto, abarcará no solo la fase de ejecución contractual, sino también la ya mencionada fase previa de planificación y organización de los procedimientos de compras. Esta orientación está ligada a la idea de una fiscalización integral de la gestión pública, que abarque las planificación, presupuestación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas.

Cabe destacar que este órgano contralor también se propone elaborar informes especiales periódicos sobre la actividad contractual administrativa, para remitirlos a la Asamblea Legislativa, con la finalidad de que los legisladores puedan contar con información relevante para el ejercicio de sus atribuciones de control político y de análisis de nuevas propuestas normativas relativas a la materia contractual administrativa.

*ii. **Rectoría y control interno.***

Ya se ha comentado cómo la simplificación del control previo a cargo de la Contraloría General, descansa en la migración hacia el control interno y la fiscalización posterior. En cuanto a la fiscalización posterior ya se ha comentado el enfoque que se seguirá en los próximos años. Por su parte, el componente del control interno es también determinante. Ya en el plano de normatividad general, la promulgación de la Ley General de Control Interno

supuso una señal indiscutible de que la concepción sobre la responsabilidad del control se estaba variando, pues no solo sería esa una tarea de la Contraloría General, sino que se subrayó la existencia de un sistema de control interno, cuyos componentes orgánicos son la Administración activa y la Auditoría interna, que constituyen la primera línea de protección del interés público relativo al correcto uso de los fondos públicos.

Desde esta perspectiva, el simplificar los mecanismos de control previo solo es posible si los habitantes de la Nación tienen certeza de que existen los medios alternativos de vigilancia de la Hacienda Pública, y esos medios recaen de manera indubitable en el sistema de control interno, según se ha mencionado. Ahora, en relación con ese sistema, la Contraloría General tiene una función de rectoría, regulada tanto en su Ley Orgánica como en la citada Ley General de Control Interno. Asimismo, debe recordarse que la propia Ley de Contratación Administrativa, en su artículo 3, dispone que sus disposiciones *"se interpretarán y se aplicarán, en concordancia con las facultades de fiscalización superior de la hacienda pública que le corresponden a la Contraloría General de la República, de conformidad con su Ley Orgánica y la Constitución Política"*.

- *¿Qué estamos haciendo para mejorar?*

La Contraloría General se encuentra en un proceso de implementación de ajustes a su estructura, que tiene como uno de sus propósitos un mayor acercamiento a los componentes del sistema de control interno. Asimismo, se está trabajando en la emisión de normativa técnica, tendiente a fortalecer el marco a partir del cual se debe ejercer el control interno. También se están programando actividades de capacitación para fortalecer las competencias de los funcionarios clave de los sistemas de control interno, de forma que se garantice su idoneidad para el cumplimiento de sus funciones.

iii. Transparencia.

En materia de actividad contractual administrativa, uno de los problemas es que se plantean las discusiones sobre la base de simples percepciones y no de información sistemática y relevante sobre la realidad de la gestión pública. Desde esta perspectiva, es imprescindible el desarrollo de sistemas de información que hagan transparente la actividad contractual administrativa, pues esa transparencia permite un mayor control ciudadano e institucional.

- *¿Qué estamos haciendo para mejorar?*

El artículo 101 de la Ley de Contratación Administrativa prevé el deber de los entes y órganos públicos de remitir cada tres meses a la Contraloría General, un reporte en el cual informará sobre la actividad contractual desplegada durante ese período. Cabe destacar que las nuevas tecnologías de información disponibles en la actualidad permiten que los citados informes puedan elaborarse bajo formatos electrónicos que faciliten su manejo, disponibilidad y procesamiento.

En el orden de ideas expuesto, el órgano contralor desarrolló el Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC), para promover la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos destinados a la contratación administrativa, sistema que contendrá información

referente a los procedimientos de contratación iniciados, los actos de adjudicación, calidades de los contratistas, objeto y monto de las operaciones, así como otros datos de relevancia sobre la actividad contractual administrativa.

Ya en el Diario Oficial La Gaceta No. 243 del 16 de diciembre de 2005, se publicaron las directrices para el registro, validación y el uso de la información sobre la actividad contractual, que son la base para el SIAC. Asimismo, ya se está trabajando en los procesos internos para asegurar el funcionamiento del sistema, así como en un plan de capacitación intensivo para las Administraciones Públicas. Se espera que a partir del mes de julio de 2006 arranque el registro de información en el sistema.

1.3 Perspectivas sobre la gestión administrativa, los procedimientos de concurso y los nuevos tipos contractuales complejos.

Se ha comentado ya acerca del ámbito de control de la actividad contractual administrativa, que recae en buena medida en la Contraloría General. No obstante, este órgano contralor debe subrayar que los problemas fundamentales en la materia de contratación administrativa no son atribuibles principalmente al control. Es necesario volcar la mirada a factores tales como la calidad de la gestión administrativa, el diseño legal de los procedimientos de concurso y las dificultades de implementación de nuevos tipos contractuales complejos.

a. La gestión administrativa.

Quien lleva a cabo la actividad contractual es la Administración Pública. Son los entes y órganos públicos quienes detectan las necesidades que deben ser satisfechas por medio de la contratación administrativa. Son los entes y órganos públicos los que definen, en el marco de sus potestades regladas y discrecionales, acerca de la mejor manera de atender la necesidad detectada. Esas instancias definen los objetos y modalidades contractuales, al tiempo que les corresponde efectuar el procedimiento de selección, formalizar el contrato y supervisar su adecuada ejecución.

Desde esta perspectiva, es de conocimiento general que las Administraciones Públicas muestran deficiencias en las tareas indicadas en el párrafo anterior. Hay debilidades en la planificación, elaboración de carteles innecesariamente complejos y oscuros, que no han sido suficiente madurados para efectos de su publicación, lo que genera cadenas importantes de modificaciones, aclaraciones y prórrogas al plazo de recepción de ofertas. Se aprecian procesos de evaluación de ofertas no siempre ordenados, en parte producto de la propia inseguridad jurídica que generan las múltiples variaciones y aclaraciones al cartel. Asimismo, se incurre en procesos de formalización contractual extensos, en los que incluso se varían términos cartelarios y de la oferta, en algunos casos producto de la desactualización de precios y condiciones ofertadas en virtud del retraso en la suscripción y orden de inicio del contrato. Además, hay carencias en la fase de ejecución contractual, en la que se nota ausencia de rigor en la supervisión del cumplimiento contractual, lo que compromete la satisfacción del interés público.

Es decir, pretender atribuir los problemas de la actividad contractual al control que ejerce la Contraloría General, ya fuera por el contenido de las resoluciones o los plazos en los que se

emiten, y proponer en consecuencia que se deben suprimir esos controles, no solo es soslayar una realidad bastante más compleja, sino que es obstaculizar la toma de decisiones correctas y eficientes, pues lejos de mejorar la gestión pública en cuanto a la actividad contractual, la ausencia de controles solo permitiría disimular u ocultar las ineficiencias administrativas. La gestión de control debe mejorar y simplificarse, pero la gestión administrativa debe también mejorar y simplificarse. Por lo tanto, viene siendo hora de que se discuta sobre la ineficiencia de la Administración, no para sancionarla, sino para evidenciar la necesidad de hacerla eficiente. Y el hacerla eficiente no empieza por suprimir el control, sino que empieza por mejorar procesos, organización y metodologías de trabajo al interior de los entes y órganos que componen la Administración Pública. Se empieza por imprimirlle coherencia a la acción administrativa por medio de una acción de gobierno también coherente y que responda a objetivos claros. El Gobierno y su aparato administrativo deben asumir también la parte que les corresponde para mejorar.

Para ayudar a mejorar esa gestión de gobierno y de administración, la Contraloría General está asumiendo su parte de ajustar el instrumental de control y la visión jurídica y técnica con que se ejerce, según ya se ha reseñado con amplitud. También el órgano contralor ha asumido el reto de proponer de manera directa reformas a la Ley de Contratación Administrativa, que tienen como única finalidad hacer más eficiente la actividad contractual administrativa. Asimismo, se está trabajando en el reforzamiento del sistema de capacitación sobre contratación administrativa, que será impulsado por medio de nuestro Centro de Capacitación, con la finalidad de fortalecer el conocimiento de los funcionarios de los entes y órganos públicos que participan en los trámites de contratación.

b. Los procedimientos de concurso.

Por medio de las reformas propuestas por la Contraloría General a la Ley de Contratación Administrativa, se ha pretendido simplificar el esquema de procedimientos de selección de contratistas vigente en la actualidad. Tal y como es la tónica en el Derecho Comparado, se plantea una licitación pública y una licitación abreviada. No se han alterado los límites actuales para la licitación pública ni para la contratación directa de escasa cuantía, que ya han sido objeto de impugnaciones y confirmaciones en la sede de la jurisdicción constitucional. Asimismo, se proponen mejoras puntuales a las estructuras de los procedimientos en comentario, para tratar de hacerlos más efectivos en su finalidad de permitir la selección de la mejor oferta en el momento oportuno, para la satisfacción del interés público.

En todo caso, es necesario enfatizar en la necesidad de que los procedimientos de concurso sean diseñados con base en principios de eficiencia, para que resulten ser caminos que permitan una actividad contractual eficiente. En esto resta mucho trabajo, no solo a nivel del diseño normativo, sino de la interpretación jurídica a cargo de los distintos actores vinculados con la materia, incluyendo a la Contraloría General, reto que estamos dispuestos a asumir.

c. Nuevos tipos contractuales complejos.

Un tema final que preocupa a la Contraloría General y que debe ser abordado, es el de la implementación de nuevos tipos contractuales complejos. La actividad contractual administrativa se ha caracterizado en los últimos años por la irrupción de nuevas figuras

contractuales, a las que ha recurrido la Administración especialmente con la finalidad de procurar medios novedosos de financiamiento de obras y servicios que, de lo contrario, tendrían que ser postergados en virtud de la compleja situación fiscal que ha enfrentado el país.

En este contexto, se cuenta con figuras contractuales típicas, desarrolladas en leyes, tales como la concesión de obra pública con o sin servicio público y la concesión de gestión de servicios, así como con figuras atípicas, como es el caso de los contratos de concierto y de gestión interesada. Se identifica un mayor dinamismo en el uso del contrato de fideicomiso, especialmente para implementar esquemas de titularización para el financiamiento de obras públicas.

En muchos casos, las nuevas figuras contractuales tienen como propósito vincular al sector privado en la construcción de obras, explotación de bienes y prestación de servicios, que tradicionalmente han sido asumidas de manera directa por la Administración. En ninguno de esos casos es posible hablar de venta de activos, pues la titularidad de los bienes no sale de la esfera pública, aspecto esencial en los casos previstos en el artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política, según lo ha reiterado la Sala Constitucional. Asimismo, se trata de contratos de duración, que suponen esquemas tarifarios y deberes esenciales de supervisión y control por parte de la Administración contratante.

La existencia y uso de esas figuras contractuales, supone retos tanto para la Administración como para instancias de control como la Contraloría General, pues la aplicación de procesos y metodologías de trabajo diseñadas para esquemas de contratación tradicionales, puede ser improcedente por no resultar idóneas para contratos novedosos que tienen una naturaleza distinta y más compleja. La dinámica de estas figuras contractuales novedosas, que en muchos casos suponen relaciones de largo plazo sujetas a muchas variables económicas, políticas y sociales, exige de un marco de ejecución, regulación y control lo suficientemente ágil y flexible que permita alcanzar el éxito de los proyectos, siempre en el marco del equilibrio de las contraprestaciones pactadas. No es lo mismo un contrato de obra que un contrato de concesión de obra, por lo que el tratamiento de los problemas de uno y otro no siempre puede ser el mismo. Si el país desea seguir adelante con el esquema de concesiones, por ejemplo, debe comprender las exigencias que ello supone y actuar de conformidad.

Esta Contraloría General reitera que no le corresponde decidir si es conveniente para el país tener leyes o reglamentos que promuevan nuevas figuras contractuales como las mencionadas. Tampoco compete al órgano contralor definir en los casos concretos de obras o servicios, si es conveniente utilizar una figura contractual o recurrir a la prestación directa por parte de las estructuras ordinarias de los entes y órganos públicos. Esas son decisiones propias del ámbito legislativo y de gobierno. El órgano contralor se debe limitar a fiscalizar a partir del marco normativo vigente. De manera que para que estas figuras contractuales tengan aplicación exitosa, debe existir claridad política en cuanto a la conveniencia de su aplicación a los casos concretos, capacidad y recursos por parte del Estado para asumir sus obligaciones y garantizarse el cumplimiento de las que corresponden al contratista.

2. La función auxiliar de la Contraloría General a la Asamblea Legislativa: una relación a reconfigurar

Una de las orientaciones del nuevo modelo de gestión que está llevando adelante la Contraloría General tiene como premisa fundamental, mejorar el estilo de vinculación entre esta institución y la Asamblea Legislativa, a fin de lograr una contribución más activa, oportuna y relevante al Primer Poder de la República; y, si bien en los últimos siete años, ha habido avances significativos en la orientación mencionada, se considera importante ir más rápido para lograr un mejor apoyo a la labor legislativa y contribuir a un mejoramiento en el quehacer del Congreso.

Durante los últimos años la Contraloría General se ha dedicado a atender dos grandes tipos de demanda de parte de la Asamblea Legislativa, una referida a la consulta de opinión sobre ciertos proyectos de ley que pueden incidir en el quehacer de la Contraloría General y otra, la atención de denuncias solicitando la realización de estudios especiales sobre presuntas irregularidades de las que tuvieron conocimiento directamente los diputados o bien indirectamente a través de la atención de irregularidades canalizadas por los ciudadanos ante al Asamblea Legislativa, al no lograr una respuesta directa de las entidades. Ambos elementos normalmente son abordados sin realizar ninguna contacto previo con los diputados, para asegurarse de cuáles son los objetivos buscados y poder entregar un producto de mejor calidad, que llene las expectativas de su demandante.

Es importante señalar que en los períodos constitucionales 1998-2002 y 2002-2006, se muestra un crecimiento importante de nuevas demandas de la Asamblea Legislativa hacia la Contraloría, en lo que se llama productos no tradicionales, como por ejemplo las comparecencias de la Contraloría General en diferentes comisiones y de sus funcionarios para asesorar a dichas comisiones en asuntos particulares que están tramitando o investigando (Ver Gráfico 3.1 y Cuadro 3.1 del Informe de Labores).

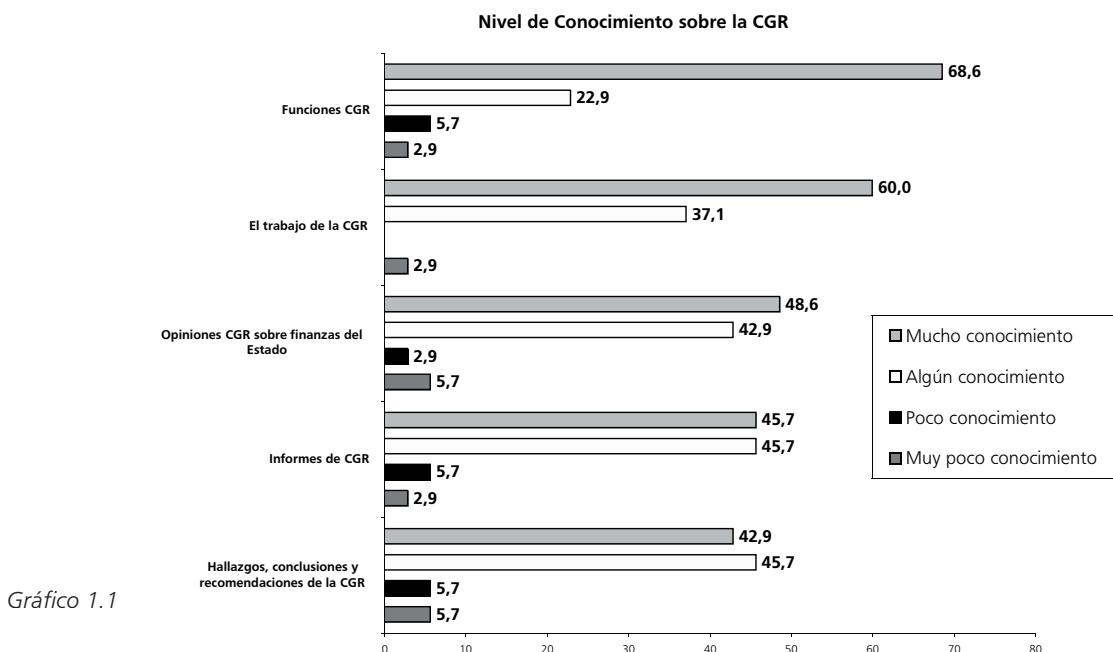
En consideración a dichos cambios en las demandas de los congresistas, y con el propósito de fortalecer el papel de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, que ostenta la Contraloría General, se ha considerado pertinente realizar una encuesta a los diputados, para, a partir de los resultados identificar las principales características de dichas relaciones y así desarrollar acciones que permitan fortalecer la función auxiliar de la Contraloría General hacia el Poder Legislativo.

La encuesta fue aplicada a los diputados en febrero del 2006, con el propósito de aprovechar la experiencia de casi cuatro años de trabajo desde el Congreso. Con un alto nivel de apoyo por parte de las diferentes fracciones, se logró obtener respuesta de 34 diputados (61,4%), lo que permite un satisfactorio nivel de confiabilidad.

Los objetivos de la encuesta se orientaron a determinar, el nivel de conocimiento de los diputados sobre la Contraloría General y su labor; el intercambio de información, insumos técnicos para el control político y la labor legislativa; apoyo y participación de los funcionarios en la discusión legislativa; y esquemas de vinculación entre ambas entidades. Los resultados de dicha encuesta son los que se presentan en este apartado.

2.1 Sobre el nivel de conocimiento de la Contraloría General

En términos generales se observa un nivel de conocimiento amplio sobre las funciones y el trabajo de la Contraloría General (cerca de 2/3 partes), sin embargo el nivel de conocimiento vinculado con los informes, los hallazgos, las conclusiones, recomendaciones y opiniones de ésta, conserva niveles poco aceptables para lograr que con el apoyo de la Asamblea Legislativa, se pueda impactar y contribuir a través del control político a una verdadera rendición de cuentas y sobre todo, al mejoramiento de la gestión pública.



De esta forma, se puede observar en el Gráfico 1.1 que entre más específica es el área evaluada, por ejemplo, los hallazgos y recomendaciones, menor es el nivel de conocimiento; lo cual nos plantea el reto de fortalecer y mejorar la forma de comunicación. Este cambio, proponemos, pueda abordarse con la realización de actividades periódicas de exposición de los resultados de la fiscalización del órgano contralor a los diferentes órganos parlamentarios.

Una segunda área abordada se enfocó en la relevancia e importancia de la Contraloría General en el sostentimiento del Estado de derecho y la confianza en las instituciones públicas, por su incidencia en el respeto al Estado de Derecho y en la gestión a partir de su fiscalización. Los resultados generales se incluyen el cuadro 1.1.

**Conformidad con algunas afirmaciones preestablecidas
-en porcentajes-**

Afirmación	Muy o Algo de acuerdo	Poco o nada de acuerdo	NS/NR
Sin la CGR se le pondría menos atención al cumplimiento de la legislación por parte de los departamenteos e instituciones estatales	94,3	2,9	2,9
Las disposiciones y hallazgos de la CGR tienen un impacto positivo en el Estado costarricense	91,4	8,6	-
La información obtenida o recibida de la CGR ha contribuido con mis labores de Control Político	88,6	11,4	-
El permanente examen de las cuentas públicas por parte de la CGR incrementa la confianza del ciudadano en las acciones y finanzas del Gobierno	85,7	11,5	2,9
La información que prevee la CGR orienta a los diputados en los temas de control político	82,8	11,5	5,7
El desempeño de la CGR es óptimo	80,0	20,0	
La CGR me ha brindado un servicio amplio y permanente para mis labores cotidianas en la AL	77,1	20,0	2,9
La comunicación de la CGR con los diputados es fluida y permanente	68,6	25,7	5,7

Cuadro 1.1

Al analizar en detalle cada una de las afirmaciones presentadas a los encuestados, desde su perspectiva, la Contraloría a través de sus procesos de fiscalización, genera un impacto positivo sobre el funcionamiento del Sector Público y tiene un alto nivel de vinculación con la Administración. En contraste, cuando se trata de la función auxiliar que debe prestarle a la Asamblea Legislativa, no logra los mismos niveles de aprobación.

Ahora bien, si se analizan exclusivamente el **algo de acuerdo** frente al **muy de acuerdo**, el fenómeno anterior se evidencia con toda claridad. En los casos de las afirmaciones relacionadas con la relación Contraloría y el Estado o la administración, se tiene una mayor proporción entre los que opinan estar muy de acuerdo en que esa relación es fuerte; es decir, que se visualiza una Contraloría más cercana a la administración activa, pero no tanto de la Asamblea Legislativa.

2.2 Sobre la Contraloría General como fuente de información

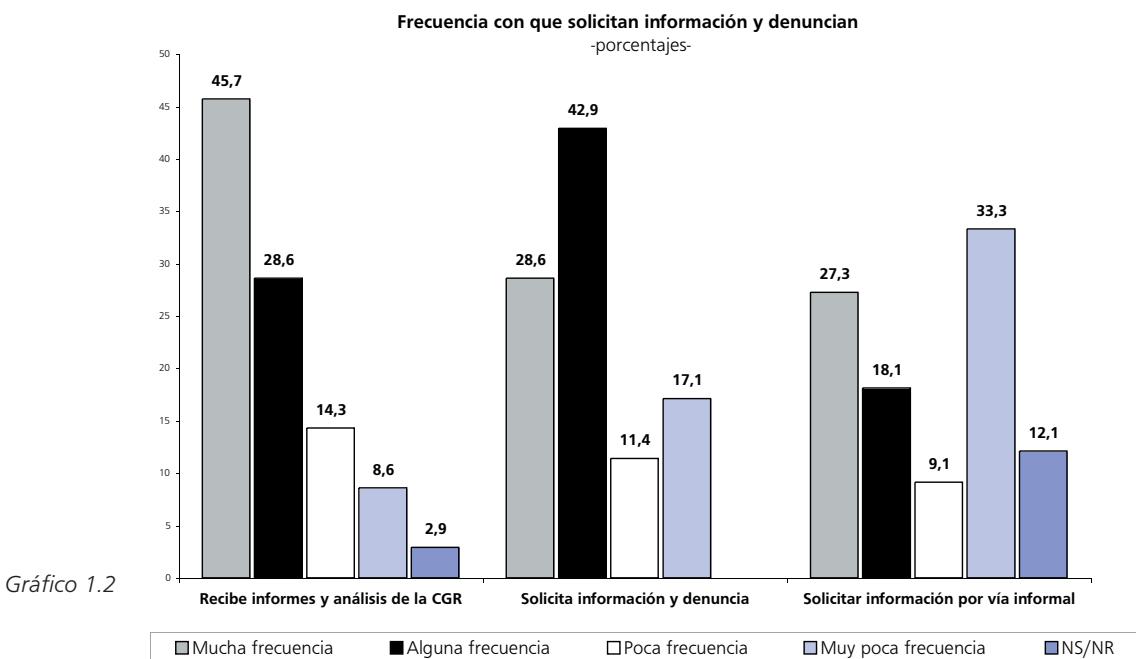
La información obtenida por diferentes medios es insumo fundamental para un ejercicio oportuno y de impacto por parte de los legisladores. Es por ello, que la Contraloría General, generadora de una importante cantidad de información sobre la gestión y el desempeño de los jerarcas públicos y sus instituciones, resulta de gran interés como fuente de información para el seguimiento que se le da a la acción gubernamental. En consecuencia, no es de extrañar que la Contraloría General junto con los medios de comunicación resulten las dos fuentes más importantes de los diputados, para conocer lo que está pasando en las instituciones públicas.

No obstante lo anterior, los entrevistados manifestaron un bajo nivel de satisfacción sobre la frecuencia con que se recibe la información generada por el órgano contralor, pues

en algunas ocasiones están conociendo los resultados de fiscalización por los medios de comunicación.

En razón de lo anterior, la alta frecuencia de los que afirman recibir información no llega a la mitad de los entrevistados. En este sentido nos corresponderá acercarnos a las jefaturas de fracción, a fin de establecer mecanismos idóneos que nos aseguren que los informes transmitidos a las mismas, se canalicen a todos los diputados.

En cuanto a la solicitud de información por parte de los legisladores, se observa que más del 70% realizan solicitudes de información, (notas dirigidas a las diferentes dependencias de la Contraloría) o la realización de estudios especiales mediante denuncia. Asimismo, de los que dice utilizar mecanismos informales para solicitar información relevante a su gestión, casi el 50% dicen hacerlo con mucha o alguna frecuencia, tal y como se puede apreciar en el Gráfico 1.2.



En cuanto a los atributos de los productos de la Contraloría (ver Gráfico 1.3), desde el punto de vista de su utilidad, solo un 12% de los entrevistados los considera de poca o ninguna utilidad, sin embargo, si a ésta cualidad se le agrega el hecho de que casi un 20% no los considera claros o que casi el 26% no los considera oportunos, es necesario reevaluar las formas y la oportunidad en que la información es remitida a los legisladores, por supuesto sin renunciar a su rigurosidad técnica, que es garantía de solidez para los propios legisladores y los ciudadanos.

Uno de los atributos que solo en el 3% de los entrevistados recibe mención negativa, lo constituye la credibilidad de nuestros informes. Considerando la relevancia que en la democracia costarricense ostenta una institución como la Contraloría, el diseño de medidas para mejorar los anteriores atributos (claridad, oportunidad y utilidad), no puede ir en detrimento de la credibilidad de sus informes.

Por otro lado es importante mencionar que la incidencia de éhos atributos en el control político y la función legislativa, fueron evaluados de forma separada por los legisladores. A manera de conclusión se observó que para el control político la oportunidad es la cualidad de mayor relevancia, y de la cual un 27% la considera poco o nada oportuna.

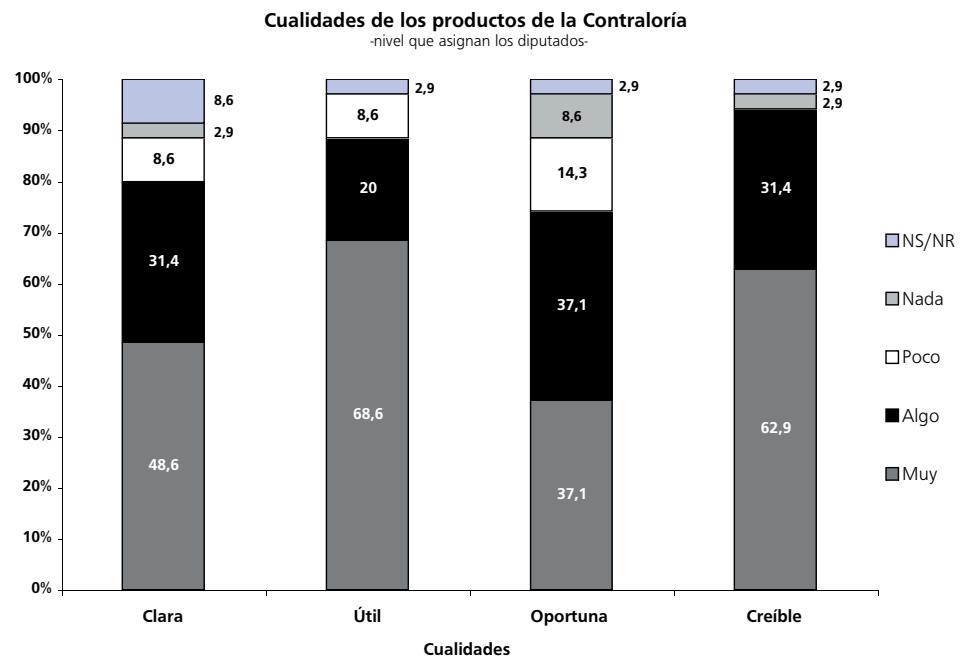


Gráfico 1.3

Ahora bien, si se relaciona la calidad de la información con el uso que de ésta derivan los legisladores, la información tiene un nivel similar de claridad, tanto para aquellos que la consideran únicamente como insumo para el ejercicio del control político, como para aquellos que la consideran igualmente útil para las dos principales funciones legislativas (control político y legislación). Mejor situación se logra con respecto a utilidad para el ejercicio de sus funciones.

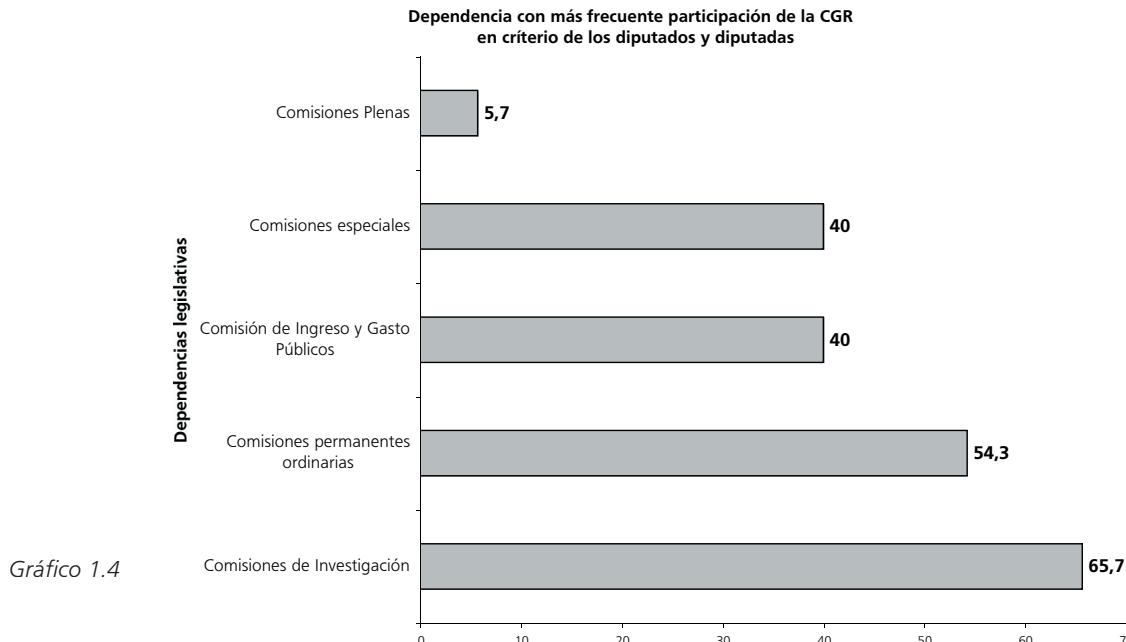
2.3 Sobre la asesoría directa a la labor legislativa

Tal y como se ha indicado, la demanda de la Asamblea Legislativa para lograr una mayor participación de funcionarios de la Contraloría General en las diferentes actividades que las distintas comisiones realizan es cada vez mayor, lo que plantea el reto de reforzar en los funcionarios del órgano contralor las competencias necesarias para brindar el mejor apoyo posible.

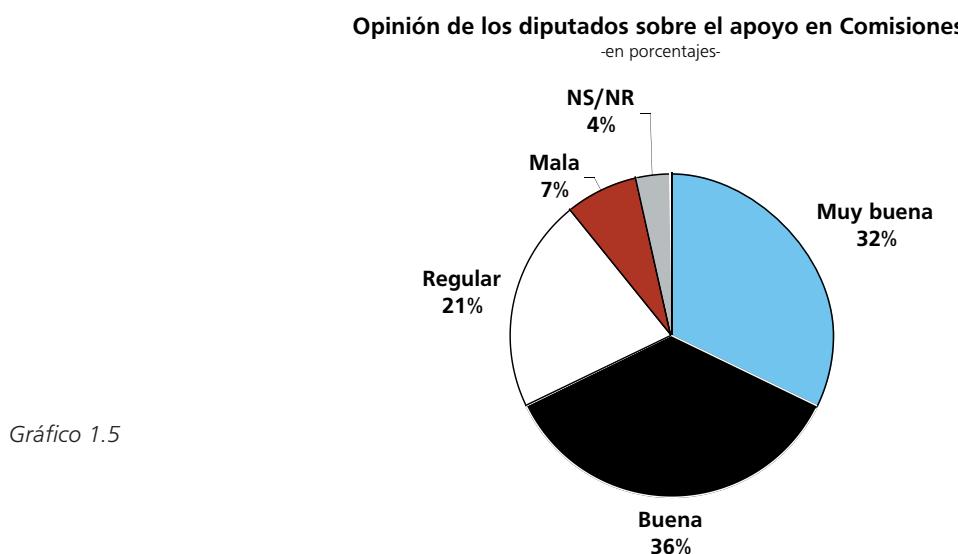
Para los legisladores, las comisiones de investigación seguidas de las comisiones permanentes ordinarias son las dependencias en las que con mayor frecuencia han visto participación de funcionarios de la Contraloría General, según lo muestra el gráfico 1.4, las comisiones plenas son las que menos menciones tienen, y no hubo ninguna mención de parte de los diputados del plenario como instancia en que hayan visto funcionarios de esta institución; en

este último caso es necesario estar claro que a no ser que exista disposición legal o solicitud expresa del plenario, ningún otro funcionario puede tener acceso al plenario legislativo.

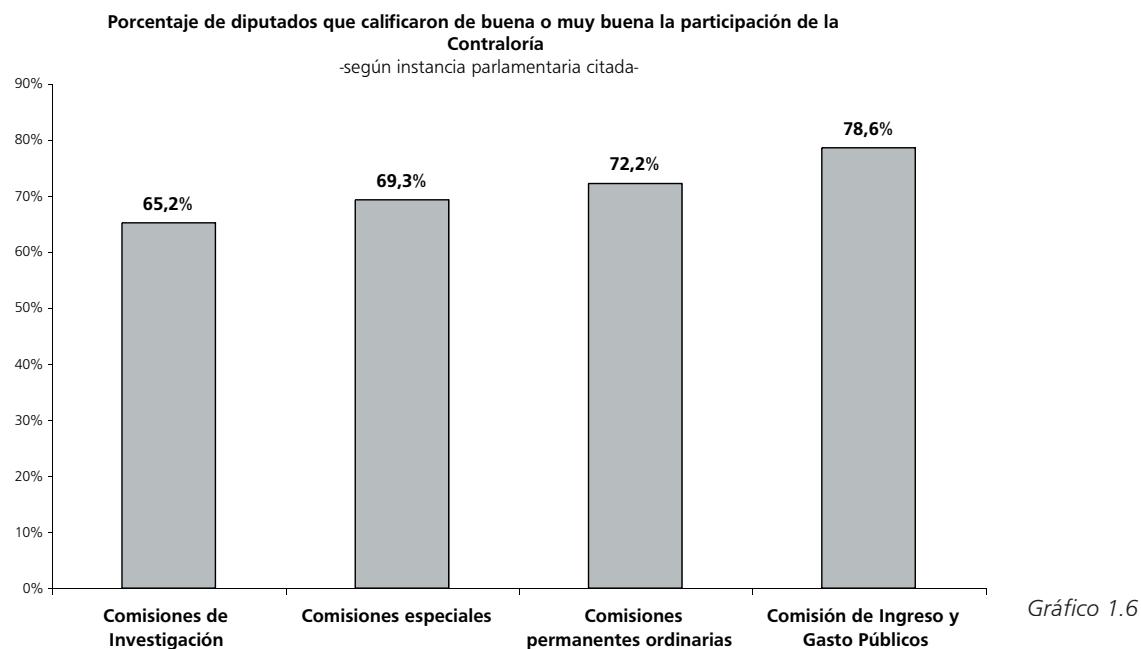
No obstante, la opinión mayoritaria de los diputados es que esta participación ha sido esporádica, lo que explica que 1 de cada 5 diputados opinara no haber visto nunca a funcionarios de la Contraloría en diferentes instancias de la Asamblea Legislativa.



Asimismo, en términos generales, entre los que han visto funcionarios de la Contraloría General en diferentes órganos parlamentarios (n=28), consideran que dicha participación ha sido buena o muy buena (68%), frente a un 29% que la consideran mala o muy mala, tal y como se puede observar en el Gráfico 1.5.



En cuanto a la calificación sobre la calidad de la participación de funcionarios de la Contraloría en las diferentes comisiones, tal y como se presenta en el Gráfico 1.6, la mayoría las califica en la categoría de buena o muy buena. Mención aparte merece la Comisión Especial Permanente para el Control del Ingreso y el Gasto Público, típicamente de control político sobre la hacienda pública y con la que cerca de una tercera parte de los diputados dicen haber estado vinculados formal o informalmente a ella en los últimos cuatro años, lo cual teniendo en cuenta la cantidad de miembros de esa comisión (siete) permite tener claro el alto impacto que se puede tener por medio de esta sola instancia de la Asamblea Legislativa. En esta Comisión la percepción sobre la participación de los funcionarios es la que mejor valoración recibe, un 78,6%.



2.4 Sobre la reformulación de las relaciones Contraloría General - Asamblea Legislativa

En relación con la posibilidad de crear instancias formales que rijan la relación entre la Asamblea Legislativa y la Contraloría General, se les consultó a los legisladores sobre la conveniencia de que se definan dos posibles mecanismos de coordinación. Por un lado, un documento que delineara los mecanismos de coordinación y las relaciones entre ambas entidades, es decir una especie de “protocolo” de relaciones; y, por otro, como segunda opción no excluyente, un órgano de enlace técnico.

En ambos casos hubo una mayoría de diputados que expresaron su conformidad con ambas instancias de coordinación (59% con el protocolo y 79% con un órgano de enlace). Sin embargo, es importante mencionar que un 21% no considera necesario el órgano de enlace, frente a un 38% que no favorece un protocolo de relaciones, tal y como se puede observar en los siguientes gráficos.

¿ Debe existir un "protocolo" de relaciones entre las dos entidades ?

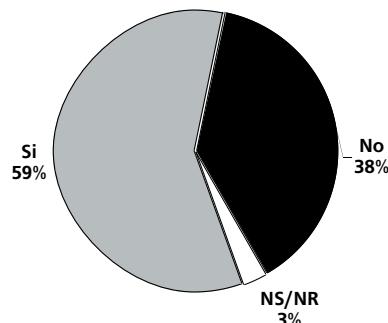
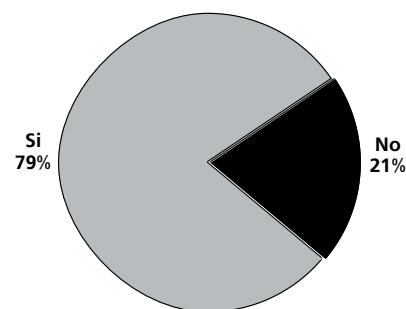


Gráfico 1.7
Gráfico 1.8

¿ Debe establecerse una instancia técnica de enlace ?



Un análisis cualitativo a las respuestas y comentarios en algunas preguntas abiertas sobre el tópico, vislumbra en detalle lo que los diputados -que no consideran oportunos dichos mecanismos de coordinación- piensan al respecto. Varios diputados y diputadas afirmaron categóricamente que no eran necesarios por cuanto todo el sistema de coordinación estaba en la Constitución Política y la normativa (haciendo referencia a la Ley Orgánica de la misma Contraloría General), y que “*no hace falta instancias enlace, lo que debe hacer la Contraloría es fiscalizar*”. También, se afirmó que “*una instancia Técnica no era necesaria porque sería un filtro y puede detener o atrasar los asuntos*”, aunque si dicha instancia fuera de alto nivel podría ser prudente que se establezca.

Otro diputado expresó que “*no le gustaría burocratizar más las relaciones entre la Contraloría y la Asamblea*” y que esta relación “*es una labor que debe ejercer la Contralora y la Subcontralora*”. Debe existir una “*coordinación con los diputados directamente en términos de criterios encontrados*”.

Todo lo anterior puede encontrar explicación en la percepción negativa que tienen los diputados de mecanismos muy formales de relaciones entre instancias de gobierno.

Pero de elegir un mecanismo, es preferible uno en el que sus requerimientos sean escuchados directamente, y que no se les imponga reglas del juego con su principal ente auxiliar.

Parece existir consenso entre los diputados con mayor afinidad a una participación directa y propositiva de la Contraloría General en las labores parlamentarias, en no protocolizar la relación institucional, ya que consideran que la Contraloría General debe intervenir solamente en caso de ser solicitado expresamente su apoyo.

2.5 Conclusiones

La percepción de los legisladores sobre la Contraloría General, muestra una Asamblea Legislativa que quiere encontrar en esta institución un verdadero soporte en el cumplimiento de sus tareas, por ello, la búsqueda del apoyo al control político de la Asamblea como mecanismo de control dentro del Sistema de Fiscalización Superior, en el marco de la Rendición de cuentas administrativa y política de la Administración Pública, no es una tarea de la que puede estar exenta la Contraloría General en sus relaciones con la Asamblea Legislativa.

Tampoco la Contraloría está ajena a la posibilidad de potenciar el control y fiscalización de la hacienda pública a través del control político de la Asamblea Legislativa, en el tanto los productos que genere se consideren adecuados para las dos principales tareas del Parlamento, legislar y hacer control político. Esto plantea un reto para la Contraloría en dos áreas particulares, la oportunidad con que entrega sus productos y la claridad o nivel de comprensión de su contenido y potencial para lograr una mejora en la gestión pública.

En esta tarea de potenciar los resultados del control y la fiscalización desde el control político, en una relación de “ganar-ganar”, la generación de insumos desde el control político, hacia la fiscalización superior de la Hacienda Pública, y a través de ella, hacia todos los componentes del Sistema de Control de la Administración Pública, le daría una nueva dimensión a las relaciones Asamblea-Contraloría.

No obstante, en el interés mutuo de construir o reconfigurar las relaciones entre ambas entidades, algunos diputados no ven dichas relaciones sujetas a mecanismos formales de regulación, y más bien se propugna por una relación más informal, lo que se asocia a oportunidad o “*tiempo real*”, que facilitaría el flujo de información de una instancia a otra. Pero, la Contraloría también ve en esas opciones una forma de racionalizar los requerimientos de los y las diputadas, en la idea de fortalecer la calidad de lo que se entrega, y de fortalecer la fiscalización. En consecuencia, el reto es buscar el equilibrio que maximice la satisfacción de ambas partes.

3. Temas relevantes para la agenda de control político a cargo de la Asamblea Legislativa

3.1 Introducción

A lo largo de los últimos cuatro años la Contraloría General ha venido llamando la atención a los diputados de la legislatura saliente, sobre diversos temas relevantes que se han derivado de la labor de fiscalización y que resultan importantes para mejorar la gestión de la Administración Pública, sobre los que este órgano contralor considera importante repasar las principales observaciones realizadas, por cuanto mantienen actualidad.

Entre los temas conviene citar básicamente cinco. El primero, referido a la aplicación de la LAFPP, con base en la cual se rinde dictamen sobre la liquidación del presupuesto y la gestión institucional ante esa Asamblea Legislativa, donde se han indicado una serie deficiencias, reiteradas, que deberían empezar a corregirse desde la Asamblea Legislativa.

El segundo, se orienta a llamar la atención sobre la organización y funcionamiento del Estado y sus instituciones, señalando la inconveniencia de crear nuevos órganos o entes frente a la inefficiencia de los existentes, lo que incide en un mayor desorden y desperdicio de recursos en la estructura del Estado y en un nivel mayor de complejidad en la gestión de todas estas instituciones.

En tercer lugar, se aborda lo dicho en relación con el tema social, eje de la acción de casi todos los gobiernos, pero con resultados poco efectivos en su orientación de mejorar el nivel de vida de los ciudadanos y con importantes problemas de control.

Un cuarto aspecto que se analiza es lo relacionado con las acciones desarrolladas y las deudas existentes con respecto a la obra pública.

Finalmente, se abordan las previsiones que se han venido haciendo en temas clave en la posible implementación del CAFTA.

El objetivo de este capítulo es llamar la atención del control político parlamentario sobre estos temas, como parte del papel asesor que le corresponde a la Contraloría General en la toma de decisiones de trascendencia por parte de la Asamblea Legislativa. Se trata por tanto del ejercicio de la función de previsión a cargo de este órgano contralor, que tiene que ver con discernir las tendencias e identificar temas emergentes como el desarrollo sostenible, la salud pública, los tratados de libre comercio, problemas fiscales de largo plazo, estructura organizativa del sector público, entre otros, llamando la atención sobre acciones nacionales para enfrentar los efectos que tales temas de trascendencia generan y que inciden en la fiscalización y comprensión del quehacer público que debe realizar la Contraloría General. Parte de su gestión busca desarrollar herramientas útiles e identificar soluciones posibles para los retos del futuro, antes de que se conviertan en crisis.

3.2 Sobre la aplicación de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos

En la gestión de la administración pública, sujeta al principio de legalidad, y con él a la importante cantidad de normativa que la regula, conviene destacar una ley de reciente promulgación (2001), y que rige toda la gestión financiera y de desempeño de los entes y órganos públicos, cual es la LAFPP.

Con base en el artículo 181 de la Constitución Política y en dicha Ley, la Contraloría debe rendir un dictamen sobre la liquidación del Presupuesto Nacional y sobre el resultado físico de la gestión de todo el sector público. Dicho dictamen deber ser conocido por la Comisión Permanente Especial para el Control de Ingreso y Gasto Público y por el plenario, para aprobar o improbar toda la gestión pública.

De este ejercicio, podemos derivar una serie de aspectos que es necesario tener en cuenta al momento que la nueva legislatura asuma esta tarea, y que se han venido reiterando en las memorias a partir del año 2002.

Dentro de este contexto, la Contraloría ha rendido dictamen negativo desde el 2002 hasta el 2005, y a pesar de no dictaminar negativamente el año 2001, se refirió a importantes deficiencias de los informes recibidos, e hizo señalamientos a diversos aspectos de la gestión financiero-presupuestaria.

A continuación se hace un recuento de los principales señalamientos que la Contraloría ha hecho en su Memoria Anual en el período 2001-2005.

a. *En materia de liquidación de ingresos y gastos:* Dentro de los temas recurrentes, se ubica el concerniente al desequilibrio del presupuesto, que consiste en el financiamiento de gasto corriente con endeudamiento y otros ingresos de capital. La Contraloría ha llamado la atención de las autoridades que intervienen en los procesos de formulación, discusión, aprobación y dictamen del presupuesto de la República, sobre la necesidad de avanzar en la solución de este desequilibrio. Las áreas a vigilar son las siguientes:

En el trámite de presupuesto ordinario o extraordinario, evitar el financiamiento de gastos corrientes con ingresos extraordinarios por encima del monto incluido en la propuesta del Poder Ejecutivo.

- También se ha referido la Contraloría reiteradamente al fenómeno de que en el presupuesto las partidas que se incluyen para realizar transferencias establecidas por ley no alcanzan a cubrir el monto estipulado.
- Respecto a las sumas de crédito externo que se revalidan y que corresponden a proyectos con poco o ningún avance en su ejecución, se ha destacado la necesidad de que las autoridades del Ministerio de Hacienda junto con las unidades ejecutoras de los proyectos se aboquen al análisis de ese problema, con el propósito de determinar aquellos casos en que haya que desestimar o finiquitar proyectos y de impulsar una gestión diligente de los proyectos cuya

ejecución se justifique. (MA2001 y MA2003). En el informe DFOE-GU-20-2005, la Contraloría concluyó que la revalidación de saldos sigue sin ejecutarse eficientemente en el Ministerio de Hacienda.

b- En materia de resultado contable del período: existe un serio problema de confiabilidad y razonabilidad de la información contenida en los balances contables, originado en la subvaloración de los activos fijos de las instituciones que conforman el Gobierno de la República. Al mismo tiempo, el registro de los nuevos activos que se adquieren durante el año es deficiente, pues se realiza tomando como fuente de información las cifras de la ejecución del presupuesto, y no existe un inventario de los activos debidamente actualizado.

Hay una enorme desproporción entre el monto del activo y el monto del pasivo en los estados contables. La relación pasivo/activo se ubicaba en 6,9 veces al finalizar el año 2001, y ha subido a 15,5 veces en el 2002, 18,4 veces en el 2003 y 15,0 veces en el 2004. Así, año con año se presenta el fenómeno de que la cuenta patrimonial tiene que ser negativa con tal de cerrar la ecuación contable.

c- En relación con la administración de bienes: las deficiencias señaladas están referidas a la falta de un inventario físico de los bienes del Estado, a las fallas en el sistema previsto para recolectar la información, a fallas de cobertura de las instituciones involucradas; asimismo, se ha determinado que los informes no contemplan la totalidad de los bienes y que, en consecuencia, hay falta de confiabilidad del control y registro de los activos, situación que persiste hasta hoy día.

d- Sobre los estados financieros consolidados del Gobierno de la República: como parte de los informes que establece la LAFPP que debe remitir el Ministerio de Hacienda a la Contraloría General están los relacionados con los estados financieros consolidados de los entes y órganos que componen el Gobierno de la República; sin embargo, para los años 2001, 2002 y 2003 no fueron remitidos estos estados financieros. Ya en el ejercicio 2004, si bien se emiten algunos estados, la información recibida no se ajusta a la cobertura requerida, dándose poca razonabilidad en algunos estados financieros de entidades públicas y falta de análisis y de propuestas de solución que acompañen a los informes.

Con base en los aspectos anteriores, la Contraloría recomendó llamar la atención de la Contabilidad Nacional y de los jerarcas y titulares subordinados de los órganos involucrados, pues podría estarse violentando la Ley General de Control Interno, en la parte que asigna a los jerarcas la obligación de diseñar y utilizar documentos y registros que coadyuven a la anotación adecuada de las transacciones y hechos significativos que se realicen en las instituciones, y de hacer la conciliación periódica de registros para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido, todo lo cual es aplicable al tema de los registros contables.

e- En relación con el Estado de Tesorería: se ha señalado que es indispensable que la Tesorería Nacional cuente con metodologías formalmente establecidas para la elaboración de los informes que se someten a su conocimiento y análisis, de forma que pueda conocerse con precisión y claridad el origen de las cifras que tales informes incluyen.

f- En materia de deuda pública: dentro de las principales deficiencias en torno a este tema está el inadecuado registro de la información, debido a que en el período 2000-2004 se ha presentado información parcial, dejando por fuera la deuda interna del sector público descentralizado y de las municipalidades. Por otra parte, la institución se ha referido a la necesidad de que el Subsistema de Crédito Público incorpore dentro de su gestión algunos aspectos para el mejoramiento del mismo, tales como información sobre el cumplimiento de los objetivos, así como el diseño de una estrategia para integrar, consolidar y completar las estadística de deuda pública, de modo que sean exhaustivas de todos los tipos de deuda para todos los componentes del sector público, y en general se ha establecido claramente la responsabilidad que posee esta dirección de cumplir cabalmente con las obligaciones que le establece la LAFPP.

g- En relación con el informe de evaluación remitidos por el Ministerio de Hacienda y el MIDEPLAN: se han señalado las siguientes deficiencias que persisten aun en la información sobre la que se elabora la presente Memoria Anual 2005.

- En el proceso de gestión institucional, en materia de provisión de recursos, no se ha visualizado un vínculo entre la parte evaluativa del período anterior y lo requerido para el período siguiente, es decir, no se han utilizado los resultados de la evaluación como insumo para la toma de decisiones. En tal sentido la Contraloría General ha señalado la necesidad de que la instancia rectora diseñe estrategias dentro del ámbito de rectoría que le compete, además de los instrumentos requeridos para su adecuado análisis. (Memoria Anual, 2003).
- Persisten dificultades importantes para asociar los resultados de la ejecución financiera con los niveles de logro obtenido a través de las metas programadas, situación que a su vez, impide que en los informes de evaluación se establezcan mediciones que permitan identificar la efectividad de la gestión, tanto a nivel programático como a nivel institucional. (Memoria Anual 2003 y 2004)
- Se requiere superar problemas referentes a la formulación de indicadores, la disponibilidad de información para su medición y la apropiación o conocimiento adecuado, para lo cual se ha instado a la DGPN a incrementar sus esfuerzos en asesorar y capacitar a las instituciones sujetas al ámbito del presupuesto nacional. (Memoria Anual 2002, 2003 y 2004)
- No se establecen relaciones costo-beneficio o insumo-producto, lo que impide conocer qué tan eficientes han sido las instituciones en el uso y destino de los recursos asignados. (Memoria Anual 2003 y 2004).
- No se establece algún tipo de aproximación en relación con la determinación del costo unitario de los servicios, aspecto que ha estado ausente en todos los informes de evaluación de la gestión presupuestaria analizados. (Memoria Anual 2002, 2003, 2004)

- Persisten deficiencias en la calidad de la información remitida por las instituciones, siendo urgente mejorar la calidad y la exactitud de la información que sirve de base para el informe de evaluación. (Memoria Anual, 2003, 2004)
- Ante la situación anterior, en términos generales, la Contraloría General ha solicitado:
 - Al Ministerio de Hacienda que se proceda a tomar las medidas necesarias, a efectos de definir la estrategia a seguir por ese Ministerio, en su calidad de órgano rector del SAF, de tal forma que la formulación del presupuesto permita hacer una evaluación en los términos que establece la LAFPP¹.
 - Incrementar el nivel de coordinación entre el Ministerio de Hacienda y el MIDEPLAN a efectos de evaluar, a través de parámetros técnicos y previamente establecidos, la correspondencia directa entre los resultados de la gestión y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo. (Memoria Anual 2003)
 - Que el Ministerio de Hacienda aborde con detenimiento cada uno de los aspectos que en el informe remitido se han señalado como “debilidades”, a fin de que no solamente se reconozcan sino que se establezcan estrategias claras para solucionarlas, ello aunado a intensificar en las instituciones bajo su ámbito, la asesoría y la capacitación requerida. (Memoria Anual 2003)

Tal y como se indicó al inicio de este punto, con base en toda esa información, la Asamblea Legislativa debería dictaminar el desempeño público; sin embargo, en la práctica se ha venido presentando un problema serio respecto a dicha acción legislativa, ya que la Asamblea Legislativa ha venido incrementando notoriamente el tiempo que dura en materializar la última etapa del proceso, es decir, la de aprobar o improbar las cuentas en definitiva.

El cuadro 1.2 ilustra cómo ha evolucionado el cumplimiento de los plazos de este proceso en las legislaturas 2001-2002 a 2005-2006.

Al finalizar la presente Memoria Anual, la Asamblea Legislativa no se ha pronunciado sobre la liquidación presupuestaria de los años 2004, 2003 e incluso 2002, caso este último para el cual ya han pasado casi tres años y medio después del cierre del ejercicio.

Esto ocurre a pesar de que el Reglamento de la Asamblea Legislativa concede a la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos únicamente un mes para rendir el informe al Plenario, y a este último, cuatro sesiones para votar el informe a partir del quinto día hábil posterior al recibo y lectura del mismo.

¹ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2002, Página 69.

**Datos relativos a la duración del trámite de la liquidación y dictamen
del presupuesto de la República en la Asamblea Legislativa
Ejercicios económicos 2000 al 2004**

Ejercicio económico	Fecha del Dictamen de la Contraloría	Fecha del Informe de la Comisión (a)	Fecha de votación en Plenario	Tiempo consumido en la Comisión (a)	Tiempo consumido en Plenario	Tiempo consumido en Asamblea Legislativa
2000	1-mayo-01	11-octu-01	15-novi-01	5,5 meses	1,0 meses	6,5 meses
2001	1-mayo-02	14-novi-02	3-febr-03	6,5 meses	2,5 meses	9,0 meses
2002	1-mayo-03	11-dici-03	Pendiente	7,5 meses	2,4 años (b)	3 años (b)
2003	1-mayo-04	Pendiente	No ha llegado	2 años (b)	N.A.	2 años (b)
2004	1-mayo-05	Pendiente	No ha llegado	1 año (b)	N.A.	1 año (b)

Cuadro 1.2

(a) Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos.

(b) Estos tiempos pueden aumentar, puesto que el trámite correspondiente no ha concluido.

Nota: información actualizada al 20 de abril del 2006.

En el caso de la liquidación del presupuesto del 2004, la posposición de la emisión del dictamen de Comisión está amparada a una serie de solicitudes de prórroga al Plenario que éste ni siquiera llegó a discutir. La última prórroga solicitada por la Comisión para rendir los dictámenes de las liquidaciones de los años 2003 y 2004 venció el 20 de abril del 2006, sin que tales dictámenes hayan sido emitidos.

Cabe señalar que en la Memoria Anual 2003, la Contraloría transmitió su inquietud a la Comisión y a la Asamblea Legislativa, en relación con la oportunidad con que se emite el informe o informes de Comisión y con que se verifica la discusión y votación de estos informes en el Plenario, llamando la atención sobre los efectos que el fenómeno en comentario puede tener sobre la eficacia de las acciones que ejecutan la Contraloría General, la Comisión y la Asamblea Legislativa en el proceso de cierre del ciclo presupuestario; no obstante, esta acción no surtió los efectos esperados. También en la Memoria Anual 2004 la Sub Contralora General, se refirió a la importancia de que el análisis se realice en forma oportuna.

En consecuencia, la Contraloría General recomienda a la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos y al Plenario realizar un esfuerzo para ajustarse a los plazos del Reglamento; ello fortalecería el espíritu del control político y la redición de cuentas que inspira al proceso de liquidación y dictamen, y proporcionaría elementos de juicio adicionales para la discusión del proyecto de ley del presupuesto del año siguiente que inicia en el mes de setiembre.

3.3 Sobre la organización y funcionamiento del Estado y sus instituciones

Dentro de la estructura del modelo de Estado Democrático y Social de Derecho, vigente en Costa Rica, la Administración Pública es la principal encargada de organizar y poner adecuadamente en práctica la amplia acción estatal que busca responder eficaz y eficientemente a las demandas ciudadanas. Por lo tanto, el éxito de la prestación de servicios y la satisfacción de intereses generales depende directamente de la organización de la Administración Pública.

En sus Memorias Anuales (desde el 2001 hasta el 2004), la Contraloría General ha brindado información, opiniones y sugerencias en torno al tema de la organización de la administración pública para el mejor cumplimiento de las funciones del Estado.

En general, los comentarios emitidos por el órgano contralor en esta materia, pueden agruparse en dos grandes categorías:

- Ordenamiento de la Administración Pública.
- Descoordinación inter-institucional.

a. Ordenamiento de la Administración Pública.

En su Memoria Anual 2002, la Contraloría General llamó la atención sobre el hecho de que la Administración Pública costarricense se caracteriza por haberse formado de manera desordenada, dificultando así la posibilidad de identificación y clasificación de las diferentes instancias que la conforman.

Se ha mencionado que producto del crecimiento abigarrado de la Administración pública, se carece de una visión ordenada e integral, lo cual genera múltiples problemas, como por ejemplo, *“podría cuestionarse la coherencia del hecho de que por una parte se cree órganos-persona para garantizarles una gestión más flexible e independiente, pero que por otra se establezca un mecanismo de centralización de los flujos de los recursos a cargo de la Tesorería Nacional...que constriñe de manera significativa el margen de acción financiera de tales órganos persona.”*¹

Tal como se observa del cuadro 1.3, el aparato estatal está compuesto por 294 instituciones, de las cuales 261 pertenecen al sector público no financiero y 33 al sector público financiero. Dentro del sector público no financiero cabe resaltar la composición del Gobierno de la República, que se compone de 24 instituciones (Ministerios, Poderes de la República y Órganos Auxiliares) y 73 órganos descentralizados. Obsérvese en este caso la proliferación de instituciones que se han creado para ejecutar actividades específicas con mayor agilidad en su ejecución, bajo la premisa de que una autoridad superior les ha otorgado en su calidad de subordinada, competencias sobre una materia en particular que tienen un alcance nacional. Comprende por lo tanto, aquellas organizaciones vinculadas al Gobierno Central o a otra institución pública a las que por ley o reglamento, se les ha otorgado un nivel de descentración mínima o máxima.

¹ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2002. Página 8.

**Sector Público Costarricense:
Cantidad de instituciones**

SECTOR PÚBLICO	296
<u>Sector Publico No Financiero</u>	261
<i>Gobierno General</i>	247
Gobierno de la República	97
<i>Gobierno Central</i>	24
Órganos descentralizados	73
Instituciones descentralizadas no empresariales	48
Gobiernos Locales	102
<i>Empresas Públicas No Financieras</i>	16
Empresas Públicas No Financieras nacionales	14
Empresas Públicas No Financieras municipales	2
<u>Sector Publico Financiero</u>	33
<i>Instituciones Públicas Financieras</i>	33
Instituciones Públicas Financieras Bancarias	5
Instituciones Públicas Financieras No Bancarias	23
Instituciones Públicas Financieras de Rectoría y Supervisión	5

Cuadro 1.3

Fuente: Ley 8490. Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2006.

Sistema de información de Presupuestos Públicos de la Contraloría General de la República

Igualmente, para tener completo el panorama faltan aún todos aquellos Fideicomisos, entes privados que administran o custodian fondos públicos (como es el caso de muchísimas asociaciones y fundaciones), así como aquellos que tiene delegadas la provisión de bienes o servicios públicos con fondos originalmente públicos y que son transferidos a su patrimonio privado.

En este orden de ideas, el cumplimiento eficiente de la satisfacción de los intereses públicos se ha visto frenado, debido a que la estructura organizativa de la Administración Pública está sujeta a marcos normativos generales que resultan muy rígidos. Ante esta situación, la Contraloría General en su Memoria 2003, indicó la necesidad de actualizar y corregir la legislación relacionada con la Administración Pública, para que esta cuente con un instrumento normativo que le permita actuar conforme a derecho, pero sobre una base de eficiencia y eficacia, buscando un equilibrio entre los intereses de la comunidad en su conjunto.

Para llevar a cabo las diferentes reformas que permitan mantener un nivel adecuado de desarrollo humano, se considera fundamental la acción del Estado y de la Administración Pública. Estos deben regirse conforme los principios de legalidad, de eficiencia y eficacia, y actuar de manera transparente, sujetos a mecanismos de rendición de cuentas.

Dentro de las funciones que adquiere el Estado está la de Control, tanto externo como interno. En general se considera a las instancias y mecanismos de control del Estado como los responsables del accionar ineficiente de la Administración Pública. Se condena el exceso o falta de capacidad de los instrumentos de control, pero en el funcionamiento de una sociedad democrática, estos no deben suprimirse, sino ser actualizados y ajustados.

Para hacer frente a lo anteriormente citado, la Contraloría General sugiere:

- 1) Se establezca con claridad el modelo de Administración Pública que se quiere, que tome adecuadamente en cuenta los temas de centralización y descentralización. Además, se requiere que en los puestos estratégicos para el correcto funcionamiento de las instituciones públicas sea ocupados por especialistas y profesionales cuya formación sea apropiada para cumplir con los objetivos. Asimismo, para hacer frente a lo que se considera como la rigidez del marco normativo general del Derecho administrativo, sobre todo en materia de gestión presupuestaria, de empleo y contratación administrativa, la Contraloría General recomienda realizar ajustes a los cuerpos normativos para así evitar la existencia gran variedad de excepciones.
- 2) Ordenar la enmarañada Administración Pública, y para esto propone la creación de una "legislación marco" o la reorganización de la estructura existente. Además, se pide revisar el tema de la aplicación del Derecho privado en la gestión y organización de la Administración Pública, así como el tema de la legislación en materia de fundaciones y fideicomisos.
- 3) Coordinar de manera integral la acción estatal. Para esto se debe revisar los mecanismos vigentes destinados a permitir al Poder Ejecutivo la rectoría que le corresponde según la Constitución Política, donde por ejemplo *"la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos prevé un sistema de planificación, evaluación de resultados y rendición de cuentas, que para hacerse efectivo requiere de la activación del instrumental de coordinación para la conducción política."*
- 4) Revisar los diferentes sectores de la Administración Pública, para identificar la existencia de duplicidades estructurales, a fin de orientar y planificar más adecuadamente la distribución de competencias, lo que contribuye en el uso más eficiente de recursos. Dentro de este mismo marco, la Contraloría ha recomendado a la Asamblea Legislativa valorar cuidadosamente las propuestas de creación de nuevas instancias administrativas.

El desorden orgánico y normativo del aparato estatal, ha incidido en la capacidad del Poder Ejecutivo de orientar, coordinar, supervisar y fijar los objetivos y metas de la acción coordinada entre los diferentes entes públicos. Esta situación, incrementa el riesgo de una duplicidad de funciones, con la consecuente incidencia en el gasto público, la delimitación de responsabilidades, la evaluación de resultados e implementación de un sistema de rendición de cuentas.

No obstante, se ha venido desarrollando la normativa tendiente a velar por una mejor ejecución del gasto público, entendida ésta como la ejecución de un gasto público fundamentado en una adecuada vinculación entre los planes de trabajo, el presupuesto y la evaluación de resultados institucionales, en aras de lograr a un costo razonable la mejor satisfacción de las

¹ Op Cit. página12.

demandas y necesidades ciudadanas, aún no se ha logrado impactar significativamente en la mejora de la gestión.

Se debe por lo tanto lograr un avance significativo en ese proceso, con el propósito de que la rendición de cuentas constituya un proceso continuo, contribuyendo en los procesos de control y fiscalización, para así incidir sobre la gestión de las instituciones, en aras de mejorar la calidad del gasto, optimizar la efectividad de la gestión pública y combatir la corrupción.

Finalmente, es importante mencionar que la LAFPP, creó el Sistema de Administración Financiera buscando ordenar las acciones del Estado. Sin embargo, este Sistema no ha logrado su desarrollo y por ende no opera en forma integral, debido a la descoordinación entre los diferentes subsistemas que lo componen, desfase de los sistemas de información, y deficiencia en la función de dirección y rectoría. Además, la asimetría en el avance de cada uno de los subsistemas, obstaculiza el funcionamiento de la administración financiera la cual funcionará correctamente cuando los sistemas y unidades que la conforman actúan en forma interrelacionada. Esta situación se dificulta además por la deficiencia del Ministerio de Hacienda en sus funciones de ente rector.

b. Descentralización, desconcentración y creación de figuras jurídicas ad hoc para llevar adelante la gestión pública: un incentivo a la desarticulación

La Contraloría General ha venido cuestionando la conveniencia de promover formas de organización para la gestión de actividades y fondos públicos, que se apartan de la correcta técnica jurídica, pues esta práctica promueve una Administración Pública cada vez más compleja y desarticulada. Esta práctica ha venido fomentando la creación de una especie de "gavetas" donde se colocan fondos públicos y competencias públicas.

Así como ha habido iniciativas para reorganizar la Administración Pública basadas en principios de razonabilidad, eficiencia, economía y eficacia, continúa, por otra parte, la aprobación de leyes que crean órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental (autorizados para administrar integralmente su patrimonio por medio de contratos de fideicomiso) y fundaciones de iniciativa pública sujetas tan solo a una defectuosa Ley de Fundaciones. También se manifiesta el fenómeno al crearse entes públicos "corporativos" no estatales que en realidad son instancias de naturaleza institucional.

Se ha intentado justificar esta práctica argumentando que busca flexibilizar el régimen jurídico de la actuación de tales entidades mediante la desaplicación de ciertas parcelas del Derecho Público; sin embargo, más bien se ha generado un esquema jurídico confuso y una profundización del problema de falta de uniformidad orgánica de la Administración Pública.

El atribuir a una instancia pública una denominación jurídica distinta a la que le corresponde genera dudas sobre la naturaleza de los fondos que administra, la incorporación de estos fondos a la Hacienda Pública, la aprobación de los presupuestos del ente en cuestión y otros aspectos igualmente delicados.

Los problemas que produce la técnica jurídica incorrecta asociada con la proliferación desordenada de entes públicos menores, son particularmente serios desde la perspectiva de la articulación de la acción estatal.. Algunos ejemplos ilustran esta situación

i. **Sector Salud**

Con la creación del Instituto Costarricense Contra el Cáncer (ICCC), como un “*ente público corporativo de carácter no estatal*”¹; en principio se interpretó que su ley de creación le atribuía la dirección de las políticas estatales en materia de atención del cáncer, pero posteriormente la Procuraduría señaló que la rectoría corresponde en realidad al Poder Ejecutivo, pues su fin es un interés público cuya titularidad corresponde al Estado.

Igualmente, se encontraba un problema en el financiamiento fragmentado de la gestión del Ministerio de Salud, pues “*mientras el plan anual operativo del Ministerio comprende las actividades realizadas por OCIS (Oficina de Cooperación Internacional de la Salud) y CTAMS (Consejo Técnico de Asistencia Médico Social), su presupuesto se gestiona en forma independiente: una parte de incorpora dentro del Presupuesto de la República y otra en los presupuestos de OCIS y de CTAMS, que son aprobados en forma separada por la Contraloría General de la República*” (Memoria Anual 2001, p. 58). Este manejo presupuestario dificulta el control de la gestión financiera y presupuestaria, así como la evaluación de los resultados, aparte de que impide contar con información sobre la gestión integral del Ministerio.

Luego de haber establecido que tanto OCIS como CTAMS carecían de personalidad jurídica y, por consiguiente, de autonomía para presupuestar, a finales del año 2001 el órgano contralor dispuso al Ministro de Salud realizar las gestiones ante el Ministerio de Hacienda para que los presupuestos de OCIS y CTAMS fueran incorporados al Presupuesto de la República a partir del año 2003.

No obstante, el Poder Ejecutivo remitió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para otorgar personalidad jurídica instrumental a esas dos instituciones y al Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), proyecto que ingresó a la corriente legislativa el 25 de marzo del 2002 y exactamente un mes después recibió aprobación en segundo debate, luego de una dispensa total de trámites que lo eximió de lectura, publicación y trámite en comisión. La ley correspondiente, Nº 8270, fue publicada a mediados de mayo del 2002, y en virtud de ella los recursos de CTAMS y de OCIS continuaron siendo objeto de presupuestos separados del presupuesto del Ministerio.

Por otro lado, en la Memoria Anual 2001, en relación con la reforma a este sector se indicó que busca la implementación de un nuevo modelo de atención integral para la salud, que asigna al Ministerio de Salud la función de rectoría y a la CCSS la prestación de servicios preventivos y curativos. Dentro de este marco del nuevo modelo la CCSS impulsa un modelo de gestión que persigue que esa institución se convierta en una corporación encargada de comprar los servicios de salud a sus hospitales, clínicas y áreas de salud, los cuales se convertirían en prestadores de servicios descentrados con capacidad para manejar sus

¹ Según artículo 2 de su ley de creación (Ley 7765 de 17 de abril de 1998).

presupuestos, contratar el recurso humano y ejecutar la gestión de compras de los bienes y servicios necesarios para su funcionamiento.

Este modelo de gestión incorpora la posibilidad de que la compra de servicios de salud se pueda realizar a prestadores privados, lo cual es uno de los aspectos más controversiales de la reforma al sector salud y requiere, en opinión de la Contraloría la participación protagónica de la Asamblea Legislativa ejerciendo control político.

Por lo anterior, la Contraloría ha estimado conveniente que la Asamblea Legislativa incluya en su agenda el análisis del tema de recurrir a prestadores privados de servicios de salud como una alternativa del sistema de salud costarricense.

ii. Sector Agropecuario

Desde su Memoria Anual 2002, la Contraloría General indicó, que el sector Agropecuario costarricense, está marcado por una desarticulación que se origina en la falta de vinculación entre las políticas y los objetivos estratégicos, lo cual en gran cantidad de ocasiones genera omisiones o duplicidades en el accionar institucional. Además, no se evidencia una planificación conjunta entre las instituciones del sector, una efectiva coordinación de acciones e incluso de proyectos conjuntos entre las instituciones que ofrezcan soluciones integrales a problemas.¹

Asimismo, se reporta un deficiente manejo operativo del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, el cual pretendía propiciar las condiciones necesarias para hacer competitivas las actividades y procesos productivos del sector. Este programa, en cinco años de existencia, reporta un débil avance hacia el cumplimiento de sus metas propuestas. La gran falta de planificación sectorial e institucional que se observa, ha acarreado una inapropiada asignación de recursos, un financiamiento de proyectos desordenados y disperso, y un alto riesgo de no alcanzar fines propuestos tanto en lo social, como en lo económico.

Estas situaciones, en su mayoría, hoy día persisten, lo que demanda una revisión de todo el marco institucional que regula al sector agropecuario a fin de ajustarlo a realidad que vive el país en este tema y las demandas que el futuro plantea.

iii. Sector ambiental

La Memoria Anual 2001 recogió los resultados de un estudio realizado por el órgano contralor en el Ministerio de Salud y en el MINAE con el propósito de analizar la gestión de estos ministerios en materia de prevención y control de la contaminación ambiental. En este estudio se concluyó que estos ministerios generalmente actúan separadamente en la resolución de muchos casos, y que ocasionalmente incurren en duplicidad o traslape de funciones, con el consecuente desperdicio de recursos.

Con relación a la extracción y manejo del agua en el país, se ha indicado que en la implementación de políticas del MINAE, del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), sobre el manejo del recurso hídrico se carece de una adecuada coordinación,

¹ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2002. Página 24.

que sus planes estratégicos adolecen de acciones de control y seguimiento de su cometido y que la gestión de estas instituciones no garantiza la sostenibilidad de la oferta hídrica.

En relación con el manejo de plaguicidas, en la Memoria Anual 2004 se concluyó que "*la Contraloría General determinó que el Estado no tiene una política nacional clara y congruente con la normativa nacional e internacional aplicable a los plaguicidas agrícolas, en la que se plasme la intención del Estado de controlar y disminuir el uso de estas sustancias, garantizar su calidad y reducir a niveles razonables la afectación que puedan ocasionar a la salud y el ambiente.. En este sentido, la desarticulada interacción del MAG, del MINAE y del MINSA, limitan la posibilidad del Estado de orientar en forma estratégica y ordenada las acciones necesarias que permitan solucionar la problemática señalada.*"¹

En resumen, la descoordinación existente en el manejo de la política ambiental refleja la inexistencia del funcionamiento de las rectorías que prevé la Ley General de la Administración Pública, lo que incide en una gestión también deficiente de cara a las demandas ciudadanas y respeto a sus derechos como el del aseguramiento de un ambiente sano.

iv. Organizaciones no gubernamentales

Sólo para el año 2003, se asignaron recursos a 1218 organizaciones no gubernamentales (ONG) en los presupuestos públicos. Este fenómeno, ha generado en el país una proliferación de ONG, a las que se les otorgan grandes cantidades de fondos públicos para llevar a cabo actividades y proyectos cuyos objetivos en muchos casos coinciden con tareas de entidades públicas existentes. Se da entonces duplicidad de funciones, además de dispersión de esfuerzos y desperdicio de recursos.

Si bien, la Contraloría General, tiene la potestad de controlar y fiscalizar estas transferencias, en general al haber tantas ONG resulta materialmente imposible llegar a fiscalizar a cada uno de los beneficiarios. En consecuencia, se ha solicitado a la Asamblea Legislativa establecer un procedimiento para regular con reglas más claras el tema de las transferencias y, la asignación y administración de los recursos a organizaciones privadas.

v. Reformas en el sector municipal

En su Memoria Anual 2001, se analizaron las reformas constitucionales y legales con las que se devolvían a las municipalidades competencias que les son propias pero que el régimen político imperante había atraído hacia el Gobierno de la República y sus instituciones.

En la Memoria Anual 2002, la Contraloría nuevamente se refirió a la Reforma al Artículo 170 de la Constitución Política, por medio de la cual se les asignó a todas las Municipalidades del país una suma de aproximadamente el 10% del Presupuesto Ordinario de la República.

Al respecto, mantienen vigencia las observaciones realizadas en aquel momento, en el sentido de que la implementación de dicha reforma es una delicada y compleja tarea aún pendiente, en la que debe definirse con cuidado cuáles competencias del Poder Ejecutivo

¹ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2004, Página 80.

serán trasladadas a las municipalidades, siempre dentro de los parámetros y limitaciones ya definidos por la jurisprudencia de la Sala Constitucional, lo que no resulta en principio una tarea fácil. Esta definición, debería obedecer a un plan bien estructurado, que se ajuste al carácter progresivo de la reforma constitucional, lo que demandará una comunicación oportuna y eficiente de los actores involucrados. Esto demanda que la participación y las acciones a tomar sean claras si se quiere cumplir los objetivos de la referida reforma, ya que hoy día no sólo está en juego la viabilidad de esta reforma sino la posibilidad de establecer mecanismos alternativos de contribución financiera de la Administración Central con los gobiernos locales.

3.4 El desarrollo de infraestructura adecuada para fortalecer la competitividad del país

Investigaciones y estudios realizados por diferentes organizaciones y medios, coinciden en que la infraestructura de transportes es uno de los campos que mayores limitaciones y obstáculos tiene el país para avanzar en su desarrollo económico y social. El deterioro e insuficiencia de las carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles constituye la evidencia clara del rezago de más de 20 años que sufre nuestra infraestructura. La inversión e institucionalidad constituyen factores críticos para lograr un avance significativo en la infraestructura nacional, a fin de mejorar la competitividad y calidad de vida de los ciudadanos.

La reforma administrativa del Sector Obra Pública y Transportes iniciada en el año 1998 y la creación de nuevas figuras jurídico-contractuales –que permitieran el acceso al capital privado para la realización de las obras más importantes que el país requería, conformaron la estrategia elaborada para injectar dinamismo y eficiencia en su operación y en el logro de resultados. Sin embargo, ya en su Memoria Anual del año 2001 la Contraloría General empezaba a señalar la escasez de resultados, apuntando algunos elementos que a su criterio obstaculizan su buen desarrollo, los cuales ameritan y requieren de la acción estatal urgente. Es posible extraer los más importantes:

a. Debilidades en el ejercicio de la rectoría del sector

La reforma administrativa antes mencionada, contemplaba la descentralización y sectorización de las actividades ejecutoras, con un MOPT como ente rector. No obstante, ese rol rector ha sido ejercido de manera débil e insuficiente. El órgano contralor ha venido indicando esa deficiencia en sus diferentes Memorias Anuales, y advirtiendo sobre la imprescindible necesidad de fortalecer esa rectoría para que las gestiones del Sector permitan obtener los resultados requeridos.

Es así como en la Memoria Anual 2002 comenta la presentación de un Plan Anual Operativo del MOPT con objetivos acordes con el rol de institución rectora; pero con una Evaluación que refleja productos y actividades realizadas que indican que gran parte de su labor sigue siendo la de una institución ejecutora.

En la Memoria Anual 2003 la Contraloría General se refiere más abiertamente a esta deficiencia al apuntar: *"En cuanto al desempeño del MOPT como ente rector del Sector, es factible señalar, veinte años después de haber sido promulgado el decreto que le asigna esa función*

de rectoría, que todavía este Ministerio no tiene claro cuál es el rol que debe desempeñar como entidad rectora, pues aún continúa ejecutando labores que le corresponden a los Consejos, y muchas de las actividades que debería estar realizando el MOPT en virtud de su calidad de ente rector, no las lleva a cabo.”¹

Para facilitar y fortalecer el ejercicio de la rectoría del Sector por parte del MOPT, la Contraloría General ha sido reiterativa en sus Memorias Anuales, al apuntar la conveniencia de continuar con el proceso de descentralización del MOPT, trasladando las actividades ejecutoras a su cargo a las entidades del Sector creadas para esos fines.

b. Dificultades en la asignación de recursos financieros

La infraestructura de transportes ha sido afectada directamente por las políticas macroeconómicas dictadas por el Ministerio de Hacienda, que ha utilizado como práctica recurrente el incumplir con el giro de los recursos que la ley asigna para esos efectos, limitando una adecuada planificación de los objetivos y metas a alcanzar en cada período y generando ajustes en el camino que conllevan mayores costos para el Estado y en algunos casos largos plazos de ejecución y conflictos durante su desarrollo.

El giro incompleto o tardío de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda ha afectado la gestión de ciertos Consejos, pero de manera especial al CONAVI. “*Desde la fecha de creación de este Consejo (mayo 1998) hasta el periodo que nos ocupa (2004), ese Ministerio ha dejado de girarle una suma cercana a los ₡70.000,0 millones –₡15.333,4 millones se originaron en el 2004–, por lo que la inversión directa en proyectos viales se ha visto considerablemente disminuida, en contraste con las necesidades reales de infraestructura vial del país*”.²

Ante esa situación se ha cuestionado si “*se mantiene realmente la necesidad de que se sigan cargando los combustibles con un impuesto para atender el mantenimiento y reparación de la red vial nacional, cuando en realidad [...], casi el 50% de estos recursos no son percibidos por el Consejo y se dirigen a la atención de otras necesidades del Gobierno Central*”.³

Además, se ha estimado que “*si verdaderamente se tiene conciencia del problema tan serio que hoy día representa para un país el no contar con adecuados medios de transporte, y si ciertamente se pretende que Costa Rica cuente con carreteras de primer orden, acorde con los requerimientos de los distintos sectores de la economía nacional, entonces la Asamblea Legislativa debe disponerse a realizar, en el menor plazo posible, las gestiones que sean pertinentes para efectuar los cambios que amerite la legislación actual que rige el accionar del CONAVI, que revisen su naturaleza jurídica y que le permitan recibir todos los recursos directamente, sin la intermediación del Ministerio de Hacienda, con los cuales pueda atender las necesidades de nuevas carreteras y darle el mantenimiento apropiado a las existentes, de manera que los recursos que el pueblo a dado para el fin específico de todos conocido, cumplan con su cometido*”.⁴

¹ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2003, Página 153.

² Contraloría General de la República, Memoria Anual 2004, Página 87.

³ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2002, Página 113.

⁴ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2004, Página 87.

El Consejo Nacional de Concesiones experimenta similar limitante para llevar a cabo su gestión.

Consecuentemente, la Contraloría General ha recomendado en términos más generales “que se estudie la situación actual de los Consejos adscritos al MOPT, con el fin de minimizar la influencia política que en la actualidad afecta la asignación de recursos y la programación de los proyectos de infraestructura del transporte requeridos para el desarrollo sostenible del país.”¹

c. Debilidades propias de la gestión institucional

La Contraloría General ha venido revelando serios problemas en cuanto a las tareas mínimas de planificación, ejecución y control de la gestión encargada a las instituciones que integran este Sector, que limitan y entorpecen el logro de resultados en materia de infraestructura de transportes. Sobresalen tres aspectos importantes:

i. Incapacidad de los niveles estratégicos por consolidar su organización

En términos generales, los Consejos creados como órganos descentralizados del MOPT han experimentado en sus inicios las mismas deficiencias en cuanto a organización y consolidación, y a disponibilidad de personal apropiado para cumplir con los objetivos institucionales, generando serias dudas sobre las acciones de la administración del MOPT para atender este tipo de deficiencias.

Es en ese sentido que en su Memoria Anual 2001, la Contraloría General se refirió a la incapacidad del CONAVI para “dotar del personal necesario a sus diferentes unidades de apoyo, a pesar de tener aprobadas desde hace más de dos años las respectivas plazas”², así como al obstáculo que significara para el desarrollo de las concesiones, la incapacidad de los niveles superiores del CNC por consolidar su organización. En la Memoria siguiente reitera sobre el CNC: “desde su creación ha enfrentado graves dificultades para consolidar su estructura organizativa y disponer de los recursos humanos requeridos para poder cumplir con sus objetivos y metas”³; y referente al CTP indicaba: “ese Consejo ha presentado una serie de deficiencias en su formación y avanza a paso muy lento en su constitución administrativa como institución. Poco más de tres años después de iniciar funciones (desde enero 2000), aún no ha logrado conformar una estructura orgánica y administrativa con funcionarios propios que respondan por los diferentes procesos que deben desarrollar...”⁴

En su Memoria Anual 2003, se mencionaba esta misma situación en el COSEVI: “no cuenta con una estructura orgánica debidamente consolidada y aprobada, que le sirva de apoyo para el desarrollo de sus funciones. En el año 1998 este Consejo se vio sometido a un proceso de reestructuración que dio origen a una estructura orgánica que quedó establecida mediante Decreto; pero que aún no ha sido completada ni implementada.”⁵

¹ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2001, Página. 7.

² Contraloría General de la República, Memoria Anual 2002, Página 114.

³ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2002, Página 109.

⁴ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2002, Página 116.

⁵ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2003, Página 97.

ii. Alta rotación de los jerarcas

Este es otro de los problemas que aqueja a varias de las instituciones del Sector y repercuten en su gestión. “*La falta de memoria sectorial que se produce como consecuencia de los constantes cambios del Ministro que lo lidera, así como los cambios frecuentes que se han venido dando en los puestos directivos o de nivel estratégico en algunas de las instituciones que lo componen –CETAC, CONAVI, INCOFER– y los sucedidos en los órganos de fiscalización creados a la luz de contratos específicos, como el caso de la Gestión Interesada y la Revisión Técnica Integral Vehicular*”¹, repercute de manera importante en la continuidad y en la negociación de los proyectos a desarrollar dentro del Sector.

iii. Insuficiencias en materia de planificación

Las importantes debilidades que en materia de planificación ha observado la Contraloría General son comunes a la mayoría de entidades del Sector, y arrancan desde el propio ente rector, el cual carece de una adecuada planificación integral sectorial, que oriente y armonice debidamente los esfuerzos individuales de planificación y los canalice apropiadamente y en forma oportuna, hacia un verdadero y eficaz logro de las metas trazadas en sus planes anuales operativos.²

En el caso específico del CNC, la Memoria Anual 2002 señalaba: “*el Órgano Contralor ha insistido en la necesidad de contar con una planificación estratégica en materia de proyectos. Se hace necesaria la existencia de un Programa Nacional de Concesiones que permita visualizar el horizonte de la institución en el mediano y largo plazo. La ausencia de una herramienta de esta naturaleza ha ocasionado la presencia de problemas en la definición y concesión de proyectos*”³.

Presencia de debilidades en materia de planificación también fueron detectadas por la Contraloría en el CETAC, que repercuten en el escaso desarrollo y en la ausencia de mejoras en los aeropuertos y aeródromos locales.⁴ Sin embargo, es en el CONAVI donde se han hecho las mayores observaciones relacionadas con la falta de una adecuada y oportuna planificación de las obras. En la Memoria Anual 2002 se mencionaba este hecho, y en la Memoria siguiente se insistía: “*es criterio de la Contraloría que el CONAVI debe prestar una mayor atención a la fase de planificación de las obras*”⁵. Todavía en la Memoria Anual 2004 se reitera que no “*se pueden dejar de lado los problemas que enfrenta el CONAVI en materia de planificación y contrataciones. Esas debilidades fueron detectadas por la Contraloría General durante una fiscalización realizada en el año 2001 y hoy en día, luego de transcurridos cuatro años, al regresar encuentra que la situación persiste*”⁶.

Una de las consecuencias de la inadecuada planificación es la presencia de frecuentes modificaciones a los contratos de construcción de obras. “*De no ser por ello, los contratistas estarían en capacidad de licitar los proyectos por un monto cercano a la realidad técnico-*

¹ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2004, Página 86.

² Contraloría General de la República, Memoria Anual 2004, Página 86.

³ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2002, Página 110.

⁴ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2003, Página 99.

⁵ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2003, Página 154.

⁶ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2004, Página 87.

económica de cada obra y podría estimarse con mayor precisión el costo real que tendrían los proyectos, con lo cual se minimizaría la formalización de addenda a los contratos.”¹

iv. Dificultades en la aplicación de los procesos de contratación administrativa

Aunado a las deficiencias en la planificación de las obras, la Contraloría General ha destacado la presencia de debilidades en las instituciones en la aplicación de los procedimientos de contratación administrativa más tradicionales, “debido a la marcada frecuencia con que se observan importantes deficiencias en la confección de los carteles de licitación, tanto en materia de evaluación o valoración de las ofertas para la adjudicación respectiva, como por la determinación del objeto de licitación, lo que conlleva frecuentemente recursos de objeción a los carteles de licitación y/o apelaciones a su adjudicación. Este fenómeno provoca importantes atrasos en el inicio y en la ejecución de los proyectos de infraestructura, con el consecuente sobrecosto por reajustes de precios, así como también por efecto de pagos adicionales en el caso de los proyectos financiados con recursos externos, en términos de comisiones e intereses.”²

Es ante las deficiencias en la gestión institucional que la Contraloría recomendara a la Asamblea Legislativa valorar la necesidad de que se “fortalezca aún más el control político a través de un proceso efectivo de rendición de cuentas, donde los jerarcas de las instituciones vinculadas con el desarrollo de la infraestructura vial informen sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas institucionales propuestos, en función de los recursos públicos que les fueron asignados.”³

d. Dificultades para aplicar las nuevas figuras jurídicas-contractuales

Es en materia de obra pública donde se desarrollaron las nuevas formas de contratación del Estado, persiguiendo inyectar dinamismo, eficiencia y nuevos recursos a su desarrollo. No obstante, su aplicación ha encontrado importantes dificultades que provocaron que al concluir el 2004 no se hubiera logrado empezar a ejecutar ningún proyecto mediante el mecanismo de concesión, y que la ejecución del contrato de gestión enfrentara significativos tropiezos.

Esos resultados estaban permeados por los obstáculos comunes que aquí se han puntualizado, a los cuales la Contraloría agregaba el alto riesgo que poseían la mayoría de los proyectos licitados y la poca rentabilidad que ofrecían a los posibles inversionistas, además de los defectos y vacíos que contiene su legislación y que dificultan su aplicación práctica.

Refiriéndose a este último obstáculo, el órgano contralor ha identificado diferentes aspectos de la Ley de Concesión de Obra Pública y de otras modalidades similares de contratación que requieren de ajustes para su mejoramiento, y sugiere a la Asamblea Legislativa valorar el incorporarlos a los expedientes que mantiene en discusión. Un aspecto es el tema financiero, que debido a su complejidad e importancia en este tipo de negocios y a “las zonas grises que el marco normativo deja al descubierto”⁴, exige “una mayor claridad de las reglas bajo

¹ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2003, Página 154.

² Contraloría General de la República, Memoria Anual 2001, Página 7.

³ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2001, Página 7.

⁴ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2003, Página 10.

las cuales se hacen estas contrataciones, que van desde cuál es el papel de cada uno de los actores involucrados en estos procesos, hasta la definición mínima de cómo se calculan las tarifas que resarcen la inversión que hace el privado.”

Otro aspecto que requiere de ajustes tiene que ver con la existencia de deficiencias en la regulación de la fase de ejecución del contrato, tanto durante la construcción como durante la explotación de la obra. *“Esto resulta fundamental regularlo porque ni en el cartel ni en el contrato se podrán prever todas las vicisitudes a que se verá sometida la construcción y explotación pues, por su naturaleza se está ante contratos de muy larga vida. [...] Para ello se requiere un mejor desarrollo normativo de una figura de revisión contractual, que permita hacer ajustes al tema de la construcción y la explotación, pero especialmente en esta última, dado que es la fase que permitirá al concesionario recuperar la inversión que realizó durante la construcción de la obra y donde el usuario recibe el servicio que aquella presta.”¹*

Un aspecto que la Contraloría ha estimado necesario reforzar dentro de esta fase de ejecución contractual, tiene que ver con *“clarificar las responsabilidades de la administración concedente, en lo que a la fiscalización de la concesión se refiere”*, debido al papel poco protagónico que ha mostrado el Órgano Fiscalizador que crea la administración concedente para la fiscalización de la ejecución del contrato. *“Hasta el momento estos Órganos de fiscalización no han hecho bien la tarea encomendada, lo cual no es de extrañar si se considera que ha transcurrido más de un año desde que se inició la ejecución de los contratos y aún no están debidamente constituidos.”²*

e. Incapacidad de las instituciones para ejecutar los presupuestos asignados

La mayoría de las instituciones que integran este Sector tienen dificultades para ejecutar los presupuestos que les fueron asignados, provocando que se pospongan o que no se realicen proyectos planeados, y que como consecuencia se generen altos superávit presupuestarios que se incrementan año tras año.

En sus diferentes Memorias Anuales, se ha expresado la preocupación por las consecuencias que esta situación ocasiona en el desarrollo de la infraestructura aérea a cargo del CETAC, *“por cuanto se dejó de construir importantes obras en aeropuertos clave para el desarrollo del país, [...] y se realizaron inversiones menores que no satisfacen los requerimientos reales de infraestructura en esas terminales aéreas”³.*

“Estos datos son de vital importancia, en virtud de que —como lo ha indicado la Contraloría General en otras oportunidades—, con la entrada en vigencia del CGI se esperaba un repunte en la infraestructura de aeropuertos y aeródromos locales. Sin embargo, durante los últimos años no se ha observado un desarrollo significativo; por el contrario, se han presentado ejecuciones bajas en lo que a construcción de obras se refiere. En el período 2004 se incluyó en el presupuesto ordinario la suma de ¢1.620,0 millones para proyectos en aeropuertos y aeródromos; sin embargo, se construyeron obras por un total de ¢516,5 millones, que corresponde a un 31,0% de la suma planteada inicialmente”⁴.

¹ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2003, Página 11.

² Contraloría General de la República, Memoria Anual 2003, Página 153.

³ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2004, Página 89.

⁴ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2004, Página 89.

En el INCOP también se ha destacado la generación de un notorio superávit presupuestario, producto de “una clara tendencia a subestimar ingresos y subejecutar egresos. [...] Si bien no existe una explicación clara para dicha situación, podría pensarse que se trata de una estrategia de ese Instituto para obtener recursos destinados a financiar la fase última del proceso de Modernización y de transformación portuaria”.¹

De esta dificultad para ejecutar el presupuesto no escapa el MOPT, el cual en el 2003 alcanzó una ejecución presupuestaria del orden del 77% de los recursos asignados para su gestión. La Memoria Anual siguiente también vuelve a referirse a esta situación cuando especifica: “Otro aspecto que merece ser mencionado es el que tiene que ver con la muy baja ejecución del presupuesto que presentaron diferentes programas del MOPT. Para este año 2004, la ejecución del presupuesto aprobado propiamente para la gestión del MOPT fue del orden del 33,0%; resultado que incide directamente en el cumplimiento de sus metas y objetivos, como lo refleja el logro de solamente el 57,1% de las metas programadas.”²

f. Limitaciones para garantizar la calidad de la red vial nacional

Con el objetivo de garantizar la calidad de la red vial nacional fue creado el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la UCR (LANAMME). Sin embargo, ha enfrentado dificultades para cumplir con ese cometido, debido al nulo o escaso acatamiento de las recomendaciones vertidas en sus informes técnicos por parte del CONAVI, y a la dependencia que posee de este Consejo para el giro de los recursos que financian su operación.

3.5 Gestión pública en materia social, un tema fundamental para mejorar el nivel de vida del ciudadano

La agenda social normalmente tiene un lugar importante en la gestión de los diferentes gobiernos, y el actual no ha sido la excepción. No obstante, la experiencia ha hecho evidente la recurrencia de defectos que inciden en el poco impacto que tiene esta política a nivel global, medido por indicadores como por ejemplo, la variación en el nivel de pobreza.

Entre tales defectos se han visualizado, la creación de estructuras paralelas que asumen desde la Presidencia de la República, bajo el mando de alguno de los vicepresidentes, la conducción de los programas que se desarrollan. Esto dificulta la vinculación de la acción institucional formal con las políticas gubernamentales en materia social, así como el establecimiento de mecanismos adecuados de control que permitan darle seguimiento a la utilización de los recursos involucrados.

Por otro lado, se fomenta la desarticulación de acciones conjuntas que unidas tengan un mayor impacto sobre la lucha contra la pobreza y la mejora en las condiciones educativas y de salud de los costarricenses.

¹ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2002, Página 127.

² Contraloría General de la República, Memoria Anual 2004, Página 91.

Desde el punto de vista orgánico, por tratarse de estructuras paralelas, cada cuatro años se desmantelan y surgen nuevas estructuras, lo que conlleva un desperdicio de recursos y una pérdida de la capacidad de aprendizaje que permitiría a partir del análisis de la experiencia, mejorar la capacidad de respuesta institucional a los problemas sociales del país.

En este apartado se enumeran los aspectos más importantes que se han visualizado en los últimos cuatro años en materia social y que deberían ser considerados por la nueva legislatura a la hora de conocer proyectos de ley o de asignación de más recursos a las áreas sociales, con la finalidad de lograr un mayor impacto a partir de los cambios que se propongan.

a. Falta de coordinación y problemas de rectoría

En la Memoria Anual 2003, se señaló que la organización asumida para dirigir la política social, tal y como se materializó en el decreto de creación del Área Social de Gobierno y en el Plan Vida Nueva constituía un gran desafío para la institucionalidad pública costarricense, pues implicaba una reorganización y redefinición de la manera en que por años han operado los órganos y entes públicos, y una revisión del diseño de los programas sociales, retos en los que se había avanzado muy poco. *"En el país existen varias entidades o dependencias, con rectorías en ámbitos específicos, responsables de establecer las políticas nacionales y brindar atención a poblaciones particulares... No obstante los planteamientos del Plan Social, esta división institucional ha generado problemas de articulación y duplicaciones, pues tradicionalmente cada entidad ha manejado sus propios programas, con enfoques particulares, y ha atendido su propia población en forma independiente."¹*

Como ejemplos de esta situación, se han señalado las transferencias por parte del IMAS, tanto con recursos propios como de FODESAF, a las asociaciones administradoras de acueductos rurales y a las juntas de educación de escuelas y juntas administrativas de colegios para la construcción de infraestructura, que representan una dualidad de acciones con otras instituciones del Área Social de Gobierno, como Acueductos Rurales del ICAA y CENIFE del MEP. También se ha llamado la atención sobre la creciente participación de organizaciones no gubernamentales en la atención de necesidades sociales y en la ejecución de recursos públicos, participación que no se ha dado en forma ordenada ni debidamente planificada, coordinada y controlada por las instituciones públicas que transfieren los recursos, lo que en muchos casos ha restado impacto en el uso de los recursos utilizados. (Memoria Anual 2003, p. 169)

La descoordinación, según lo señaló la Memoria Anual 2004, también alcanzó al Consejo Social y el Consejo Económico sobre temas importantes de la formulación y ejecución del Plan Vida Nueva, careciendo de directrices claras a lo interno de instituciones del área social y del sector económico para efectos de promover una eficaz implementación de ese Plan.

Asimismo, se hizo ver en el 2004 que a pesar de esfuerzos realizados por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Sector Vivienda aún sufre las consecuencias de la carencia de una ley orgánica para el Ministerio que le permita, como institución rectora, definir mejor las políticas, estrategias y mecanismos de coordinación, verificación y control,

¹Contraloría General de la República, Memoria Anual 2003, Página 168.

de forma que pueda ejercer efectivamente la función de rectoría y cumplir a cabalidad con su misión. Es necesario –indicaba la Memoria- que se hagan los esfuerzos correspondientes para la promulgación de una ley de dicho Ministerio.

Otro caso que ilustra la falta de coordinación y posible duplicidad de esfuerzos es el del Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE), al señalarse en el 2004 que el fin con que fue creado este programa -consolidar una sola estructura organizativa a nivel nacional, con capacidad para el análisis, la ejecución de políticas, la formulación y evaluación de programas y proyectos, a efectos de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos- no se dio, ya que con fondos públicos se crearon diversos programas con objetivos similares que funcionan en forma independiente y sin ninguna coordinación.

b. Problemas en la ejecución de los fondos

Debido a los problemas de carácter fiscal, el Gobierno de la República ha trasladado en forma racionada los recursos destinados a la atención de programas sociales.

La Memoria Anual del 2001 recogía este fenómeno en relación con FODESAF, señalando el efecto negativo en la planificación y ejecución de los programas, pues la DESAF se ve obligada a recortar las transferencias originalmente comprometidas, aparte de que provoca una desnaturalización del propósito original de FODESAF. Asimismo, en la Memoria Anual del 2002 se llamó la atención sobre el hecho de que los fondos de FODESAF no se giraran en forma completa a pesar de que la lucha contra la pobreza se había constituido como prioridad de Gobierno.

Por otra parte, el destino de los recursos de FODESAF está establecido en cerca de un 80% por normativa legal, mientras que solo el restante 20% es asignado por la DESAF mediante la suscripción de convenios con las instituciones encargadas de los programas sociales. Adicionalmente, se criticó también la incorporación de normativa legal que sigue disponiendo el destino de los recursos de FODESAF teniendo como efecto una merma en los recursos para los pobres, al ser destinados en gran parte al financiamiento de instituciones y organismos públicos. Similar posición se reiteró en el 2004.

En cuanto al PANI, la Memoria del 2001 indicó que la transferencia del Gobierno producto de un 7% del impuesto sobre la renta no se consigna ni en el presupuesto nacional ni, por consiguiente, en el presupuesto del PANI. Por otra parte, de los recursos establecidos por la ley de creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos (Ley 7972 de 22 de diciembre de 1999), se recibió solo el 27% de lo presupuestado.

No obstante este giro incompleto de todos los recursos que se han creado para financiar las instituciones sociales, en la Memoria Anual 2004 se hizo un recuento de los superávit acumulados en instituciones de Ayuda Social Focalizada. Sobre este fenómeno, se señaló que al finalizar el ejercicio presupuestario del 2004, estas instituciones tuvieron un superávit global de ¢17.548,8 millones.

Debido a ello, se dejaron de ejecutar recursos en programas sustantivos para la atención de niños y adolescentes en riesgo social y de adultos mayores, la defensa y promoción de los

derechos de las mujeres, la ayuda mediante subsidios económicos a las personas, familias y grupos que por su situación socioeconómica se ubican en niveles de pobreza y pobreza extrema, todo esto a pesar de que dichas finalidades se sustentan en un amplio marco jurídico que busca la atención oportuna de la enorme problemática social que agobia a los sectores más desprotegidos de la población.

El IMAS, por ejemplo, adujo economías en sus gastos operativos y administrativos, aunque también dejó de ejecutar una cantidad muy significativa de recursos en su programa "Atención Integral para la superación de la pobreza".

El PANI, por su parte, es la institución que ha presentado la mayor subejecución, con un superávit de ₡5.044,4 millones, generado por graves problemas de gestión administrativa.

El superávit del INA, que no se incluye en el monto global anteriormente señalado, también merece ser destacado. Desde hace años viene siendo muy elevado, y en el 2004 acumuló ₡26.468,5 millones, superando los ₡ 30.000,0 millones en el 2005.

c. Vulnerabilidad de los recursos

La forma en que los gobiernos han venido diseñando la estructura organizativa para dirigir las acciones que en materia de lucha contra la pobreza han ejecutado, han evidenciado serios problemas de control, sino recordemos los problemas con el Fondo de Compensación Social que se creó en el período 1994-1998, o los que se dieron con el Programa llamado Triángulo de Solidaridad creado en el período 1998-2002.

Asimismo, los problemas detectados en materia de salud con la contratación y uso de créditos externos, o bien, las debilidades en el control de la asignación de las ayudas que los programas sociales focalizados entregan a las familias en condiciones de pobreza extrema, ya sean mediante subsidios directos o mediante subsidios a la educación; son todos estos hechos que evidencian la vulnerabilidad de los recursos asignados para combatir la pobreza o crear condiciones que permitan a las familias pobres ir saliendo de esa situación.

Consecuentemente, cualquier acción que se desarrolle en materia de creación de estructuras orgánicas para atender la política social, o bien, para asignar más recursos a la lucha contra la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de los costarricenses, deben necesariamente prever los mecanismos de control interno y externo que den algún nivel de certeza razonable de que se disminuye el riesgo de mal uso de los recursos.

Entonces, frente a los problemas de planificación, descoordinación y ejecución de los fondos de carácter social, encontramos para colmo de males la vulnerabilidad al uso de dichos fondos, sino hagamos un recuento.

En la Memoria Anual del 2002, se señaló que se realizaron estudios sobre los Programas Fondo Nacional de Becas, Fondo de Subsidio para la Vivienda, Reconversión Productiva, Nutrición y Atención Integral (CEN-CINAI), Régimen no Contributivo de Pensiones, Atención de Pacientes en Fase Terminal y Atención Médica a Indigentes, en todos los cuales se determinaron serias deficiencias. Igualmente, se fiscalizó el Programa Alternativas de Atención a la Infancia y

a la Juventud, a cargo del IMAS, detectándose problemas de evaluación de cumplimiento de metas y ejecución presupuestaria, así como una deficiente atención y supervisión del funcionamiento de los hogares e inadecuados controles de los recursos públicos transferidos a organizaciones privadas y madres comunitarias. Igual situación se encontró en el programa de entrega de lotes con subsidio, los cuales se adquirieron en terrenos topográficamente no aptos para la construcción.

Por su parte, la Memoria anterior, hizo un recuento de los principales problemas encontrados en los programas sociales focalizados, en materia de educación, como Transporte Estudiantil, Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes, Fondo Nacional de Becas, en todos los cuales se encontraron debilidades que incrementan el nivel de riesgo en la gestión de estos recursos, ya que podrían llegar a quienes realmente no los necesitan, enfrentarse a costos de gestión excesivos, o bien, no contribuir al logro de los objetivos que persiguen, lo que incluso llevó a concluir en la Memoria 2004 que *"en materia educativa no se ha avanzado lo necesario en metas importantes relacionadas con la cobertura, calidad y equidad."*

d. Incapacidad de la estructura orgánica para impactar con la política social

En la Memoria Anual 2001 se señaló que el país no contaba con un diagnóstico y un plan nacional de lucha contra la pobreza, y que la elaboración de tal diagnóstico era indispensable para lograr establecer una estrategia de combate a la pobreza en forma sistemática, sostenida e integrada, y en estrecha coordinación con otras entidades públicas y privadas.

En el 2002 fue creado el Consejo Social de Gobierno y se emitió el *"Plan Vida Nueva: Superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas"*. Estos hechos parecían ser una respuesta a la insuficiencia señalada el año anterior, lo que abría la posibilidad de que algunos problemas e inconvenientes en las instituciones del sector social finalmente se resolvieran.

Así, en la Memoria de ese año se indicó que el Plan Vida Nueva fue adoptado como propio por parte del IMAS, lo cual se esperaba que subsanara el vacío observado en este Instituto, en el sentido de que esa institución había dejado de cumplir con el encargo legal de planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a resolver el problema de la pobreza extrema.

También la creación de una estructura orgánica que coordinara todos los esfuerzos en materia social, como lo fue la creación del Consejo Social de Gobierno, se consideró positivo al ideal de que la distribución de los recursos de FODESAF se realizara con base en un Plan Anual Operativo, en el cual se definieran políticas orientadoras para la articulación de los programas financiados y la fijación de prioridades en la distribución de los recursos¹.

Ahora bien, en la Memoria del 2003², se empiezan a mostrar las fisuras del Plan Vida Nueva, que ponen en riesgo los objetivos de la política social del Gobierno. Así, por ejemplo, se dijo que: *"Un factor importante para el éxito del Plan Vida Nueva, es la definición e implementación*

¹ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2002, Página 119.

² Contraloría General de la República, Memoria Anual 2003, Página 168 y 169.

de sistemas de información y evaluación que incluyan el diseño de indicadores de impacto, calidad y cobertura, para medir de mejor forma los resultados de los programas y promover la rendición de cuentas, de conformidad con las exigencias de la Constitución Política de la República, de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y de la Ley General de Control Interno, pero las acciones emprendidas para mejorar los sistemas de planificación y evaluación son muy incipientes, y en las instituciones persisten deficiencias en la formulación y vinculación de los planes, en la definición de objetivos y metas cuantificables, y en la medición del impacto, calidad y cobertura de los programas."

Finalmente, en el 2004 se hizo referencia al estudio realizado sobre la formulación y ejecución del Plan Vida Nueva, cuyos principales resultados fueron:

- Deficiencias en la formulación del Plan que han dificultado su seguimiento y evaluación.
- La falta de una clara correspondencia entre el Plan Vida Nueva y el Plan Nacional de Desarrollo.
- Un enfoque fiscalista de la política económica ha dificultado la consecución del objetivo de reducción de la pobreza..
- No ha existido la debida retroalimentación entre el Consejo Social y el Consejo Económico sobre temas importantes para la formulación y ejecución del Plan Vida Nueva.
- Ausencia de directrices claras a lo interno de varias instituciones del área social y del sector económico, que promuevan la eficaz implementación del plan.
- Deficiencias en la definición y aplicación de criterios para la selección de los cantones, distritos y comunidades, provocando la exclusión de distritos y comunidades con altos niveles de pobreza.

e. Falta de criterios técnicos y sistemas de información que desvirtúa el destino de los recursos de los pobres

La Contraloría General se ha referido, en repetidas oportunidades en su Memoria Anual, a la ausencia o deficiencia de los criterios técnicos aplicados en la ejecución de programas de alivio a la pobreza, fenómeno que puede incidir negativamente en la consecución de los objetivos de estos programas.

En la Memoria Anual 2001 se insistió en la necesidad de que la distribución del 22,5% de los recursos de FODESAF que la DESAF asigna mediante convenio, se realice con base en criterios técnicos producto de un proceso de planificación y evaluación plasmado en un plan estratégico, que garantice que los fondos se están aplicando realmente en beneficio de los pobres.

En la Memoria del año siguiente, se puntualizó que en algunas ocasiones los criterios utilizados por las unidades ejecutoras para seleccionar beneficiarios de los programas sociales no se relacionaban con la condición de pobreza, lo que provoca que muchas personas no pobres reciban beneficios en perjuicio de las personas que realmente necesitan los subsidios.

Ya en la Memoria 2003 (p. 127), el órgano contralor informó que en la fiscalización realizada se determinó que los recursos transferidos a organizaciones privadas en el año 2002, por parte del IMAS, se concentraron en la ejecución de proyectos en distritos que no corresponden a los de menor desarrollo social, notándose ausencia de criterio técnico al decidir el destino de estos recursos. En adición a lo anterior, en la ejecución del Plan Social Vida Nueva se observaron deficiencias en la definición y aplicación de criterios para la selección de cantones, distritos y comunidades, con la consecuencia de dejar por fuera distritos y comunidades con altos niveles de pobreza. (Memoria Anual 2004).

De igual forma, en esta Memoria se hace referencia al Sistema de Población Objetivo, que pretende ser una gran base de registro de las familias pobres, lo que permitiría controlar a quiénes están llegando los beneficios, determinándose que de 23 instituciones públicas que ejecutan programas sociales selectivos, 6 hacen uso del SIPO, de las cuales, además del IMAS, sólo 3 tienen acceso directo y hacen algún uso de la información que ese sistema contiene (INVU, JUDESUR, IDA). En el caso del INVU si bien tiene acceso directo, lo utiliza sólo como referente, al igual que las dos instituciones restantes (CONAPAM y BANHVI).

3.6. Sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos

El Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centro América y los Estados Unidos (CAFTA) es un tratado extenso, con disciplinas en gran cantidad de áreas, por lo que su debida aplicación plantea una serie de retos y obligaciones importantes para el Estado, el cual debe prepararse para cumplir con las diferentes demandas que plantea, mejorando las tareas que ya tiene y asumiendo nuevas obligaciones y responsabilidades.

Teniendo claro que su aprobación o no es un tema estrictamente político, no por ello consideramos conveniente dejar de señalar que existen responsabilidades cuyo cumplimiento constituye una obligación ineludible del Estado con las demás partes del CAFTA, pues fue un acuerdo incorporado en el mismo texto del Tratado. Por tanto, las convierte en exigibles, so pena de exponer al país a la activación de demandas y a la asignación de importantes multas por incumplimientos. Tales compromisos conforman lo que se ha dado en llamar la Agenda de Implementación. Su carácter vinculante, obligan a dar prioridad y a poner mayor atención y esfuerzo a la ejecución de esta agenda, cuyo cumplimiento encierra importantes retos para el Estado, en términos de la dificultad política, complejidad técnica y costo económico de algunos de sus temas.

Dentro de esta agenda, el tema de las 'telecomunicaciones' depara los mayores retos para el Estado costarricense. No solo porque requiere de amplia, compleja y novedosa legislación, sino también del fortalecimiento de instituciones existentes, de la creación e implementación de una nueva entidad reguladora, y de algo aún más retador como es el ordenamiento del espectro electromagnético, del cual depende la apertura de la telefonía móvil. A esto se unen los plazos establecidos para su cumplimiento, cuyo vencimiento cercano imprime urgencia.

En este sentido, se ha venido llamando la atención a esa Asamblea Legislativa al señalarse una serie de debilidades en la gestión de las instituciones del grupo ICE, a cargo de este servicio estratégico para asegurar la competitividad del país y que deberían abordarse o considerarse

en la discusión que se dará alrededor de este tema. Así, a partir de la fiscalización, se considera necesario reiterar aspectos como:

- 1- *"La imperiosa necesidad de que ese Instituto fortalezca las estructuras que conforman los sistemas de control en los procesos de contratación administrativa y de financiamiento de proyectos de inversión, de manera tal que esos procesos respondan con la agilidad y eficiencia requeridas para satisfacer las exigencias tecnológicas que demandan los usuarios de los servicios de esa entidad, con miras al incremento en los niveles de competitividad que eventualmente puedan producirse en la actividad económica en la que se desenvuelve el Instituto, producto de las negociaciones llevadas a cabo para la puesta en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica, especialmente en materia de telecomunicaciones".* (Memoria Anual 2003, p. 122)
- 2- *"Dotar al ICE de un marco normativo que le permita, en igualdad de condiciones, ser partícipe activo en un mercado abierto de comercialización de servicios como el que se pretende con el referido tratado."* (Memoria Anual 2003, p. 122)
- 3- La necesaria *"adecuación de los sistemas de control de cada una de esas instituciones [las del sector telecomunicaciones], vistos estos con el sentido que la Ley General de Control Interno da a este término. Todo ello con la visión futurista que debe caracterizar a los jerarcas de instituciones que juegan un papel fundamental en el desarrollo económico, social y cultural del país, mediante mejoras que evolucionen la calidad en los servicios que tales instituciones brindan a la ciudadanía. El panorama actual que vive nuestro país, a las puertas de la discusión en la Asamblea Legislativa del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centro América y los Estados Unidos, se exige la preparación de estas organizaciones para los posibles retos que en el futuro puedan surgir ante una posible integración comercial que demandará exigencias para cumplir con los controles necesarios y una gestión de calidad que además de mantenerlas como organizaciones competentes las impulse a desarrollarse en el futuro inmediato, con la dinámica de cambio acelerado que eso pueda implicar."* (Memoria Anual 2004, p. 119)

Otro aspecto de gran prioridad dentro de la Agenda de Implementación es el de 'aduanas'. Sobre este tema, ya en la Memoria Anual entregada a esa Asamblea Legislativa en el año 2004 se señalaba la necesidad de *"llamar la atención sobre la importancia de un buen funcionamiento de las aduanas frente a las demandas de la globalización del comercio y de la producción, y las presiones fiscales y de seguridad nacional. Los cambios en el entorno empujan hacia un paradigma de gestión aduanera diferente, que persiga un cobro más eficiente de tributos y aranceles sin distorsionar el funcionamiento de mercados ni entorpecer el flujo de mercancías lícitas"* (Memoria Anual 2003, 2004, p. 74).

Es claro que los requerimientos para la aplicación del Tratado, fundamentalmente en áreas como administración aduanera y facilitación del comercio (despacho agilizado de mercancías, sistema de gestión del riesgo), administración del régimen de origen (manejo electrónico de certificaciones y la certificación de origen), y administración del programa de desgravación

arancelaria (contingentes arancelarios y salvaguardias especiales), donde el CAFTA exige el cumplimiento de una serie de funciones nuevas que no se ejecutan en la actualidad o que se realizan de manera insuficiente respecto de lo que se pactó en el CAFTA. Para la atención de los requerimientos en el área de aduanas, reviste especial relevancia el desarrollo e implantación de sistemas informáticos y la definición de procedimientos nuevos, científicos y rigurosos. Al Ministerio de Hacienda le corresponde elaborar un riguroso y detallado plan de acción que le permita prepararse para cumplir con estas importantes exigencias, en coordinación con el MEIC y el COMEX. En el campo aduanero existe la posibilidad de obtener cooperación internacional, por lo que el Ministerio de Hacienda debe desplegar acciones para obtenerla y aprovecharla.

Otro tema de especial interés dentro de la mencionada agenda es el de 'seguros', con la aprobación de la ley marco y el establecimiento de una autoridad reguladora.

"El negocio de los seguros, [...], ha generado importantes utilidades financieras y es de esperar que tal situación, en condiciones similares a las actuales, no varíe significativamente en el mediano plazo, por lo que es de esperar que en los próximos años siga rindiendo réditos al capital invertido en esa Institución. No obstante, en los últimos años se ha planteado en la opinión pública y en diferentes foros nacionales, la polémica sobre la conveniencia de la apertura del monopolio estatal de los seguros y permitir la participación del capital privado en este negocio. Este es un tema que está incorporado dentro de los puntos relevantes de negociación en el Tratado de libre comercio de los países de Centro América y la República Dominicana con los Estados Unidos de Norteamérica y que será sin duda alguna motivo de amplia reflexión y discusión en diferentes esferas sociales, cuando dicho tratado se someta a la aprobación del Poder Legislativo. [...]"

Lo anterior hace pensar que el INS requiere de una evaluación a fondo de su accionar como empresa y definir una estrategia global que le permita intervenir en forma exitosa en un mercado de competencia, en caso de que el país tome una decisión en ese sentido, sin embargo no se vislumbra en los planes anuales operativos del Instituto del año 2004 y 2005, acciones concretas sobre su preparación para asumir de la mejor forma el reto que significaría para esa Institución, la apertura en cuestión, ni tampoco se ha incorporado a los presupuestos respectivos ningún contenido económico para sufragar gastos relacionados con actividades referidas a dicha preparación o para realizar cambios estratégicos, estructurales o de cualquier otra índole ante un reto de tal magnitud" (Memoria Anual 2004, p. 182)

El tema de la 'contratación pública' le provoca importantes esfuerzos a la Contraloría General de la República, considerando la relevancia que tiene dentro de sus competencias, así como el liderazgo que la institución posee en esta materia. Ello le genera la responsabilidad de revisar la legislación para proponer las reformas que permitan ajustarla a lo establecido en el Tratado, principalmente en lo que a plazos se refiere, que es donde parece existir mayores diferencias; así como en prepararse para brindar la capacitación que requerirán todas las entidades públicas para que la conozcan bien y la puedan aplicar adecuadamente en sus propios procedimientos de contratación.

Adicionalmente, en materia de compras estamos frente a un tema que tiene un impacto general ya que “más allá de este tema, es importante retomar un aspecto que constituye una realidad sobre la eficiencia con que la administración opera los procesos de adquisición de bienes, lo que se traduce en tiempos de ejecución muy prolongados” (Memoria Anual 2004, p. 221). Asimismo, “los estudios de fiscalización realizados por la Contraloría General sobre los procesos de compras han recaído en los grandes compradores como lo son las instituciones que brindan servicios muy expuestos a la competencia o a una próxima apertura de llegar a aprobarse el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. De los resultados de los estudios surge una preocupación y es la duración de los procesos de compra cuando en condiciones de apertura o competencia las instituciones estarán en condición de desventaja respecto de su competencia privada.”(Memoria Anual 2004, p. 222)

El fortalecimiento de instituciones claves en la aplicación del Tratado forma parte de esta agenda, fundamentalmente en aquellas áreas con mayores responsabilidades. Estamos hablando del Ministerio de Trabajo, de Ambiente y Energía y de Justicia, todos en el tema laboral, ambiental y propiedad intelectual, garantizando la aplicación de la legislación en estos temas específicos, que revisten gran interés para el gobierno de los Estados Unidos, y que precisamente por ello, aquí es factible obtener cooperación internacional de diversa índole, por lo cual estas instituciones deben estarse preparando para solicitarla y aprovecharla.

También el fortalecimiento del Ministerio de Comercio Exterior es fundamental, en lo que tiene que ver con la coordinación, administración y aplicación de tratados comerciales, así como el MEIC, el MAG y el Ministerio de Hacienda, por mencionar los más importantes. Hay que señalar que aunque estas instituciones ya han venido ganando experiencia en el desarrollo de la mayoría de estas funciones y responsabilidades, pues Costa Rica tiene vigentes varios tratados comerciales, este Tratado en particular requiere especial atención pues involucra prácticamente al 50% del comercio exterior del país.

Sobre este aspecto, también en la Memoria Anual del 2004 se llamaba la atención en el sentido de que a partir de nuestra fiscalización “se verificó además, que en algunos casos no existe coordinación entre la DAACI [Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior] y algunas de las instituciones que participan en la implementación de los CAFTA (algunas unidades del MEIC y el Ministerio de Salud) y en otros se carece de mecanismos formales de coordinación (Dirección General de Aduanas y MAG). Además se confirmó que los mecanismos y procedimientos para obtener y comunicar la información necesaria para la labor de implementación y seguimiento de los CAFTA, requieren de mejoras significativas, con el fin de que puedan proporcionar información clasificada, con el detalle adecuado según las necesidades de la DAACI (no está definido por COMEX el tipo y periodicidad de la información que requiere de las diferentes instituciones involucradas en la aplicación de los CAFTA).”¹

¹ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2003, 2004, Página 63.

Asimismo, se indicó que “debe resaltarse la conveniencia de subsanar las deficiencias descritas, a fin de lograr un mejoramiento en la labor de seguimiento de los acuerdos comerciales suscritos, y consecuentemente maximizar el aprovechamiento de los CAFTA, ya que el fortalecer la labor de seguimiento de los CAFTA y la realización de evaluaciones periódicas sobre la aplicación de esos tratados son tareas de trascendental importancia, considerando que la cantidad de CAFTA suscritos por el país va en aumento y que actualmente está en proceso de negociación el CAFTA con Estados Unidos, país que representa el mercado más importante para las exportaciones e importaciones de Costa Rica, que de ser suscrito, generará junto a los demás, un aumento considerable en el volumen de compromisos y obligaciones a verificar por parte de la DAACI.”¹

Todas las instituciones mencionadas están llamadas a prepararse para atender las nuevas responsabilidades que les asigna el CAFTA.

Este repaso es fundamental para tener una idea general de dónde estará impactando el CAFTA en nuestra institucionalidad, a efectos de que esa Asamblea Legislativa valore cómo están preparándose nuestras instituciones para asumir las responsabilidades que conlleva el tratado y cómo conjugar su realidad para crear las condiciones facilitadoras que permitan poner en vigencia el tratado y que los aspectos comerciales que implica puedan abordarse con el apoyo institucional requerido.

¹ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2003, 2004, Página 64.

Segunda Parte
Memoria del Año Económico

Segunda parte Memoria del año económico

Introducción

Esta parte de la Memoria Anual presenta el dictamen de la Contraloría General de la República a la liquidación de los presupuestos de la República, que se emite en acatamiento a las disposiciones del artículo 181 de la Constitución Política y 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

El dictamen a la liquidación de los presupuestos se rinde, por una parte, en relación con la gestión financiero-patrimonial del Gobierno de la República, abordando las materias de liquidación de ingresos y egresos, resultado contable, administración de bienes, estados financieros consolidados, estado de tesorería y estado de la deuda pública, a todo lo cual está destinado el primer capítulo.

Por otra parte, en un segundo capítulo se presenta el dictamen de los informes de evaluación de la gestión *"física"* de las instituciones, a cargo del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

En el tercer capítulo se hace un recuento de la situación y perspectivas de los diversos sectores en los que la Contraloría organiza su fiscalización, al término del ejercicio económico del 2005.

Un cuarto capítulo brinda una síntesis de la situación financiera del sector público, según sus diversos agregados económico-institucionales.

El balance del impacto de los señalamientos realizados en la Memoria Anual 2004 se presenta en el capítulo quinto, que cierra esta parte.

Capítulo I

Dictamen de la gestión financiero-patrimonial del Gobierno de la República

1. Liquidación de ingresos y egresos del presupuesto de la República

La evolución del presupuesto de la República para el ejercicio económico del 2005 se resume en el cuadro 2.1.

Presupuesto inicial

El presupuesto inicial, por \$2.309.634,8 millones, significa una reducción del 4,0% en términos reales respecto al año anterior, y presenta un déficit en cuenta corriente por la suma de \$194.339,9 millones¹.

Los ingresos corrientes, de los cuales un 95,2% corresponde a impuestos, representan el 52,4% del monto total del presupuesto inicial.

Los ingresos extraordinarios incluyen \$1.092.710,6 millones de colocación de bonos y \$5.921,1 millones de superávit de instituciones (\$4.498,0 millones del Poder Judicial, \$1.247,6 millones de la Asamblea Legislativa y \$175,5 millones de la Defensoría de los Habitantes de la República).

Los gastos corrientes totales (\$1.405.343,0 millones) fueron financiados en un 15,7% (\$220.774,8 millones) con ingresos de capital, con lo cual se incumple el artículo 6 de la LAFPP, que prohíbe financiar gastos corrientes con ingresos de capital. Este fenómeno se concentra prácticamente en su totalidad en el financiamiento de intereses de la deuda con recursos provenientes de la colocación de bonos.

Al igual que en años anteriores, el presupuesto de egresos se concentra en una gran proporción (97,2% en el 2005) en servicio de la deuda, transferencias y servicios personales, quedando solo un pequeño porcentaje (2,8%) para las partidas de adquisición de bienes y servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipo, y construcciones, adiciones y mejoras.

En el 2005, un 32,2% (\$744.509,4 millones) del presupuesto de egresos corresponde a transferencias. Dentro de estas, pueden destacarse el pago de pensiones (\$224.818,2 millones), el presupuesto del Poder Judicial (\$91.911,0 millones), la transferencia al Fondo Especial para la Educación Superior (\$81.338,5 millones), las transferencias al CONAVI (\$53.907,5 millones) y la transferencia al FODESAF (\$25.000,0 millones). Cabe señalar que en los casos del CONAVI y del FODESAF, se asignaron transferencias por un monto notablemente menor que el que corresponde según disposición legal.

¹ El déficit en cuenta corriente es el monto en que los gastos corrientes sobrepasan a los ingresos corrientes.

El presupuesto del título del servicio de la deuda pública (₡1.086.590,4 millones) se descompone en ₡725.360,0 millones para amortización de títulos de la deuda, ₡235.415,7 millones para el pago de intereses sobre bonos, ₡45.156,2 para amortización de préstamos externos, ₡76.058,5 millones para intereses sobre estos préstamos y ₡4.600,0 millones para comisiones por servicios bancarios.

El presupuesto inicial del Ministerio de Educación Pública muestra un crecimiento del 3,9% en términos reales respecto al año anterior. Este crecimiento obedece, principalmente, a la incorporación del Programa de Equidad Social y a un incremento en las transferencias para la educación superior.

**GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO PARA EL EJERCICIO 2005**

	Presupuesto aprobado inicial (millones de ₡)	Presupuesto aprobado definitivo (millones de ₡)	Presupuesto ejecutado (millones de ₡)	Porcentaje de ejecución (%)
Ingresos ordinarios				
Ingresos tributarios	1.153.316,3	1.153.316,3	1.265.778,7	109,8
Ingresos no tributarios	42.178,4	42.197,4	39.327,7	93,2
Transferencias corrientes	15.508,4	15.508,4	16.202,3	104,5
Subtotal ingresos ordinarios	1.211.003,1	1.211.022,1	1.321.308,7	109,1
Ingresos extraordinarios internos				
Endeudamiento	1.092.710,6	1.098.725,6	729.822,1	66,4
Otros	5.921,1	6.668,3	4.870,6	73,0
Subtotal ingresos extraordinarios internos	1.098.631,7	1.105.393,9	734.692,7	66,5
Ingresos extraordinarios externos				
Endeudamiento	0,0	197.910,4	17.910,4	9,0
Otros	0,0	75,9	75,9	100,0
Subtotal ingresos extraordinarios externos	0,0	197.986,3	17.986,3	9,1
TOTAL INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS	2.309.634,8	2.514.402,3	2.073.987,7	82,5
TOTAL EGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS	2.309.634,8	2.514.402,3	2.229.161,7	88,7
Servicio de Deuda Pública	1.086.590,4	1.324.243,1	1.100.660,3	83,1
Ministerio de Educación Pública	471.229,2	470.741,7	455.940,5	96,9
Regímenes Especiales de Pensiones	257.205,0	256.491,8	245.726,9	95,8
Poder Judicial	91.911,0	93.629,8	91.245,3	97,5
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	102.776,5	95.203,2	89.800,0	94,3
Ministerio de Seguridad Pública	47.943,2	47.104,8	45.404,7	96,4
Ministerio de Salud	40.133,6	40.093,2	39.186,1	97,7
Ministerio de Justicia y Gracia	26.865,0	26.460,0	24.949,4	94,3
Ministerio de Hacienda	25.069,3	25.913,9	21.107,6	81,5
Ministerio de Agricultura y Ganadería	16.889,1	14.180,4	13.925,1	98,2
Asamblea Legislativa	14.473,0	14.473,0	12.235,8	84,5
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	38.490,5	20.708,8	12.110,8	58,5
Ministerio del Ambiente y Energía	9.737,9	11.754,0	11.248,5	95,7
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	11.293,5	11.269,9	10.726,8	95,2
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	10.740,4	10.448,3	9.951,4	95,2
Ministerio de Gobernación y Policía	13.537,0	11.355,5	9.948,5	87,6
Tribunal Supremo de Elecciones	10.608,1	10.560,1	8.101,3	76,7
Contraloría General de la República	8.480,0	8.726,8	7.772,8	89,1
Presidencia de la República	5.780,3	5.750,2	5.397,0	93,9
Ministerio de Economía Industria y Comercio	3.492,2	3.463,7	3.228,0	93,2
Ministerio de la Presidencia	3.274,2	3.293,3	3.064,0	93,0
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	1.850,9	2.326,3	2.072,6	89,1
Ministerio de Comercio Exterior	1.993,1	1.970,0	1.665,0	84,5
Defensoría de los Habitantes de la República	1.758,7	1.833,9	1.656,5	90,3
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.690,8	1.592,7	1.465,8	92,0
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	821,9	814,0	571,0	70,1
Partidas Específicas	5.000,0	0,0	0,0	NA
Cuadro 2.1 DIFERENCIA INGRESOS MENOS GASTOS TOTALES	0,0	0,0	-155.174,0	NA

Fuente: Elaboración propia con datos de la ley de presupuesto y la liquidación presentada por el Ministerio de Hacienda.

Presupuesto definitivo

El presupuesto definitivo del Gobierno de la República asciende a ¢2.514.402,3 millones, cifra mayor en un 8,9% que el presupuesto inicial y que significa un incremento en términos reales del 3,5% respecto al año 2004.

Las modificaciones al presupuesto se realizaron mediante dos leyes¹ y 23 decretos ejecutivos que incluyen dos decretos de incorporación de saldos disponibles del presupuesto del año anterior, al amparo de lo previsto en el párrafo tercero del artículo 46 de la LAFPP. Uno de estos últimos dos decretos fue publicado extemporáneamente.

La gran cantidad de modificaciones al presupuesto y lo tardío de algunas de ellas, fenómeno que se observa igual que en años anteriores, puede ser reflejo de una inadecuada formulación y programación del presupuesto, aparte de que podría dificultar la aplicación efectiva de los cambios introducidos al presupuesto.

Cabe señalar que se detectan errores de clasificación en las leyes y decretos que asignan recursos al Gobierno de la República. Al respecto, tal y como se indicó en la Memoria Anual 2004, hay que insistir en que la Contabilidad Nacional tiene la responsabilidad de verificar que la información que se presente sea correcta, pues este tipo de errores, aunque no se presenten regularmente, pueden propiciar confusiones al efectuar el análisis de la información.

Merece destacarse el hecho de que una partida por ¢180.000,0 millones para cancelación de operaciones cuasifiscales del BCCR se venía revalidando desde el año 2003 sin que presentara ninguna ejecución; no obstante, para el cierre del ejercicio 2005, esta partida caducó.

En informe DFOE-GU-20-2005, la Contraloría General cuestionó el proceso de revalidación de saldos tal como se venía presentando, incluyendo la gestión de la administración, y giró disposiciones al Ministro de Hacienda con el propósito de subsanar el inconveniente de las partidas revalidadas año tras año con escasa o ninguna ejecución. También se está realizando una labor de seguimiento continuo, con el fin de velar porque las disposiciones giradas se implementen en forma integral.

En el 2005 la suma total por revalidar en el presupuesto del año siguiente es menor en ¢180.685,2 millones que en el 2004; sin embargo, persisten casos con en la situación señalada (ver recuadro 2.1).

¹ Reforma de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2005 N°8453 del 22 de julio del 2005 y Segundo Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2005, y modifica Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico del 2005 N°8465 del 25 de octubre del mismo año.

Sumas por revalidar en el presupuesto del año 2006

Al finalizar el año 2005, las sumas por revalidar en el presupuesto de la República para el año siguiente ascienden a un total de ¢89.509,4 millones.

Dentro de los casos que conforman este monto, existen algunos que presentaron muy poca o ninguna ejecución en el 2005. De estos, cabe destacar los siguientes:

- ¢20.205,6 millones para el “*Programa de Regularización de Catastro y Registro*”, incorporados en el presupuesto del Ministerio de Hacienda.
- ¢9.252,4 millones destinados al CONAVI para la construcción de la carretera Florencia-Naranjo.
- ¢7.461,9 millones destinados al programa 334-Complejo Vial Costanera Sur incluidos en el presupuesto del MOPT.
- ¢6.694,1 millones destinados a la Fundación para el Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria de Costa Rica (FITTACORI), como entidad seleccionada para administrar los recursos del Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible, incorporados en el presupuesto del MAG.
- ¢6.026,5 millones para la segunda etapa del “*Programa de Modernización de la Administración de la Justicia*” incorporados en el presupuesto del Poder Judicial.
- ¢5.396,6 millones incluidos en el programa 623-Transferencias a Instituciones del Sector Salud del Ministerio de Salud, destinados a la CCSS para el Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud.
- ¢5.279,1 millones incluidos en el programa 333-Proyecto MOPT-KfW del MOPT, para el “*Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de la Red Vial Cantonal*”, de los que destacan ¢3.628,2 millones destinados a “Otros alquileres”.
- ¢2.972,6 millones incluidos en el programa 627-Desarrollo del Sector Salud del Ministerio de Salud, de los cuales ¢914,8 millones corresponden a la transferencia a la CCSS para la ejecución del componente “*Fortalecimiento institucional de la CCSS*”, y ¢934,0 millones a consultorías.
- ¢1.341,5 millones incluidos en el presupuesto del programa 870-Transferencias Varias PL-480 de MIDEPLAN, dentro del que sobresale la suma de ¢321,5 millones asignados a la Municipalidad de Limón, para el Relleno sanitario regional para la Zona Atlántica.
- ¢929,7 millones incorporados en el programa 610-Transferencias Varias BID-711/OC-CR del Ministerio de Salud, asignados a la CCSS para el Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud, destinados al Proyecto Hospital de Alajuela.
- ¢332,4 millones incluidos en el programa 614-Transferencias Varias BID-712/OC-CR del Ministerio de Salud, asignados a la CCSS para el Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud, de los cuales ¢331,9 millones corresponden al Proyecto Hospital de Alajuela.
- ¢190,0 millones incluidos en el presupuesto de MIDEPLAN para la IV etapa del programa de Preinversión.

Contrario a lo observado en el presupuesto inicial, el presupuesto definitivo resulta financiado más por ingresos de capital (un 51,8%) que por ingresos corrientes u ordinarios (48,2%).

La diferencia entre el presupuesto definitivo y el inicial, que asciende a ¢204.767,5 millones, se asocia prácticamente en su totalidad a los ingresos de capital, pues solo ¢19,1 millones corresponde a incremento en los ingresos corrientes.

Esta diferencia se ubica principalmente en el título “*Servicio de la deuda pública*”, en el cual se adicionan los ya mencionados ¢180.000,0 millones revalidadados del presupuesto del 2004 para la cancelación de operaciones cuasifiscales al BCCR, ¢83.056,6 millones para intereses sobre bonos de la deuda interna y ¢6.451,7 millones para el pago de intereses de préstamos externos, mientras que se reduce la partida de amortización de deuda bonificada en ¢31.855,7 millones. Otra variación notable se observa en el presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y consiste en la disminución, por ¢17.561,2 millones, en la partida para transferir a FODESAF el 20% del producto del impuesto sobre las ventas. Cabe mencionar, también, la reducción a cero de las partidas específicas, para las que inicialmente se habían presupuestado ¢5.000,0 millones.

Un 96,7% del monto total de los ingresos tributarios del presupuesto definitivo (92,1% de los ingresos corrientes) se concentra en 9 tributos (de un total de 26 rentas tributarias y 64 rubros de ingresos corrientes). Tales tributos son: Impuesto sobre las ventas, Impuesto sobre la renta, Impuesto único a los combustibles, Impuestos selectivos de consumo, Derechos de importación, Impuesto a la propiedad de vehículos, Impuesto a las bebidas alcohólicas, Derechos de salida del territorio nacional y 1% sobre el valor aduanero de las importaciones (los montos respectivos pueden verse en el cuadro 2 de la cuarta parte de esta Memoria Anual).

Los ingresos de capital del presupuesto definitivo, provienen en un 84,3% del crédito interno (¢1.098.725,6 millones), producto de colocación de títulos o bonos de deuda interna principalmente, en un 15,2% de préstamos directos externos (¢197.910,5 millones) y en un 0,5% de otros recursos de capital (¢6.744,1 millones).

En relación con el tema del presupuesto definitivo, es necesario comentar que, tomando en consideración las modificaciones realizadas al presupuesto, al consultar el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF), se determinó en una de las posibles consultas de “*Modificaciones del presupuesto de gastos*”, que la columna de presupuesto actual muestra diferencias en relación con los datos del Estado del Presupuesto de Egresos presentado por el Ministerio de Hacienda a la Contraloría General. Al respecto, como se señaló en la Memoria Anual 2004, si bien estas situaciones no se presentan regularmente, generan inseguridad respecto a la información que muestra la Liquidación del presupuesto presentada por la Contabilidad Nacional como órgano rector del Subsistema de Contabilidad. Estos errores evidencian que no se están ejerciendo controles básicos que permitan asegurar la confiabilidad, calidad, suficiencia, pertinencia y oportunidad de la información que se genera y comunica.

Presupuesto ejecutado

Los ingresos ejecutados totales del presupuesto del Gobierno de la República ascienden a \$2.073.987,7 millones, cifra que se compone de \$1.321.308,7 millones (63,7%) de ingresos corrientes y \$752.679,0 millones (36,3%) de ingresos de capital.

Los ingresos corrientes se componen principalmente de impuestos (95,8%), mientras que los ingresos de capital corresponden en su mayor parte a colocación interna de bonos (97,0%).

Como se observa en el cuadro 2.2, la carga tributaria (participación de los ingresos tributarios respecto al PIB) se incrementa a 13,37% en el 2005 luego de dos años de ubicarse en valores muy cercanos a 13,00%, incremento que está ligado al importante crecimiento de los ingresos tributarios en ese año (19,65% en términos nominales y 6,94% en términos reales).

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
VARIACIÓN ANUAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES Y DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
IMPORTANCIA RELATIVA RESPECTO AL PIB DE LOS INGRESOS CORRIENTES,
DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES Y DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS
2002-2005

	2002	2003	2004	2005
Ingresos corrientes - Variación anual nominal (%)	12,00	17,77	16,29	19,29
Ingresos tributarios - Variación anual nominal (%)	12,47	16,52	16,69	19,65
Ingresos corrientes - Variación anual términos reales (%)	2,57	8,77	4,06	6,62
Ingresos tributarios - Variación anual términos reales (%)	3,00	7,62	4,41	6,94
Ingresos corrientes como % del PIB	13,34	13,64	13,63	13,96
Ingresos tributarios como % del PIB	12,84	12,98	13,02	13,37
Principales impuestos como % del PIB 1/	12,72	12,82	12,89	13,24
Impuesto sobre las ventas	4,91	4,75	4,89	5,12
Impuestos sobre los ingresos y utilidades 2/	3,06	3,32	3,28	3,42
Impuesto único a los combustibles	1,91	2,06	1,94	1,82
Impuestos selectivos de consumo	1,08	0,95	0,90	0,96
Derechos de importación	0,68	0,63	0,67	0,70
Impuesto a la propiedad de vehículos	0,36	0,33	0,34	0,33
Impuesto a las bebidas alcohólicas	0,23	0,26	0,23	0,21
Derechos de salida del territorio nacional	0,05	0,12	0,19	0,20
1% al valor aduanero de las importaciones	0,15	0,15	0,16	0,17
Impuesto sobre bebidas sin contenido alcohólico	0,13	0,12	0,12	0,13
Impuestos sobre transferencias de bienes inmuebles	0,08	0,08	0,09	0,11
Impuesto sobre trasapaso de vehículos usados	0,07	0,06	0,07	0,07

Cuadro 2.2

1/ Trece impuestos principales de un total de 26 rentas tributarias vigentes en el 2005.

2/ Incluye el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores.

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones del presupuesto presentadas por el Ministerio de Hacienda y de las cifras sobre producción en la página web del BCCR.

Se observa un notable crecimiento en la recaudación del impuesto sobre las ventas, que se ubica en un 5,12% del PIB en el 2005 frente a 4,89% el año anterior.

También los impuestos sobre ingresos y utilidades –que incluyen el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores– muestran un importante crecimiento, al alcanzar en el 2005 el 3,42% del PIB, en contraste con el 3,28% en el 2004.

Igualmente puede destacarse el caso de los impuestos selectivos de consumo y el de los derechos de importación, que en el último año incrementaron su participación relativa respecto al PIB en 0,06 puntos y 0,03 puntos, respectivamente.

Con excepción de los impuestos selectivos de consumo, para los cuatro rubros de impuestos mencionados en los tres párrafos precedentes se observa que la recaudación –en términos de porcentaje del PIB– correspondiente al año 2005 es la más alta de todo el período 2002-2005.

Un impuesto cuya recaudación en términos del PIB muestra un descenso notable es el impuesto único a los combustibles. Este impuesto pierde 0,12 puntos del 2004 al 2005, posiblemente a causa de las fuertes alzas de los precios de los combustibles en el mercado nacional ocasionadas por los altos precios del petróleo y sus derivados en el mercado internacional.

Los demás impuestos presentan un nivel de recaudación muy estable.

El detalle de la recaudación según impuesto y para los demás rubros de ingresos del presupuesto de la República se pudo observar en el cuadro 2 de la cuarta parte de esta Memoria Anual.

En el año 2005, la recaudación total de ingresos corrientes (\$1.321.308,7 millones) excedió en un 9,1% a las estimaciones (\$1.211.022,1 millones).

Como causa general de este fenómeno se puede anotar que las estimaciones fueron realizadas con datos de recaudación a junio del 2004 y considerando las metas macroeconómicas iniciales del Programa Monetario del BCCR, las cuales resultaron muy inferiores a los niveles alcanzados por las principales variables. Así por ejemplo, la inflación medida por el IPC se estableció inicialmente en un 10% y alcanzó el 14,1%; el crecimiento del PIB se fijó en un inicio en un 2,9% y resultó del 4,1%; las importaciones CIF sin combustibles y lubricantes, estimadas inicialmente en US\$7.580 millones llegaron a US\$8.970,7 millones (un 18,3% más). Debido a la correlación directa entre el comportamiento de los ingresos y estas variables macroeconómicas, un mayor nivel o tasa de crecimiento de estas repercute en una mayor recaudación de las rentas tributarias.

Otro factor que incidió en la mayor recaudación de los ingresos corrientes en el 2005, en criterio del Ministerio de Hacienda, es la implementación de un Plan General de Control Tributario, que busca integrar la labor fiscalizadora del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda. Según el Ministerio, este esfuerzo se ha traducido en un aumento en la cobertura de las actuaciones fiscalizadoras, creándose una mayor sensación de riesgo que induce a un mayor cumplimiento tributario, y en un incremento del 7,3% en el número de contribuyentes.

El superávit de recaudación de los ingresos tributarios asciende a un total de ¢112.462,4 millones (9,8% por encima de lo estimado). Un desglose según principales impuestos puede observarse en el cuadro 2.3 (el detalle completo aparece en el cuadro 2 de la cuarta parte de esta Memoria Anual).

**GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
RESULTADOS DE LA LIQUIDACIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS 2005**

	Superávit o déficit (-) de recaudación (millones de ¢)	Recaudación como porcentaje de la estimación
Total ingresos tributarios	112.462,4	109,8%
Impuesto sobre las ventas	49.167,5	111,3%
Impuestos sobre los ingresos y utilidades 1/	46.091,1	116,6%
Impuestos selectivos de consumo	10.512,8	113,1%
Derechos de importación	9.098,4	115,8%
1% al valor aduanero de las importaciones	2.447,7	118,3%
Derechos de exportación de banano	-970,0	46,1%
Impuesto a la propiedad de vehículos	-1.082,4	96,6%
Impuesto a las bebidas alcohólicas	-1.781,5	91,9%
Impuesto único a los combustibles	-8.972,4	95,0%
Los demás impuestos en conjunto	4.920,4	109,5%
Ingresos por distribuir	3.030,8	NA

Cuadro 2.3

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Liquidación del Presupuesto de la República 2005*.

En los casos correspondientes a impuestos cuya recaudación sobrepasa la estimación se pueden explicar, en términos generales, por las razones apuntadas anteriormente. En cuanto a los casos en que se observa una recaudación menor que la estimación, cabe señalar lo siguiente:

- Derechos de exportación de banano: la actividad bananera ha atravesado una crisis durante el periodo, que inició con las inundaciones del mes de enero, provocando grandes daños a la actividad, con impacto en el empleo, la generación de divisas, los ingresos fiscales y la balanza de pagos. Adicionalmente, las restricciones del sistema de importación de banano de la Unión Europea, acarrean inestabilidad y mayores problemas al sector bananero, al pretender imponer un arancel de 230 euros por tonelada métrica de banano proveniente de Latinoamérica.
- Impuesto a la propiedad de vehículos: la menor recaudación es posible sea reflejo de una posposición en el pago por parte de los contribuyentes, originada en la prórroga de un mes concedida a los propietarios de vehículos con revisión técnica vehicular pendiente. (La recaudación del mes de enero del 2006 es mayor en ¢1.745,6 millones a la del mismo mes del 2005).

- Impuesto a las bebidas alcohólicas: se observa una notable disminución en el ritmo de crecimiento del impuesto originada en el cambio en la base imponible y las tarifas a partir del 2004.
- Impuesto único a los combustibles: el déficit de recaudación se explica por el menor consumo de gasolina regular y súper, principalmente, dado el encarecimiento de los productos durante el año, debido a los aumentos del precio internacional del petróleo.

El superávit de recaudación en ingresos corrientes del año 2005 permitió al Gobierno acudir en menor medida a la colocación de bonos para financiar los gastos del presupuesto. Así, los ingresos ejecutados por este concepto ascienden a solo un 66,4% del monto autorizado.

Es importante destacar dos aspectos adicionales por cuanto son atinentes a las consideraciones de la Contraloría General para emitir dictamen negativo de la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto.

El primero de ellos se refiere a la existencia del rubro "*Ingresos por distribuir*" en la liquidación de ingresos, con un registro de ¢3.030,8 millones al cierre del 2005. En este rubro se registran sumas provenientes de ingresos aduaneros cuyo concepto no ha sido determinado, práctica que ha sido cuestionada reiteradamente por la Contraloría General en su Memoria Anual.

De acuerdo con información del Ministerio de Hacienda, la solución a esta problemática está sujeta a la implementación del sistema "*Tecnología de Información para el Control Aduanero*", principalmente en la Aduana de Limón, lo cual está previsto realizarse en el 2006. Sin embargo, de la entrada en funcionamiento de este sistema ya hablaban las autoridades del Ministerio de Hacienda en su comparecencia ante la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos el 20 de junio del 2002, y el problema no ha terminado de solucionarse.

Es necesario que las nuevas autoridades hacendarias ejecuten una acción decidida para solventar esta problemática en definitiva en un plazo determinado y garantizar el registro preciso de los referidos ingresos. La Contraloría General sugiere a los señores diputados aprovechar la coyuntura del cambio de gobierno para obtener un compromiso al respecto por parte del Ministro de Hacienda.

El segundo aspecto se refiere al hecho de que la liquidación de ingresos corrientes no registra recaudación acumulada por concepto de la transferencia de las municipalidades del 1% del impuesto sobre bienes inmuebles, gracias a un registro negativo por ¢119,2 millones en el mes de diciembre. Esta situación contraviene el principio de universalidad e integridad del presupuesto, recogido en la Constitución Política y en la LAFPP, en virtud del cual el presupuesto debe contener, de manera explícita y por su importe íntegro, todos los ingresos originados en la actividad financiera. La Contraloría General valorará esta situación para lo que corresponda.

La Contraloría General realizó un estudio en el 2005 acerca del proceso de registro de los ingresos del Gobierno de la República en la Contabilidad Nacional. El recuadro 2.2 aborda los resultados de este estudio.

Recuadro 2.2

Fiscalización del registro de los ingresos del Gobierno de la República

No obstante los esfuerzos realizados por la Contabilidad Nacional y el Ministerio de Hacienda para cumplir con los propósitos de la LAFPP, en estudio realizado en el 2005 la CONTRALORÍA GENERAL determinó algunas situaciones que inciden sobre el registro de los ingresos del Gobierno de la República y otras operaciones relacionadas, así como respecto a los objetivos y el funcionamiento del Subsistema de Contabilidad y el cumplimiento de las funciones de la Contabilidad Nacional (Informe DFOE-IP-2-2005).

Entre otros aspectos, se determinó una limitada concordancia entre la terminología y estructura de clasificación de los ingresos, que son reportados en forma global por tipo de impuesto, en las respectivas declaraciones de impuestos, en el sistema de captura y en el Sistema de Información y Liquidación de Impuestos (ILI), y la manera en como se deben codificar y registrar, conforme a una clasificación presupuestaria por partida y subpartida, en el Sistema de Gestión de Administración Financiera (SIGAF).

Por otra parte, se estableció que los ingresos reportados por concepto de impuestos por medio del ILI, no eran acreditados directamente en el SIGAF, sino que requerían de una serie de procesos adicionales por parte de la Contabilidad Nacional, dedicándose a ello una cantidad importante de tiempo y recursos. Esta situación obedecía a que los sistemas de información que capturan y reportan los ingresos no están debidamente integrados, de manera que la información fluya directamente hasta el SIGAF para los efectos del registro presupuestario y contable.

Se evidenció, además, un limitado control de calidad de datos y procesos, y serias debilidades en la remisión de la información y documentación correspondiente a la Contabilidad Nacional por parte de otras unidades del Ministerio de Hacienda o entidades.

Ante una percepción de rezago por parte de la Contabilidad Nacional frente a las demandas de la LAFPP, el Ministerio de Hacienda ordenó la actualización del desarrollo de normativa técnica contable, la revisión de algunos procesos y sistemas, y la asignación de algunos recursos adicionales para la Contabilidad Nacional, entre otras acciones, todo lo cual será objeto de evaluación por la CONTRALORÍA GENERAL en el período 2006.

Los gastos ejecutados totales alcanzan la suma de \$2.229.161,7 millones, lo cual significa un 88,7% de ejecución (el detalle según título se puede observar en el cuadro 2.1).

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
COMPOSICIÓN DEL DÉFICIT DEL PRESUPUESTO 2004-2005
-Millones de colones-

	2004		2005	
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado
Ingresos totales	2.170.536,3	2.049.509,1	2.514.402,3	2.073.987,6
Ingresos corrientes	1.073.915,6	1.107.639,6	1.211.022,1	1.321.308,6
Ingresos de capital	1.096.620,7	941.869,5	1.303.380,2	752.679,0
Títulos de la deuda	1.077.293,6	924.534,0	1.098.725,6	729.822,1
Otros recursos de capital	19.327,1	17.335,5	204.654,6	22.856,9
Gastos totales	2.170.536,3	2.009.194,0	2.514.402,3	2.229.161,7
Gastos corrientes	1.317.853,7	1.227.452,2	1.465.628,0	1.413.046,9
Financiados con ingresos corrientes	1.026.267,7	948.041,9	1.191.435,6	1.144.829,6
Financiados con ingresos de capital	291.586,0	279.410,3	274.192,4	268.217,3
Financiados con títulos de la deuda	290.610,1	278.434,4	272.547,5	266.777,5
Intereses internos	105.990,9	102.108,4	146.505,7	140.735,7
Intereses internos - componente inflacionario	102.918,4	102.918,4	126.041,8	126.041,8
Intereses externos	81.700,8	73.407,6	0,0	0,0
Financiados con otros recursos de capital	975,9	975,9	1.644,9	1.439,8
Gastos de capital	852.682,6	781.741,8	1.048.774,3	816.114,8
Financiados con ingresos corrientes	47.647,9	37.947,6	19.586,5	17.785,2
Financiados con ingresos de capital	805.034,7	743.794,2	1.029.187,8	798.329,6
Superávit o déficit(-)	0,0	40.315,1	0,0	-155.174,1
En cuenta corriente	-243.938,1	-119.812,6	-254.605,9	-91.738,3
En cuenta de capital	243.938,1	160.127,7	254.605,9	63.435,8
Superávit o déficit(-) ajustado por				
componente inflacionario de intereses 1/	0,0	40.315,1	0,0	-155.174,1
En cuenta corriente	-141.019,7	-16.894,2	-128.564,1	34.303,5
En cuenta de capital	141.019,7	57.209,3	128.564,1	-189.477,6

Cuadro 2.4

1/ El ajuste por componente inflacionario de intereses consiste en considerar este componente como gasto de capital.

Fuente: Ministerio de Hacienda, liquidación del presupuesto de la República.

El cuadro 2.4 resume la composición del déficit del presupuesto del Gobierno de la República para los años 2004 y 2005. Puede observarse en él que para el año 2005 el Gobierno ejecutó un total de ₡268.217,3 millones de gasto corriente financiado con recursos de capital.

Este fenómeno, que se ha vuelto una constante en el presupuesto de la República, ha sido reiteradamente criticado por la Contraloría General, pues atenta contra la sostenibilidad de las finanzas del Gobierno en el largo plazo y su capacidad efectiva de gestión.

En el pasado esta práctica fue calificada de inconstitucional por la Sala Constitucional, pero en enero del 2002 esa Sala cambió su criterio al respecto, señalando que la distinción entre gastos corrientes y gastos de capital es extrajurídica, y argumentando que el principio de no financiar gasto corriente con ingresos de capital es de relevancia infraconstitucional.

La LAFPP recoge en su articulado el sano principio de no financiar gasto corriente con endeudamiento u otros tipos de ingresos de capital: “Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán finanziarse gastos corrientes con ingresos de capital” (LAFPP,

artículo 6)¹. En su transitorio V, la LAFPP añade: “Para cumplir el principio presupuestario establecido en el artículo 6 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo dispondrá de un plazo de tres ejercicios económicos **para tomar las medidas que permitan su cabal cumplimiento.**” (Destacado añadido).

Por otra parte, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 8255 del 2 de mayo del 2002 (“Tratamiento del componente inflacionario de los pagos por concepto de intereses”), que vino a suavizar la restricción impuesta por la LAFPP, al permitir considerar como gasto de capital lo que se denomina componente inflacionario de los intereses². La Contraloría General, por su parte, ha explicado ampliamente los argumentos de naturaleza técnica que se oponen a esta disposición jurídica³.

Ante este marco jurídico, se observa entonces un incumplimiento legal por parte del Poder Ejecutivo, que en términos monetarios corresponde a la suma de ¢140.735,7 millones, que es el monto del pago de intereses sobre la deuda financiados con colocación de títulos de la deuda, excluyendo el componente inflacionario.

Conviene destacar que el gasto corriente financiado con ingresos de capital consiste prácticamente en su totalidad (en un 99,5%) en pago de intereses de la deuda interna financiados mediante colocación de títulos de la deuda, por un total de ¢266.777,5 millones.

Ahora bien, es pertinente observar que el porcentaje del total de gastos corrientes que se financia con ingresos de capital, que había pasado de 24% en el 2001 a 28% en el 2002, muestra una tendencia decreciente en los últimos tres años, pues se ubica en 21% en el 2003, 23% en el 2004 y 19% en el 2005. En términos reales, el monto de los gastos corrientes financiados con ingresos de capital en el 2005 es menor en un 7,8% que en el 2001. También el déficit en cuenta corriente muestra una notable tendencia decreciente, ubicándose en ¢91.738,3 millones en el 2005 (incluso se convierte en un superávit de ¢34.303,5 millones si se toma en cuenta el ajuste por el componente inflacionario de los intereses).

Todas estas cifras pueden estar reflejando el esfuerzo por parte del Ministerio de Hacienda para controlar el déficit en el año 2005, según lo indica el mismo Ministerio en informe presentado para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Contraloría General en su informe DFOE-GU-21-2005.

No obstante, y aunque se tiene claro que la solución al problema es compleja dada la situación financiera del Gobierno, deben buscarse acciones concretas para abordar la problemática y realizar planteamientos viables para su solución.

¹ La LAFPP no es la primera ley en hacerlo. Ya lo había hecho, diecisiete años atrás, la “Ley para el equilibrio financiero del sector público”, Nº 6955 de 24 de febrero de 1984 (artículo 4.c).

² Mediante otra ley, la “Ley de reestructuración de la deuda pública” (Ley 8299 de 22 de agosto del 2002) se estableció un mecanismo de desaplicación gradual de lo dispuesto por la Ley 8255, hasta llegar a su derogación automática en el ejercicio económico del 2008.

³ Ver ediciones anteriores de la Memoria Anual y el Informe Técnico al proyecto de ley de presupuesto de la República para el ejercicio 2003.

En este sentido, el órgano contralor reitera su recomendación a la Asamblea Legislativa y en particular a la Comisión de Asuntos Hacendarios, para que cuando se tramite un presupuesto o una modificación al presupuesto de la República, no se aumente el monto de los gastos corrientes financiados con ingresos de capital más allá de la suma incluida en la propuesta del Poder Ejecutivo.

Pasando ahora a otro aspecto de la ejecución del presupuesto de gastos, debe indicarse, en relación con las transferencias, que algunas de las sumas por este concepto registradas como pagadas, realmente no fueron trasladadas a las entidades beneficiarias, provocando que aun cuando en la liquidación del presupuesto de egresos las cifras se reflejan en la columna del “*Pagado*”¹, las cuentas bancarias de las citadas entidades no han sido afectadas, aunque de acuerdo con el artículo 43 de la LAFPP y el Reglamento para el funcionamiento de la caja única del Estado² se produce una afectación en el saldo de las cuentas que las entidades participantes tienen en el sistema de caja única a cargo de la Tesorería Nacional.

En materia de partidas de gasto que dejaron de ejecutarse, se destacan el caso de los \$180.000 millones para la cancelación de operaciones cuasifiscales al BCCR, junto con \$32.898,2 millones por concepto de amortización de la deuda interna en el título “*Servicio de la deuda pública*”. También puede mencionarse el caso de la transferencia a FODESAF proveniente del 20% del producto del impuesto sobre las ventas, de la cual finalmente no se le giró nada, provocando una subejecución considerable en el presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Otros títulos con subejecución notable son el Tribunal Supremo de Elecciones, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, entre otros (ver cuadro 2.1).

Por otra parte, y pese a que se trata de sumas poco significativas, es importante destacar la presencia de montos negativos en algunas partidas de gasto. El Ministerio de Hacienda atribuye las diferencias a inconsistencias en el Sistema de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) que obedecen a fallas en los procedimientos, generadas por el desconocimiento por parte de los usuarios de los mecanismos adecuados que deben ser utilizados al momento de registrar los documentos de ejecución presupuestaria. Corresponde a la Dirección General de Presupuesto Nacional como órgano responsable del correcto cumplimiento de las etapas del proceso presupuestario, además de brindar asesoría técnica a los funcionarios de los órganos u entes que intervienen en dicho proceso, velar porque estas debilidades o situaciones particulares sean detectadas de manera oportuna.

Un aspecto adicional necesario de comentar en relación con la liquidación del presupuesto de la República, es el que concierne al resultado global de esa liquidación, que es un déficit de \$155.174,1 millones.

¹ El reglamento de la LAFPP (Decreto Ejecutivo 30058-H-MP-PLAN de 19 de diciembre del 2001 y sus reformas) establece que el “*Pagado*” “...registra la cancelación de los montos que han sido ordenados para cancelar a un acreedor del Estado o beneficiario de una transferencia. Este momento es registrado a partir de la recepción de información de los pagos acreditados en el sistema bancario nacional.” Este reglamento fue modificado integralmente mediante el Decreto Ejecutivo 32988-H-MP-PLAN, publicado en La Gaceta N° 74 de Martes 18 de abril del 2006, pero mantiene la definición dada del “*Pagado*”.

² Decreto ejecutivo 31527-H del 23 de octubre del 2003.

El cuadro 2.5 presenta un resumen de la liquidación del presupuesto del Gobierno para el año 2005 según fuente de financiamiento.

**GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2005
SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO
-Millones de colones-**

	Ingresos	Egresos	Superávit o déficit(-)
Total	2.073.987,7	2.229.161,7	-155.174,0
Fuente 01 (Ingresos corrientes)	1.321.308,7	1.162.614,8	158.693,9
Fuente 27 (Títulos deuda interna)	729.822,1	1.043.690,0	-313.867,9
Cuadro 2.5 Las demás fuentes	22.856,9	22.856,9	0,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, liquidación del presupuesto.

Como se observa en el cuadro 2.5, el resultado deficitario global de \$155.174,0 millones se compone de un superávit en la fuente 01 (ingresos corrientes) por \$158.693,9 millones y un déficit en la fuente 27 (títulos de la deuda interna) por \$313.867,9 millones.

Es decir, la recaudación de ingresos corrientes alcanzó para cubrir los gastos con cargo a esta fuente y obtener un sobrante de \$158.693,9 millones. Contrariamente, los gastos financiados con títulos de la deuda interna sobrepasaron las colocaciones de títulos en \$313.867,9 millones.

Debe tenerse presente que como parte de su política de control del déficit, el Gobierno procura evitar captaciones excesivas de recursos mediante la colocación de títulos de la deuda, por cuanto ello significa un importante costo financiero por concepto de intereses. Así, en el informe presentado por el Ministerio de Hacienda se indica que la disminución en los ingresos por endeudamiento interno respecto al año 2004 “obedece a las políticas de reducción del gasto implementadas para el ejercicio 2005, reducción que ocasionó que el Gobierno Central, recurriera a un menor endeudamiento interno, mediante la colocación en los mercados bursátiles de inversiones. Otro factor que incide sobre este decrecimiento, es el aumento que se presentó en la recaudación de los ingresos corrientes...”

Por otra parte, los recursos provenientes de esas dos fuentes de financiamiento (01 y 27) convergen en una única cuenta sin hacer distinción de su origen primario. Así, si el Gobierno cuenta con un superávit en la liquidación de la fuente 01, puede utilizarlo para pagar obligaciones que en el presupuesto están financiadas con la fuente 27 y en consecuencia dejará de colocar títulos de la deuda en el monto de ese superávit y se generará un déficit en la liquidación de esta última fuente en el mismo monto.

Adicionalmente, es pertinente señalar que el Gobierno registró como gasto ejecutado por concepto de transferencias la suma de \$688.366,9 millones, de los cuales no todos fueron efectivamente pagados ese año. Esto se refleja de esta forma, por una interpretación realizada por la Tesorería Nacional y las autoridades del Ministerio de Hacienda al artículo

43 de la LAFPP y al Reglamento para el funcionamiento de la caja única del Estado (decreto ejecutivo 31527-H de 23 de octubre del 2003).

Si no se hubiera utilizado ese mecanismo para el registro de los pagos por transferencias, el resultado global que se muestra deficitario se hubiera disminuido y eventualmente no se hubiera producido.

Esto se puede ejemplificar con el siguiente ejercicio: las cifras por concepto de “*Transferencias corrientes entregadas*” y por “*Jubilación*” reportadas como salidas de efectivo en el “*Estado de flujo de efectivo*” contenido en el informe remitido por la Contabilidad Nacional a la Contraloría General, suman \$517.646,1 millones, mientras que por esos mismos conceptos en la liquidación del presupuesto se reflejó como ejecutada la suma de \$688.366,9 millones, de modo que en el supuesto de que las salidas de efectivo correspondieran en su totalidad a las transferencias del periodo 2005, se presentaría una diferencia de \$170.720,8 millones, que aun siendo registradas como pagadas no fueron efectivamente giradas, sino que se registraron en las cuentas de caja única de las entidades beneficiarias de conformidad con la normativa citada. Esta situación es importante comentarla, ya que si no se hubiera registrado este gasto en la liquidación del presupuesto, de conformidad con el supuesto indicado, el resultado global no hubiera sido de déficit, sino de superávit por \$15.545,8 millones.

Como comentario final de carácter general, debe indicarse que en el informe de liquidación presupuestaria remitido por las autoridades del Ministerio de Hacienda, no se encuentra una explicación sobre el resultado de esa liquidación con las recomendaciones que se estimen convenientes, indispensables para agilizar la evaluación de la política financiera seguida y, con base en el resultado, tomar las decisiones necesarias para corregir o aplicar ajustes en ejercicios siguientes de manera apropiada y facilitar el análisis de la incidencia financiera del presupuesto en la economía nacional.

2. Resultado contable del período

El documento remitido por el Ministerio de Hacienda denominado “*Resultado Contable Período Económico 2005*”, contiene los estados financieros del Poder Ejecutivo (Balanza de Comprobación, Balance General, Estado de Resultados, Estado de Cambios en el Patrimonio Neto, Estado de Flujo de Efectivo) y algunos cuadros y explicaciones relacionados con esos reportes.

Adicionalmente, y en acatamiento a una disposición de la Contraloría General en informe DFOE-GU-21-2005, dicha documentación fue complementada con un informe en el que se abordan los avances y acciones ejecutadas por la Contabilidad Nacional, en relación con los cuestionamientos de la Contraloría al resultado contable vertidos en la Memoria Anual 2004.

a. Sobre la determinación patrimonial en la liquidación contable

El objetivo fundamental de la liquidación contable es derivar el efecto del resultado contable del período sobre el patrimonio nacional; no obstante, en el caso de la información suministrada

por el Ministerio de Hacienda en el documento denominado “*Resultado Contable del Período Económico 2005*”, no es factible determinar en forma precisa ese efecto.

Al respecto, la información que sobre el particular remitió el Ministerio de Hacienda a la Contraloría es voluminosa (214 folios), parcial (no incluye a los órganos adscritos), y carece de una opinión inicial en la que se revele el efecto que produjo el resultado contable del ejercicio económico 2005 sobre el patrimonio nacional. Tampoco se precisan en dicha documentación, las limitaciones que se enfrentaron para no incluir una opinión de esa naturaleza.

Cabe indicar que la información remitida incorpora un documento con propuestas de acción respecto a la problemática observada en el análisis de los estados financieros en el 2005, las cuales enfocan problemas que requieren de atención inmediata por parte de la rectoría del SAF, a efectos de que no continúen incidiendo en la preparación de los cuadros, balances y explicaciones que conforman el resultado contable remitido. No obstante, también se deberá dimensionar si esa constituye toda la problemática que le dificulta al rector del Subsistema de Contabilidad proveer un resultado contable completo y de calidad, con el fin de tomar las acciones correctivas procedentes.

El resultado contable presentado es parcial, pues no abarca a todas las entidades de la Administración Central (esto es, el Poder Ejecutivo y sus dependencias).

La Contabilidad Nacional no está cumpliendo con su función de llevar actualizada la contabilidad de la Administración Central estipulada en la LAFPP, pues no incluye en sus registros contables, ni en los informes financieros que emite, a los órganos desconcentrados.

Para subsanar las limitaciones en ese particular, el Contador Nacional emitió una directriz¹ en la que señaló la obligatoriedad de los órganos desconcentrados de atender los requerimientos de información de la Contabilidad Nacional. Sin embargo, la Contabilidad Nacional no está recibiendo esa información de parte de todos los órganos, ni tampoco la consolida con la información que genera de las instituciones del Poder Ejecutivo (véanse los comentarios relacionados con la consolidación de estados financieros en el punto 4 del presente capítulo), por lo cual no está en capacidad de brindar un dato, ni siquiera medianamente razonable, del efecto que tuvo el resultado contable de los órganos de la Administración Central sobre el patrimonio nacional.

Es preciso que la Contabilidad Nacional defina, en un plan de acción estratégico e integral, los mecanismos por medio de los cuales cumplirá la función indicada, tomando en consideración los sistemas de información y demás recursos que le permitirán registrar de manera sistemática e integral las transacciones de la Administración Central.

b. Sobre los avances derivados de la emisión del informe DFOE-GU-21-2005

Otro aspecto que impacta el resultado contable del período y que ha sido comentado reiteradamente por la Contraloría General, se vincula con la práctica histórica de incorporar

¹ Directriz CN 01-2004 del 26 de octubre del 2005.

en los registros y estados financieros de la Contabilidad Nacional, el monto correspondiente a la ejecución presupuestaria de las partidas cuyo objeto del gasto resulta capitalizable.

Esta práctica tiene el inconveniente de que a esos registros no se les puede aplicar depreciación, agotamiento ni revaloración, por el hecho de que no se encuentran individualizados.

En el acápite correspondiente al resultado contable del período en las memorias anuales 2002-2004, la Contraloría General se refirió a las marcadas diferencias entre el activo total y el pasivo total del respectivo Balance General, originadas por la subvaloración en la cuenta de activo fijo de los “*Bienes de Dominio Privado*” y de los “*Bienes de Dominio Público*”.

En acatamiento a disposición contenida en el citado informe DFOE-GU-21-2005, el Ministerio de Hacienda integró una comisión de funcionarios que emitió las pautas, criterios y parámetros que deben aplicar las instituciones para efectos de valorar los activos de manera estandarizada. Esto permitió a la Contabilidad Nacional actualizar los registros contables de los activos fijos de un grupo de ministerios y, por tanto, la eliminación, con sus respectivos ajustes, de registros efectuados sobre la base de ejecución presupuestaria. No obstante, aún no está incluida la totalidad de los activos fijos en la respectiva base de datos, y la Contabilidad Nacional ha indicado que los rubros que conforman las cuentas de “*Bienes de Dominio Privado*” y “*Bienes de Dominio Público*” del activo fijo no representan en forma razonable la situación actual de los activos del Gobierno¹.

Por consiguiente, las partidas “*Bienes de Dominio Privado*” y “*Bienes de Dominio Público*”, siguen adoleciendo de falta de confiabilidad, con el consecuente efecto sobre el rubro del activo total del Balance General.

A pesar de las intenciones manifestadas por las autoridades del Ministerio de Hacienda en el 2002 ante la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, al 31 de diciembre del 2005, lo mismo que al cierre de anteriores ejercicios, la cuenta patrimonial (“*Hacienda Pública Nacional*”) sigue mostrando un saldo negativo, en esta ocasión por un monto de ¢4.034.035,2 millones, pues el pasivo total (¢4.204.696,0 millones) sobrepasa abrumadoramente al activo total (¢170.660,8 millones).

Como efecto de la actualización de los activos fijos que llevó a cabo el Ministerio de Hacienda, la relación pasivo total a activo total fue de 24,6 veces al cierre del ejercicio económico 2005, observándose que se incrementó notablemente respecto a los niveles observados en años previos. (Ver cuadro 2.6).

¹ La Contabilidad Nacional señala que se requiere una actualización, a precios de mercado, de activos como yacimientos, mantos acuíferos y parques nacionales, entre otros.

CONTABILIDAD NACIONAL
EVOLUCIÓN DE LA ECUACIÓN CONTABLE
AL 31 DE DICIEMBRE 1996-2005 1/

Año	Activo (millones de ¢)	Pasivo (millones de ¢)	Hacienda Pública Nacional (millones de ¢)	Relación Pasivo/Activo
1996	874.756,8	1.701.594,9	-826.838,1	1,9
1997	1.044.517,2	2.198.608,8	-1.154.091,6	2,1
1998	895.994,5	2.175.422,3	-1.279.427,8	2,4
1999	921.027,8	2.655.744,8	-1.734.717,0	2,9
2000	844.315,3	2.717.551,2	-1.873.235,9	3,2
2001	364.302,7	2.519.969,0	-2.155.666,3	6,9
2002	176.096,5	2.721.452,7	-2.545.356,2	15,5
2003	171.038,9	3.141.476,2	-2.970.437,3	18,4
2004	250.988,0	3.770.486,1	-3.519.498,1	15,0
2005	170.660,8	4.204.696,0	-4.034.035,2	24,6

Cuadro 2.6

1/ La ecuación contable es: Activo = Pasivo + Hacienda Pública Nacional

Fuente: Ministerio de Hacienda. Balance General de la Hacienda Pública. 1996-2005.

El incremento en la relación pasivo/activo al cierre del período 2005, fue ocasionado principalmente por dos factores: por un lado, un incremento de un 11,5% en el pasivo; por otro lado, como producto de las gestiones de actualización de activos indicadas, el monto total de Bienes de Dominio Privado, en el rubro de activos fijos, sufrió una disminución 42,1% (₡25.091,0 millones) en relación con el monto registrado el año anterior. No obstante, esas cifras todavía no son reveladoras de la situación real de la Hacienda Pública, como un resultado de la relación Activo Total menos Pasivo Total.

La información contable emitida por la entidad rectora del Subsistema de Contabilidad no permite, en la actualidad, realizar un análisis serio y constructivo con base en los datos que proporcionan sus estados financieros.

En virtud de lo expuesto, son muchas las acciones que deberá emprender la Contabilidad Nacional para reflejar en su Balance General cifras de revaluación y depreciación que permitan reportar un Estado de Resultados con cifras de gastos cercanas a su valor real, que reflejen en forma razonable la gestión financiero-patrimonial de la Administración Central y que, además, permitan mostrar información cercana a la realidad en el *"Estado de cambios en el patrimonio neto"* de subsiguientes ejercicios económicos.

Por tanto, la práctica histórica de registrar activos fijos sobre la base de la ejecución presupuestaria seguirá incidiendo en la calidad y razonabilidad de la información financiero-contable, mientras no se actualice toda la información correspondiente a ese rubro, por lo que se hace necesario que la Contabilidad Nacional, además de las acciones ya efectuadas, elabore un plan de acción estratégica en el que definan las acciones y actividades necesarias para subsanar esta problemática en forma integral y sistemática.

Independientemente de las acciones que haya realizado la Contabilidad Nacional ante órganos del Ministerio de Hacienda, relacionadas con la gestión de recursos (humanos, informáticos y de cualquier índole), lo cierto es que no puede acometer en forma adecuada las funciones

de rectoría del Subsistema de Contabilidad que le impone la LAFPP, si carece de un plan estratégico que le permita propiciar y sustentar las gestiones que realice ante autoridades superiores, para justificar las necesidades de recursos de toda índole que se requieran para un cumplimiento cabal de sus objetivos y competencias, y de esa manera salir del rezago en que se encuentra en relación con los temas mencionados.

3. Informe anual sobre la administración de bienes

La Ley de administración financiera de la República y presupuestos públicos (LAFPP), establece un “Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa”, que tiene como órgano rector a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), que es una dependencia del Ministerio de Hacienda. Los componentes orgánicos del Sistema son el órgano rector y el Poder Ejecutivo incluyendo sus dependencias, que alcanzan a un total de 73 instituciones.

Dentro de los objetivos que la LAFPP establece para el Sistema mencionado, pueden citarse: suministrar información sobre el estado, la ubicación y el responsable de los bienes muebles e inmuebles de la Administración Central, propiciar la integración de los registros de los bienes del Gobierno al Sistema de Contabilidad, y propiciar que los bienes y servicios se administren atendiendo criterios técnicos y económicos.

En consecuencia, las 73 instituciones que forman parte del Sistema están obligadas a llevar un inventario de bienes. Además, el Reglamento a la LAFPP ordena que cada institución cuente con una unidad responsable del adecuado y oportuno cumplimiento de las etapas relacionadas con la administración de bienes de la institución respectiva.

Como mecanismo de rendición de cuentas en materia de bienes, la LAFPP establece que el Ministerio de Hacienda debe remitir a la Contraloría General el “Informe anual sobre la administración de bienes” cada 1º de marzo, y la Contraloría incluye a éste como uno de los informes objeto del dictamen previsto en la Constitución Política y en la misma LAFPP.

Los cuestionamientos que han llevado a la Contraloría General a dictaminar negativamente en materia de administración de bienes en anteriores ediciones de su Memoria Anual pueden sintetizarse en que el Gobierno no cuenta con un inventario completo y correctamente valorado de estos bienes, situación que aún hoy persiste.

Razones como falta de criterios uniformes en las instituciones, dificultades de desarrollar y poner en práctica sistemas de información al efecto o simple falta de cumplimiento, por parte de las instituciones, de su deber de brindar la información correspondiente a la DGABCA, son las que se han presentado para no contar con dicho inventario.

Las autoridades del Ministerio de Hacienda han reconocido la existencia del problema señalado. Por ejemplo, en su comparecencia ante la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos en junio del 2002, el Ministro de Hacienda se refería a este asunto diciendo:

“...este es un punto que cuando uno lee el Informe de la Contraloría realmente es de preocupación y lo quiero decir a ustedes, nosotros en el Gobierno Central, no tenemos un

inventario físico de todos los bienes del Estado, nunca lo hemos tenido, imagínense ustedes lo que es eso...¹

y un año después la jerarca de la DGABCA expresaba:

“...A nivel nacional no existe ningún sistema en el cual le pueda dar la información de todos los bienes de Estado, estamos en el proceso de implementación, se ha implementado en algunos ministerios, y esperamos que en este año se implemente en la totalidad de la administración central, y posteriormente sea incorporada otras instituciones del sector público... Aprovechando el programa de regulación de catastro de registro de todo el país; entonces, se incorporó un producto que es el levantamiento de todos los bienes e inmuebles del Estado, de manera que, en cinco años aproximadamente, nosotros tendríamos toda la identificación con su valor de los bienes e inmuebles del Estado.”²

La Contraloría General, mediante informe DFOE-GU-21-2005, comunicó al Ministro de Hacienda las debilidades que había presentado el informe anual de administración de bienes 2004, y el Ministro instruyó a la DGABCA para que se pronunciara al respecto.

Para el caso del ejercicio 2005, objeto del presente dictamen, si bien se nota un avance en las funciones de rectoría de la DGABCA, el informe sobre la administración de bienes como tal sigue presentando debilidades importantes.

La DGABCA indica con respecto al informe del año 2005, que “se puede decir que aun cuando las instituciones demuestran un mayor esfuerzo en lo que a la administración de sus bienes se refiere, todavía hay mucho trabajo por hacer, lo cual es de esperar, ya que es una labor progresiva, en la que se pretende ordenar un área que por mucho tiempo estuvo descuidada. No obstante, no se puede subestimar el avance que han tenido las instituciones, las cuales redundan en el avance del Sistema como un todo en esta materia”.

Dentro de las acciones que denotan un avance en las funciones de rectoría de la DGABCA pueden señalarse las siguientes:

- La DGABCA remitió a las instituciones de la Administración Central un informe con el análisis de la gestión del año 2004, indicando las debilidades detectadas en los inventarios. Se solicitó a los jerarcas respectivos un plan de acción para superar tales debilidades. La DGABCA obtuvo respuesta de 31 instituciones que se comprometían a seguir un plan de acción a fin de cumplir con el objetivo propuesto.
- Asimismo, la DGABCA recomendó a los jerarcas sentar responsabilidades a los funcionarios que obstaculicen o no acaten lo ordenado por la legislación vigente, específicamente en cuanto a mantener el inventario actualizado de los bienes bajo su administración, registrando su valor, y el ingreso de sus inventarios en el SIBINET (sistema informático creado al efecto).

¹ Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, Acta de la sesión ordinaria N° 8 del 20 de junio del 2002.

² Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, Acta de la sesión extraordinaria N° 7 del 18 de junio del 2003.

- La DGABCA impartió cursos en materia de Administración de Bienes, mediante los cuales capacitó a 105 funcionarios de la Administración Central.
- Se emitieron 13 directrices sobre temas diversos de la Administración de Bienes y se reformó el Reglamento para el registro y control de bienes de la Administración Central¹. En esta reforma se traslada la responsabilidad de remitir los inventarios a la DGABCA, del encargado del Área de Bienes, al máximo jerarca de cada institución, y se establece que las instituciones adscritas deben remitir copia del informe al respectivo Ministro rector.
- Se creó y entró en funcionamiento la Comisión Especial para Valoración de Bienes, integrada por funcionarios de la DGABCA, de la Contabilidad Nacional y del Área de Valuación de la Dirección General de Tributación. La Comisión generó pautas y procedimientos para ponerle valor a todos aquellos bienes muebles e inmuebles, de los cuales se desconoce tanto la fecha de adquisición como su valor.

Adicionalmente, la DGABCA, plantea como meta, dentro del Plan estratégico del Ministerio de Hacienda, que en diciembre del 2007 se logre obtener el 100% de los bienes registrados y actualizados, lo cual deja de forma explícita un parámetro para valorar la gestión de la DGABCA en materia de gestión de bienes durante los años 2006 y 2007.

Ahora bien, en cuanto al informe, debe indicarse que éste no llena aún los requerimientos legales y de la Contraloría General, aunque ha existido una mejora importante en cuanto a cobertura de instituciones, aún persisten problemas e inconsistencias en materia de calidad y confiabilidad de la información que registran los entes públicos, tal como lo demuestran los siguientes datos:

- De las 73 instituciones que debían enviar el informe, lo remitieron en tiempo 66.
- De las 66 instituciones que presentaron sus inventarios; 57 lograron registrar sus inventarios de forma directa haciendo uso del SIBINET. La información de las otras 9 finalmente tuvo que ser incluida por la DGABCA
- Las Instituciones que no presentaron informe de bienes, fueron:
 - Teatro Popular Melico Salazar (adscrito al MCJD).
 - Fondo Nacional de Becas (adscrito al MEP)
 - Instituto Costarricense sobre Drogas (adscrito al Ministerio de la Presidencia de la República).
 - Consejo de Trasporte Público (adscrito al MOPT; no ha enviado inventario en los últimos tres años).

¹ Decreto ejecutivo 30720-H de 26 de agosto del 2002 y sus reformas.

- Consejo Superior de Educación (adscrito al MEP; lo presentó de forma extemporánea al 24 de febrero del 2005).
- Patronato Nacional de Ciegos (adscrito al MINSA; lo presentó de forma extemporánea al 24 de febrero del 2005).
- Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. (No presenta informe de bienes argumentando que los bienes son de un fideicomiso, situación sobre la que debe pronunciarse la DGABCA en su papel de rector).

Por otra parte, en el caso de la información presentada sobre el valor de adquisición de bienes y el valor en libros del total de bienes, existe una ausencia de explicación u observaciones particulares sobre las posibles causas de las variaciones en la cantidad de bienes registrados que se dan en esas dos cuentas, dado que las instituciones no aportan las justificaciones del caso, y la DGABCA argumenta que será parte de sus labores de supervisión el verificar o conciliar con los entes las diferencias que se presentan. Entre ellas están:

- Respecto al comparativo del valor de adquisición del total de bienes reportados en el SIBINET por institución, se evidencian diferencias entre el valor de adquisición de bienes entre los años 2004 y 2005, por ejemplo:
 - En el Ministerio de Gobernación y Policía, el valor de adquisición de los bienes 2005 es superior en ₡2.232,6 millones, al valor de adquisición 2004.
 - En el Ministerio de Seguridad Pública se presenta una disminución de ₡5.183,7 millones.
 - En el MOPT, la disminución es de ₡4.721,5 millones.
 - En el MINAE existe un aumento de ₡9.412,4 millones.
- En el comparativo del valor en libros del total de bienes reportados en el SIBINET existen, también, diferencias importantes, por ejemplo:
 - En el MOPT, el valor en libros de los activos aumenta en ₡6.378,8 millones.
 - En el Ministerio de Seguridad Pública, se presenta una disminución de ₡5.242,3 millones.
 - En el MINAE, el valor en libro de los activos aumenta en ₡5.382,9 millones.
 - En el total el aumento en valor en libros es de ₡15.856,5 millones al pasar de ₡16.240,2 millones a ₡32.096,7 millones.

- En el informe consolidado de la administración de bienes 2005, se registra una reducción de 4.200 unidades físicas de bienes en el 2005 respecto al 2004. No obstante, no existe, en el informe de la DGABCA, explicación puntual de las variaciones en la cantidad de bienes de cada ente.

En el caso del Ministerio de Justicia y Gracia, por ejemplo, se reporta un aumento en la cantidad de 11.574 bienes.

El informe es omiso respecto a explicaciones que dicho Ministerio aportó, si es que las aportó, sobre las causas de ese aumento, aspecto que es necesario, ya que dicho Ministerio no aparece entre las 23 instituciones en donde su jerarca certificó la veracidad de la información.

Otro caso que llama la atención es el del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, donde el responsable correspondiente certificó la veracidad de la información de los bienes reportados al 31 de diciembre del 2005, y la DGABCA consigna que *"el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto tuvo un aumento en la cantidad de bienes reportados e incorporados al SIBINET. En este caso el aumento es de 97 unidades, representando un 2,7%. Es importante resaltar que en cuanto al valor de sus bienes tanto en el año 2004 como en el 2005, se tiene actualizado valores en sus bienes reportados."* (Página 82 del informe).

No obstante, en la página 39 del informe, en ese mismo Ministerio se reportan bienes muebles en una cantidad de 3.715, y no se reportan bienes para la Dirección del Servicio Exterior. Sin embargo en el cuadro que aparece en la página 56, se consignan en el año 2004, 3.619 bienes para el Ministerio y 4.858 para la Dirección de Servicio Exterior, pero para el año 2005, se dice que se han consolidado las cifras de ambos entes y se reportan 3.716, en el Ministerio, es decir un aumento de 97, pero se dejó sin explicación el ajuste de los 4.858 bienes que tenía registrados la Dirección de Servicio Exterior en el 2004.

En relación con lo anterior, la DGABCA indica: *"Según la información brindada por este Ministerio, incorpora los bienes del Servicio Exterior, sin embargo el aumento dado, no refleja esta situación, por lo que, posteriormente a la labor de depuración y elaboración del presente informe, como ha sido la práctica, esta Dirección estará solicitando las aclaraciones que correspondan, conforme a las inconsistencias, debilidades u otros aspectos de riesgo determinados como resultado de esta labor."*

Otro caso interesante es el de la Imprenta Nacional. Los resultados de las variaciones de bienes reflejan que dicha institución aumentó en un 36,5% (551) la cantidad de bienes entre el año 2004 y el 2005. No obstante, en relación con el valor de adquisición de los bienes, se registra o consigna el mismo valor de la cantidad, con lo cual la DGABCA deduce que para proceder al registro de cada bien, se le asignó el valor de un colón por bien, aspecto que no refleja la realidad. Es claro que la responsabilidad por ese tipo de valoración es del jerarca

institucional, pero la DGABCA debe activar los controles internos del SIBINET para poder capturar este tipo de inconsistencias.

Como puede observarse, continúa pendiente una labor de depuración y control de la calidad de la información que se introduce al sistema, con el fin de garantizar la razonabilidad y confiabilidad de las cifras que éste muestra. El inventario presentado, si bien refleja un importante esfuerzo de gestión, no está completo, pues no incluye al 100% de los entes correspondientes. Se requiere un esfuerzo de control de calidad en las administraciones activas por parte de los jerarcas respectivos y de la DGABCA.

Las justificaciones que presenta la DGABCA, giran en torno a que se hará el seguimiento respectivo en las labores de supervisión del año 2006. Por su parte, las administraciones activas presentan justificaciones muy globales, tales como fallos de los sistemas de carga, problemas de control interno, falta de personal, etc.

Por lo anterior, la Contraloría General, a pesar de que reconoce las mejoras de la gestión de rectoría y el compromiso de la DGABCA de tener, a diciembre del 2007, registro actualizado del 100% de los bienes de la Administración Central, emite una opinión negativa respecto al informe sobre la administración de bienes 2005.

4. Estados financieros consolidados

Respecto a los estados financieros consolidados de los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1 de la LAFPP, la Contraloría General emitió el informe N° DFOE-GU-21/2005, relativo a los comentarios contenidos en la Memoria Anual del periodo 2004, tanto sobre estos estados financieros consolidados, como de los restantes informes y estados financieros indicados en el artículo 52 de esa Ley. En el citado informe se indicó que se consideraba oportuno que el Ministerio de Hacienda analizara el avance que sobre el particular se hubiese dado en el periodo 2005, para que fuesen tomados en cuenta por las autoridades de ese Ministerio, en la elaboración de la información que debía remitirse a más tardar el 1 de marzo del 2006, en cumplimiento de lo dispuesto en ese artículo 52 de la LAFPP.

La Contraloría General con el propósito de continuar con la mejora del mecanismo de rendición de cuentas señalado tanto en el artículo 181 constitucional como en el artículo 52 de la LAFPP, mediante oficio N° 1571 (FOE-GU-061), al igual que para la Memoria Anual 2004, le indicó al Ministro de Hacienda los aspectos mínimos que se espera deben contener los estados financieros consolidados de los entes y órganos del Gobierno de la República¹, señalándose que para tales estados debían remitir lo siguiente:

- “4.1. Balance General clasificado en corriente y no corriente;
- 4.2. Estado de Resultados, según clasificación por naturaleza;

¹ Según la definición de Gobierno de la República, establecida en el artículo 2 del Reglamento de la LAFPP (DE-30058-H-MP-PLAN y sus reformas)

- 4.3. *Estado de Cambios en el Patrimonio Neto;*
- 4.4. *Estado de flujos de efectivo;*
- 4.5. *Razones financieras de los estados financieros anteriores, junto con su análisis correspondiente;*
- 4.6. *Comparativo con el periodo anterior y su respectivo análisis y*
- 4.7. *Propuestas de acción respecto a las problemáticas que se observan en el análisis".*

En el citado oficio N° 1571, la Contraloría General dejó claramente establecido que el consolidado de los entes y órganos del Gobierno de la República que corresponde remitir, debe elaborarse con fundamento en la definición que de ese término se consigna en el artículo 2 del Reglamento a dicha Ley, el cual establece que por Gobierno de la República, debe comprenderse a “*La Administración Central, los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares*”.

No obstante, por tercer año consecutivo el Ministerio de Hacienda, no atendió las indicaciones dadas por la Contraloría General¹, puesto que nuevamente remitió, unos estados financieros consolidados que no corresponden con lo anteriormente indicado, ya que los informes que aportan, si bien es cierto, contienen la consolidación de la información financiera de los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1 de la LAFPP, aunque en un orden distinto², adicionan en la consolidación, la información contable de otras entidades del Sector Público Costarricense³ cuya consolidación, si bien es cierto es procedente para cumplir con los artículos 95 y 96 de la LAFPP, no corresponde, de acuerdo con los términos del citado artículo 52 de esa Ley, y es además parcial ya que solo incluye 54 de los 74 los órganos desconcentrados.

Las dos circunstancias antes citadas, por sí mismas, impiden a la Contraloría General cumplir con el mandato consignado en el artículo 52 supracitado, de opinar sobre los estados financieros consolidados de las entidades y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1 de la LAFPP.

¹ Informe N° DFOE-GU-21/2005 y oficio N° 1571 (FOE-GU-061).

² La consolidación que se realiza respecto de las entidades y órganos contenidos en los incisos a) y b) del artículo 1 de LAFPP, no se efectúa conforme a los términos del artículo 52 de esa Ley, ya que no consolida en primer instancia la información contable de la Administración Central, para luego consolidar los estados financieros de esta con la información de los órganos contenidos en el inciso b); sino que tal consolidación se realiza con un orden distinto, ya que primero consolidan la información contable del Poder Ejecutivo con la de los Poderes de la República y sus órganos auxiliares, para luego consolidar la información de los órganos adscritos. Esta circunstancia impide contar con la información contable de la Administración Central, para los análisis correspondientes.

³ Los estados presentados para el periodo 2005, muestran la información financiera agregada de 151 entidades, según el siguiente detalle: 54 órganos desconcentrados, 53 entidades descentralizadas no empresariales, 26 municipalidades, 10 empresas públicas no financieras, 4 órganos correspondientes a los Poderes de la República (Poder Judicial, Asamblea Legislativa, Defensoría de los Habitantes y Contraloría General de la República), 3 instituciones públicas financieras no bancarias y 1 empresa pública no financiera municipal.

Por otra parte, el análisis y comentarios contenidos en tales informes, también se refieren a la información financiera agregada de ese conjunto de entidades y no a la indicada en el artículo 52 de la LAFPP, a lo cual se agrega lo limitado y descriptivo de los análisis que se efectúa de los informes, ya que estos, en lo fundamental, lo que indican es la descripción de cada cuenta, y el porcentaje que el saldo de éstas representa, sobre el total de un determinado grupo de cuentas, en concordancia con la estructura o composición de los mismos estados. También cabe destacar la ausencia en estos informes de propuestas para resolver la problemática financiera que en estos se refleja, siendo este último asunto, uno de los puntos que la Contraloría General solicitó en el oficio N° 1571. Los aspectos en comentario obligan a un replanteamiento de la labor que al Ministerio de Hacienda y en particular la Contabilidad Nacional, les corresponde ejercer en su condición de órgano rector del Subsistema de Contabilidad Pública de acuerdo con lo establecido en el artículo 93 de la LAFPP.

En el informe remitido por el Ministerio de Hacienda, se adjuntó oficio¹ emitido por la Contabilidad Nacional, en el cual al referirse a lo señalado por la Contraloría General en el N° DFOE-GU-21/2005², sobre los estados consolidados del Sector Público se indica:

- *"Es importante tener presente varios aspectos: se está enfrentando un proceso muy nuevo, sumamente delicado y con carencia de recursos tanto humanos como materiales. La unidad a cargo de este proceso cuenta con cinco funcionarios que deben atender a más de doscientas cincuenta y uno (251) instituciones a las que debe darse capacitación en materia contable, consulta diaria, revisión de la información, envío de observaciones, realizar asientos de ajuste y con la información razonablemente conciliada realizar el registro en hojas de Excel con las limitaciones que esto conlleva. Es importante resaltar que todo este trabajo se realiza de forma manual por cuanto se carece de un sistema informático que permita que el proceso sea ágil, oportuno, veraz y eficiente para lograr el objetivo de la consolidación".*
- *"Para el año 2005 se realizaron varias actividades con muy buenos resultados, se dio un gran impulso al proceso de consolidación de Estados Financieros, el cual se vio reflejado en la respuesta de un mayor número de instituciones las que conscientes de la importancia del proceso se hicieron presentes con la información requerida".*
- *"Se recibieron estados financieros de ciento sesenta y cinco (165) instituciones de las doscientas cincuenta y una (251) que fueron solicitadas, representando un 66%, lo que significa un gran logro dadas las condiciones anteriormente citadas".*

¹ Oficio N° D-78-2006 del 27 de febrero del 2006, suscrito por el Lic. Luis Segura Amador, Contador Nacional

² Debe tenerse claro que los problemas que se plantean, se exponen en función de la consolidación de los estados financieros del Sector Público Costarricense, establecidos en el artículo 95 de la LAFPP y no de los consolidados de las entidades y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1 de esa Ley. No obstante lo anterior, se reconoce que la problemática que se describe también es común, en la mayoría de los casos, a las entidades y órganos que conforman este último grupo.

En el informe en comentario¹ se detallan las actividades, logros y avances que la Unidad de Consolidación de Cifras de la Contabilidad Nacional realizó durante el año 2005, para concienciar a las instituciones en el proceso previo a la elaboración de los Financieros Consolidados. Entre dichas actividades destacan:

- Se publicaron directrices dirigidas a todas las instituciones del Sector Público.
- Se emprendió una campaña de divulgación y capacitación con las Municipalidades, los Órganos Desconcentrados, Instituciones Descentralizadas no Empresariales, Empresas Públicas no Financieras Nacionales, Instituciones Públicas Financieras y las Instituciones Públicas Financieras no Bancarias, con la finalidad de dar a conocer el proceso de consolidación. Dicho proceso inició con la entrega de los formatos generales de los Estados Financieros Consolidados propuestos por la Contabilidad Nacional para todo el Sector Público.
- Se revisaron los formatos de los estados financieros, realizando algunos cambios, al igual que a los cuadros auxiliares, es por esta razón que se vuelven a con cada recordatorio, trimestral y en la liquidación final. Sin embargo en este tema también **se enfrenta otra limitación y es que muchas de las empresas e instituciones grandes muestran resistencia para utilizar el formato de los estados financieros establecidos por la Contabilidad Nacional**, lo que ocasiona atrasos en el estudio de la información y es necesario devolverlos para que los conviertan en los formatos establecidos.
- **La información que se agrega es parcial y seguirá siendo así hasta que se logre materializar el proceso de consolidación.** Se está tratando de consolidar doscientas cincuenta y una instituciones del sector público no financiero. En esta etapa no se incluyeron las Instituciones Financieras Bancarias, entre las que se cuentan los Bancos y las Operadoras de Pensiones; tampoco se están consolidando las Instituciones Públicas Financieras de Rectoría y Supervisión que incluye el Banco Central de Costa Rica, Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, Superintendencia General de Entidades Financieras, Superintendencia General de Valores y la Superintendencia General de Pensiones, esto por cuanto estas instituciones se rigen bajo principios y criterios que son regulados por la Superintendencia General de Entidades Financieras y se necesita un estudio diferente, el cual no es conveniente iniciarla hasta que se tenga al resto de las instituciones debidamente consolidado.

Dicho informe presenta como desafíos para la Contabilidad Nacional en materia de consolidación de estados financieros, las deficiencias de las que aún adolece este proceso, como lo son:

- **“...la debilidad en el manejo de la contabilidad patrimonial por parte de las instituciones, esto porque la mayoría tienen muy firme el concepto y acostumbran elaborar una contabilidad de ejecución presupuestaria, lo que ha**

¹ Oficio N° DM-381-2006 del 1 de marzo, 2006, tomo 4, suscrito por el Señor Ministro de Hacienda Lic. David Fuentes Montero

presentado confusión a la hora de elaborar los estados financieros. ***El principal inconveniente son las grandes deficiencias en sus procesos contables***, sobre todo en los funcionarios de las municipalidades, en la mayoría de estas instituciones es la primera vez que elaboran estados financieros. Así también para ***los funcionarios de los Órganos Desconcentrados y Poderes de la República ha sido muy difícil materializar este proceso, ya que en muchos de ellos no llevan una verdadera contabilidad patrimonial***; esta situación es comprensible porque los informes que se les ha solicitado hasta ahora han sido sobre la base de la ejecución presupuestaria. Para poder subsanar este problema es recomendable una capacitación orientada en materia contable, la relación con la ejecución presupuestaria y normativa contable como las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) y los principios de contabilidad".(El destacado no es del original)

- "La ausencia de un **sistema automatizado para procesar la información**, es otro gran desafío ya que esto dificulta la revisión y se debe destinar mucho tiempo valioso en registrar la información manualmente, tiempo que podría utilizarse en el análisis respectivo. Toda la información se procesa en hojas de Excel, pero esta vía tiene muchos inconvenientes, uno de ellos es que dos personas no pueden incluir información a la vez en un determinado grupo de instituciones, esto provoca demora en el registro de la misma. La Unidad de Consolidación ha hecho esfuerzos para que este proyecto sea acogido por la Dirección General de Informática del Ministerio de Hacienda, [...] sin que hasta el momento se haya recibido ninguna respuesta positiva".(El destacado no es del original)
- "**El tiempo es otro gran desafío para el proceso de Consolidación**, según la Ley 8131 de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos, se deben presentar los Estados Financieros Consolidados a más tardar el 1 de marzo, misma fecha en que la Contabilidad Nacional debe presentar los Estados Financieros del Gobierno Central, estos son entregados a la Unidad de Consolidación aproximadamente el 23 de febrero, lo que deja un margen muy corto de tiempo para poder correr con la liquidación de consolidados, elaborar los asientos conciliar, revisar las estadísticas, hacer el informe y los análisis, todo esto en menos de cinco días, porque se debe entregar un día antes al Despacho del Señor Ministro de Hacienda para los detalles de presentación".(El destacado no es del original)
- "Otro problema al que se enfrenta el proceso de consolidación es la fecha límite para recibir informes, misma que se fijo mediante Directriz CN-01-2004 para la primera semana de febrero la cual por problemas ajenos a esta oficina se les amplía normalmente hasta en una semana; aquí nos enfrentamos con otro gran inconveniente, en esas fechas las instituciones están a la vez preparando los informes de presupuesto que tienen que entregar a la Contraloría General de la República y la Autoridad Presupuestaria, que es prioridad para ellos. Por todo lo apuntado es de gran importancia la ampliación de la fecha de

presentación de los Estados Consolidados para disponer de más tiempo en revisar, realizar la estadística, el informe final y el análisis correspondiente”.

Finalmente, el informe en comentario presenta como propuestas para el año 2006, referidas a seguir con el proceso de capacitación, tratar de automatizar el proceso, solicitar a todas las Instituciones que deben conciliar las cuentas por cobrar y las cuentas por pagar, las transferencias de ingresos y gastos para poder realizar la conciliación de las cuentas y los ajustes de consolidación; enviar un oficio a todas las instituciones que no cumplieron con el requisito de remitir los estados financieros a la Contabilidad Nacional; revisión de los formatos de los estados financieros debido a que de acuerdo a la liquidación 2005 surgen problemas con algunas cuentas que es necesario incluir.

Por otro lado, la Contraloría General coincide con la Contabilidad Nacional, en cuanto al hecho de que para cumplir las funciones que le asigna la LAFPP, en materia de consolidación de estados contables, se requiere de la emisión de normativa y disponer de los recursos financieros y humanos que le permitan llevar adelante un proceso de convencimiento respecto de los cambios y ajustes en los sistemas contables de las entidades y órganos del Sector Público, capacitación para los funcionarios, suministro de la información contable con la oportunidad requerida y bajo los estándares que defina, y sistemas informáticos que permitan realizar la consolidación de manera oportuna y confiable. Pero además de ello, es fundamental contar con un plan de acción estratégico, materializado en actividades y metas de corto y mediano plazo, que le permita a la Contabilidad Nacional ir avanzado consistentemente hacia el cumplimiento de las funciones que le asigna la LAFPP, evaluar los logros alcanzados y corregir las desviaciones que se presenten.

No obstante, la Contraloría General estima, luego de comparar los informes correspondientes a los últimos tres períodos (2003, 2004 y 2005), en los cuales si bien es cierto, se observa un aumento importante en el número de entidades y órganos que se consolidan, la capacitación y asesoría que se brinda a los funcionarios de estas, y las directrices que se emiten, que la información que se consolida sigue siendo parcial, como bien lo afirma la propia Contabilidad Nacional, y poco confiable; además luego de 4 años de vigencia de la LAFPP, y las solicitudes formuladas por el órgano contralor, los informes que se presentan no corresponden a los que indica el artículo 52 de dicha Ley.

5. Estado de Tesorería

Desde que inició la obligación legal del Ministerio de Hacienda, de remitir a la Contraloría General los informes que establece el artículo 52 de la LAFPP, no se realizó distinción entre los conceptos de “Estado de Tesorería” y “Flujo de Efectivo”, el primero establecido por mandato del artículo 52 mencionado, y el segundo ordenado en el artículo 61, inciso b) de la misma ley.

El Ministerio de Hacienda, no ha dimensionado el concepto de Estado de Tesorería, y cuando el reglamento a la LAFPP¹ se refiere a los estados financieros del Sector Público y de la

¹ El reglamento a la LAFPP fue publicado en decreto ejecutivo 30058-H-MP-PLAN de 19 de diciembre del 2001. A partir del 18 de abril del 2006, rige la versión contenida en el decreto 32988-H-MP-PLAN de 31 de enero del 2006.

Administración Central, no menciona el Estado de Tesorería, sino el “*Estado de Flujo de Efectivo*”.

Así, el reglamento no considera la voluntad del legislador de que se produzcan estados de tesorería, aspecto que jurídicamente resulta improcedente y debe ser corregido.

Está suficientemente documentado que el Ministerio de Hacienda ha enfrentado inconvenientes que le han impedido cumplir cabalmente con el mandato antes referido, lo cual ha llevado a externar opiniones y declaraciones como la siguiente, del Contador Nacional: “...Para efectos de la Contabilidad Nacional, el estado de “Flujo de Efectivo” es equivalente al “*Estado de Tesorería*”...”¹ y esta otra, del Tesorero Nacional: “...*El Informe de Tesorería a que hace referencia el artículo 52 en sentido estricto no fue elaborado el año pasado, habida cuenta del proceso de investigación que se dio con la Contabilidad Nacional sobre el contenido y naturaleza del mismo...*”².

Así, ante diversas solicitudes del estado de tesorería que ha realizado la Contraloría General, el Ministerio de Hacienda ha remitido documentos denominados, entre otros, como “*Flujo de Efectivo*” y “*Flujo de Caja del Gobierno de la República absoluto y comparativo*”. Para esta oportunidad se presentó el documento denominado “*Informe del Estado de la Tesorería período económico 2005*” en donde sigue prevaleciendo el formato de flujo de fondos en términos de efectivo.

El Ministerio de Hacienda debe tener en cuenta que en el Estado de Tesorería se pueden considerar todos los conceptos que representan recursos u obligaciones, que no son sólo en efectivo, sino que tienen la característica de poder convertirse en muy corto tiempo (un mes, por ejemplo) en un ingreso o gasto inminente, como un título de la deuda autorizado para emitirse en el presupuesto nacional o las cuentas de caja única de las instituciones, contando entonces con otro ángulo de la liquidez, como resultado del período económico liquidado, lo cual no muestra el Estado de Flujo de Efectivo.

Una contribución importante del Estado de Tesorería sería entonces, por ejemplo, mostrar el efecto que tienen las cuentas de caja única en la liquidez del Gobierno, que deberían aparecer como parte de las obligaciones exigibles.

La documentación que remite el Ministerio de Hacienda, cuando se solicita el “*estado de tesorería*”, ha venido siendo ajustada en su contenido y en su forma, según los requerimientos planteados por la Contraloría General en función de sus necesidades de información para los efectos de fiscalización.

Así, en febrero del 2006³ la Contraloría General solicitó que el Estado de Tesorería incluyera una serie de contenidos considerados como necesarios para los efectos de fiscalización. Todos los aspectos de interés que se detallaron fueron abordados puntualmente en el documento presentado a la Contraloría, y que es denominado “*Informe del Estado de la Tesorería período económico 2005*”. Se cumplió así con aspectos de forma; no obstante,

¹ Oficio D-337-2002 (sic) de 24 de noviembre del 2003.

² Oficio TN-2875-03 de 10 de diciembre del 2003.

³ Mediante oficio 1571 del 16 de ese mes.

en cuanto a contenido de fondo, dichos apartes son poco explicativos y no cumplen con las expectativas de suministro de información relevante para los efectos de la rendición de cuentas y la transparencia, por lo que la utilidad del documento resulta cuestionable.

Lo anterior refleja en alguna medida una actitud pasiva que ha venido asumiendo el Ministerio de Hacienda, sin ejercer como le corresponde en su rol de rectoría, acciones proactivas que le lleven al cabal cumplimiento de los términos que sobre esta materia le impone el artículo 52 de la LAFPP.

Es necesario insistir en que el Ministerio debe formalizar la definición del proceso metodológico, debidamente documentado, que dirija la elaboración del Estado de Tesorería que establece el bloque de legalidad¹. Esto contribuirá a evitar la variabilidad observada en la información que se remite y unificará las posiciones y criterios diversos que sobre esta materia se emiten, según el jerarca que esté con la responsabilidad de enviarlo a consideración de instancias fuera del Ministerio.

La información que se remita, necesariamente, debe contener la interpretación técnica, reflejada en comentarios específicos sobre las cifras que se muestran en el Estado de Tesorería, de modo que se le facilite al ciudadano común conocer los resultados de la gestión, aspecto básico en materia de rendición de cuentas. De lo contrario, la información a vista del ciudadano, seguirá siendo un conjunto de números del cual, eventualmente, sólo los expertos en materia financiera podrán obtener algunas conclusiones.

Por otra parte, el Estado de Tesorería debe incluir, también, los comentarios necesarios que muestren la calidad de la información en términos de las normas de control interno que sean aplicables, a manera de ejemplo se citan las relativas a información y comunicación; para mencionar otras aplicables, las relativas a sistema contable y presupuestario, conciliación periódica de registros, formularios uniformes, todas de conformidad con el Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.

Por tanto, la Contraloría General no comparte que bajo el argumento externado en oficio TN-413-2004 del 5 de marzo de 2004 (en cuanto a que la situación de la liquidez del Gobierno no puede analizarse bajo la metodología “tradicional”), no se aporte ningún análisis de interpretación y consolidación consistente de datos que contribuya a la rendición de cuentas y a la transparencia en la administración del erario público.

La Contraloría General reconoce la importancia que tiene el Estado de Flujo de Efectivo, para la administración de áreas sensibles en la gestión que realiza el Ministerio. La información que brinda este estado, el cual debe mostrar los flujos clasificados por actividades de operación, inversión y financiamiento, resulta útil, ya que sirve a los usuarios de los estados financieros, tanto para efectos de rendición de cuentas como para la toma de decisiones.

¹ Bloque de legalidad: Conjunto de normas jurídicas, escritas o no escritas, a cuya observancia se encuentra obligada la Administración Pública, el cual comprende tanto la ley como las normas de rango superior, igual o inferior a ésta, incluidos los principios generales y las reglas de la ciencia o de la técnica. Así definido en los Lineamientos generales a considerar en la formulación de planes operativos anuales y presupuestos, Gaceta N° 96, del martes 18 de mayo de 2004 (página 27).

En resumen, en el ejercicio del rol de rectoría, el Ministerio de Hacienda debe estudiar lo necesario, a fin de proponer y ejecutar las acciones que le permitan superar los eventuales problemas (organizativos, metodológicos, técnicos o legales) que le impidan cumplir los propósitos que el bloque de legalidad le imponen sobre lo comentado. El Estado de Tesorería debe confeccionarse desde la perspectiva técnica que debe contener, y no justificar su construcción y contenido en función de las limitaciones que pudieran tener los registros contables, las bases de registro o los sistemas de información con que operan los subsistemas del SAF.

Debe imperar la posición jurídica de distinguir entre el Estado de Tesorería y el Flujo de Efectivo como herramientas financieras que contribuyen a los procesos de rendición de cuentas, transparencia y control en el uso de los recursos del erario público. Por su parte, los subsistemas que componen el SAF deben coordinar lo pertinente a fin de definir los aspectos técnicos que conlleva cada documento, y el uso que se les debe otorgar, de conformidad con lo indicado en este aparte.

Como resultado de dicha coordinación, la Contabilidad Nacional y la Tesorería Nacional, deben garantizar que la información que provea el Estado de Tesorería sea confiable, oportuna, pertinente y suficiente para mejorar la toma de decisiones, a lo cual debe agregarse la imperiosa necesidad de distinguir, de conformidad con el bloque de legalidad aplicable, los propósitos para los que se elabora el “estado” y “flujo” de tesorería y los insumos que se utilizan para su elaboración, así como el rol que deben ejecutar tanto la Contabilidad Nacional en su papel de registrador de todas las transacciones del Sector Público, y de proveer información de calidad para la toma de decisiones, como la Tesorería Nacional en su papel de administrador de la liquidez, al menor costo, y las implicaciones que ello tenga en la atención oportuna de los pagos y de mantener al día la atención de la deuda pública.

En conclusión, la acción de emitir opinión sobre el Estado de Tesorería que dispone el párrafo final del artículo 52 de la LAFPP no resulta viable mientras las instancias responsables del Ministerio de Hacienda no elaboren dicho Estado de conformidad con el bloque de legalidad que rige la materia.

6. Estado de la deuda pública interna y externa 2005

La LAFPP, establece en su artículo 52 la obligación del Ministerio de Hacienda, de remitir a la Contraloría General el informe sobre el *estado de la deuda pública interna y externa*, con el objetivo de fomentar y mejorar la transparencia, así como la rendición de cuentas del Estado.

En cumplimiento de esta normativa el subsistema de Tesorería Nacional se ha dado a la tarea de elaborar dicho informe, el cual es relevante no sólo en el proceso de rendición de cuentas sobre la gestión del endeudamiento del sector público, sino que también en el contexto de la toma de decisiones y seguimiento respecto de las políticas públicas en esta materia.

En este sentido, al igual que para el año 2004, la Tesorería Nacional no presentó un informe sobre el *estado de la deuda pública interna y externa para el ejercicio económico 2005* previamente estructurado como tal, sino que compiló la información vinculada a los

requerimientos mínimos de información del órgano contralor¹ con algunas salvedades. Sin embargo, a diferencia del año anterior la mayoría de los documentos compilados corresponden a estudios realizados que han servido como insumo interno en la toma de decisiones relativas a la gestión del endeudamiento.

Es importante tener presente que la existencia de estos estudios y la compilación de los mismos en un documento, no garantiza que el informe presentado por la Tesorería Nacional constituya el insumo más adecuado para la toma de decisiones y la rendición de cuentas, ya que se visualiza la necesidad de que cada uno de los estudios que se realice durante el año vinculado a esta temática, contribuya a generar un análisis integral que se plasme en un informe que revele la visión integral y estratégica del manejo de la deuda pública y cumpla a cabalidad con la normativa establecida. Por tanto, a pesar de que la información presentada por la Tesorería revela acciones de la administración en relación con la gestión de la deuda, la Contraloría emite una opinión negativa en relación con el informe sobre deuda presentado en cumplimiento con el artículo 52 de la LAFPP.

a. Sobre el estado de la deuda total

De acuerdo con las cifras de la Tesorería Nacional, para el año 2005 la economía costarricense alcanza, tal como se observa en el cuadro N° 2.7, un nivel de endeudamiento de US \$10.786,3 millones, que representa el 57,8% del Producto Interno Bruto (PIB) del 2005, lo que indica que para ese año el peso relativo del endeudamiento interno y externo con respecto a la producción de bienes y servicios de la economía disminuye en relación con el año 2004, que se ubicó en un 60,6%. Este comportamiento es consecuencia básicamente de que el saldo de la deuda en dólares crece apenas un 0,7% producto de la variación negativa de la deuda externa (por mayor servicio y menores contrataciones) y de un incremento menor de la deuda interna con respecto al año 2004.

Deuda Pública Interna y Externa
Participación relativa con respecto al Producto Interno Bruto

	2004		2005	
	millones de \$	% PIB	millones de \$	% PIB
Deuda Pública Total	10.717,0	60,6%	10.786,3	57,8%
Deuda Interna	6.833,3	38,6%	7.147,3	38,3%
Gobierno Central ¹	4.874,4	27,6%	4.818,8	25,8%
Banco Central ²	1.931,5	10,9%	2.165,1	11,6%
Sector Público Financiero ³	6,9	0,0%	87,4	0,5%
Sector Público no Financiero ⁴	20,5	0,1%	75,9	0,4%
Deuda Externa	3.883,7	22,0%	3.639,1	19,5%
Gobierno Central	2.401,3	13,6%	2.367,4	12,7%
Banco Central	234,4	1,3%	168,5	0,9%
Sector Público Financiero	227,3	1,3%	137,4	0,7%
Sector Público no Financiero	1.020,8	5,8%	965,7	5,2%

Cuadro 2.7

Notas:

1: Incluye emisiones de títulos valores, bonos y deudas asumidas por el Gobierno Central.

2: Incluye BEM en moneda nacional y otras obligaciones en moneda extranjera del BCCR

3: El 2004 se refiere a los Títulos Capitalización Deuda Bancaria. El 2005 incluyó los saldos al 31-12-2005 del resto del sector Financiero que presentaron en el Consolidado Presupuestario al 2004, autorización de gasto por intereses internos.

Se incluyen los pasivos de los entes financieros por colocaciones de largo plazo, no así los de corto plazo.

4: El 2004 incorpora deuda interna de ICAA, ICE, CNFL. El 2005 refleja los saldos del resto de las instituciones del sector público no financiero que presentaron movimientos en la partida presupuestaria del gasto por intereses internos según el Consolidado 2004.

5: Tipo de cambio de venta al 31 de diciembre de cada año

Fuente: Unidad de Registro y Control de la deuda, Ministerio de Hacienda

¹ Oficios 01057 (DFOE-033) de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, el 16445 (FOE-GU-516) y el 1571 (FOE-GU-061) ambos del Área de Servicios Gubernamentales.

Por su parte, según el informe de la Tesorería Nacional, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) amortizó gran cantidad de deuda, principalmente una obligación con el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) por un monto equivalente a US\$ 52,2 millones.

En relación con el comportamiento de la deuda externa de las instituciones que conformen el sector público financiero se realizaron varias amortizaciones de pasivos en particular hacia acreedores de la banca comercial como Wachovia Bank, Dresdner Bank, Ubank Calif y BICSA Panamá.

El comportamiento de los pasivos del sector público no financiero también contribuye a la disminución de la deuda externa debido a que el saldo en dólares disminuye principalmente por “una mayor cantidad de pagos de amortización con respecto al rubro de nuevos desembolsos. En especial destacan los pagos de principal realizados por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE.) al Banco Interamericano de Desarrollo (BID.)”.¹

A pesar de la disminución de la deuda externa, el servicio de la misma alcanza un monto de US\$ 755,7 millones -lo que representa un 10,4% de las exportaciones-, del cual, las erogaciones por concepto de intereses y comisiones equivalen a US\$247,8 millones, un 32,8% y los pagos por amortización US\$ 507,9 millones, un 67,2%.

De acuerdo con la información de la Tesorería Nacional la tasa de interés de las obligaciones del sector público con los organismos internacionales durante el 2005 presenta un promedio ponderado de un 5,3%, siendo el Gobierno Central el deudor que paga la tasa más elevada lo que se puede observar en el cuadro N° 2.8.

Deuda Pública Externa Tasas de Interés Ponderadas 2005

Sector	Tasa
Banco Central de Costa Rica	2,7%
Sector Público no Financiero	3,2%
Gobierno Central	6,3%
Tasa Ponderada	5,3%

Cuadro 2.8

Fuente: Unidad de Registro y Control de la Deuda

Por su parte el comportamiento de las cifras de la deuda interna durante el año 2005 está determinado no solo por la evolución del servicio de la deuda y de los desembolsos, sino también por el hecho de que, de acuerdo con información de la Tesorería Nacional, para la elaboración de las estadísticas de los pasivos internos del sector público se incorporaron nuevas instituciones las cuales se clasifican en los sectores público financiero (SPF) y no financiero (SPNF), por tanto, para realizar una comparación del comportamiento de las obligaciones internas entre los años 2004 y 2005 se hace necesario aislar los registros correspondientes

¹ Tesorería Nacional, Informe del estado de la deuda pública interna y externa. Período económico 2005.
Página 4

a las instituciones incluidas por primera vez en las estadísticas para no generar sesgos en el análisis. Dado que los nuevos registros solo afectan al SPF y al SPNF, las comparaciones para el Gobierno Central y el BCCR son válidas y consistentes. El comportamiento de estos dos sectores para los años 2004 y 2005 se presenta en el cuadro N° 2.9.

Saldo Deuda Pública Interna Gobierno Central y Banco Central de Costa Rica							
	2004			2005			Variación Anual
	Millones	% Deuda Total	% Deuda/PIB	Millones	% Deuda Total	% Deuda/PIB	
Gobierno Central	2.240.474,35	71,3%	27,6%	2.398.387,04	67,4%	25,8%	7,05%
Banco Central	887.787,36	28,3%	10,9%	1.077.569,58	30,3%	11,6%	21,38%
Deuda Interna Total	3.140.842,41		38,6%	3.557.272,11		38,3%	13,26%
PIB Nominal	8.126.742,00			9.293.920,00			16,51%

Cuadro 2.9

Fuente: Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda

En lo que corresponde al servicio de la deuda originado por los pasivos internos del Gobierno Central, el pago de amortización e intereses presenta un crecimiento cercano al 8% en términos nominales con respecto al año 2004 alcanzando un monto de ₡973.308,44 millones. Sin embargo, a pesar de que el servicio de la deuda del Gobierno presenta ese crecimiento, el peso relativo del mismo con respecto al PIB para el año 2005 es inferior al del año anterior: 10,5% y 11,1%, respectivamente, como consecuencia de que al comparar en términos reales el servicio de la deuda interna del Gobierno Central para los años en cuestión, se observa una disminución real del 2,3%.

En punto a la tasa de interés que se paga por los pasivos internos, para el 2005 se presenta un promedio ponderado¹ de 17,0% y al igual que en el caso de la deuda externa el Gobierno es el sector que paga la tasa de interés más elevada. Según informa la Tesorería Nacional en el informe sobre la deuda “esta situación se debe principalmente a que todavía, a pesar de los esfuerzos realizados, en el portafolio del Gobierno, tienen un peso significativo emisiones colocadas hace varios años con premios importantes con respecto a la inflación y a la tasa básica. Los esfuerzos realizados por los gestores actuales del portafolio han disminuido el efecto y de continuarse con la política de emisión actual, el peso relativo de los instrumentos onerosos tenderá a disiparse.”²

En términos generales, a pesar de que los pasivos internos y externos del sector público muestran una disminución en el peso relativo con respecto al PIB, el porcentaje que representan dichas obligaciones en el 2005 (57,8%) continúa siendo una cifra no recomendable para la sostenibilidad de la deuda, ya que estudios realizados en el Fondo Monetario Internacional establecen que la relación deuda/PIB recomendable no debe superar el 30 por ciento³.

¹ Para el cálculo del promedio ponderado de la tasa de interés de la deuda interna no se incluyó la información del sector público financiero y el no financiero

² Tesorería Nacional. Informe sobre deuda pública interna y externa. Página N° 10

³ El FMI ha desarrollado varios trabajos al respecto, por ejemplo el World Economic Outlook de septiembre 2003. Otros artículos como por ejemplo, Reinhart, Rogoff y Savastano (2003), Goldstein (2003) llegan a conclusiones similares.

Dada la trascendencia del tema de la sostenibilidad de la deuda pública, la Contraloría General en el Informe Técnico del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República, para el año 2006, manifestó que “*se visualiza lo imperativo de considerar la sostenibilidad de la deuda una de las prioridades más relevantes del Gobierno y a la vez que se genere el compromiso de tomar las medidas necesarias en los campos vinculados de manera tal que se busque una solución integral a esta problemática que le resta flexibilidad al accionar del gasto público en la búsqueda de equidad.*

En cuanto a lo anterior, esta compleja tarea requiere, en primera instancia, que exista una política definida de gestión de deuda que dicte la estrategia de largo plazo a seguir y por consiguiente oriente las decisiones en el corto y el mediano plazo en torno al manejo de la deuda...¹

b. Sobre la gestión administrativa de la deuda pública

La Dirección de Crédito Público y el subsistema de Tesorería durante el año 2005 han orientado sus acciones al logro de una gestión eficiente de deuda, esto es: “*asegurar que las necesidades de financiamiento del gobierno y el cumplimiento de las obligaciones de pago se satisfagan en el mediano y largo plazo, al costo más bajo posible, en forma compatible con un nivel prudente de riesgo.*²

La División de Deuda Pública ha realizado acciones vinculadas a la administración de la gestión de riesgos, para lo cual ha desarrollado estudios que le brindan una visión más clara en la identificación y valoración de los riesgos implícitos y explícitos del portafolio de pasivos.

Adicionalmente, se indica que esa División “*ha rescatado la práctica fundamental de brindar a la Administración los criterios técnicos relevantes para la ejecución y la toma de decisiones, analizando entre otros parámetros el costo de la deuda interna y externa, así como la importancia de la diversificación del portafolio y la mitigación de las diferentes clases de riesgos.*³

En particular uno de los riesgos más relevantes es el de refinanciamiento, es decir el riesgo de tener que renovar los pasivos a costos elevados o en el caso extremo de no poder renovar la deuda. En la administración de este tipo de riesgo son relevantes dos herramientas: la estructura de emisiones de mediano y largo plazo y la administración del perfil de vencimientos.

Con respecto a la primera herramienta, la Tesorería Nacional “*tuvo un avance importante al estandarizar y ordenar su estrategia de emisión de mediano y largo plazo, suministrando al mercado, alternativas de inversión en el mercado primario que van desde plazos de un año a siete años, con una estructuración que permite la liquidez y bursatilidad de las emisiones al tener series debidamente estandarizadas y conjuntas con el BCCR y mantenerlas abiertas para la subasta conjunta hasta lograr volúmenes acordes con el mercado local.*⁴

¹ Contraloría General de la República. Informe Técnico Proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2006. Página N°71

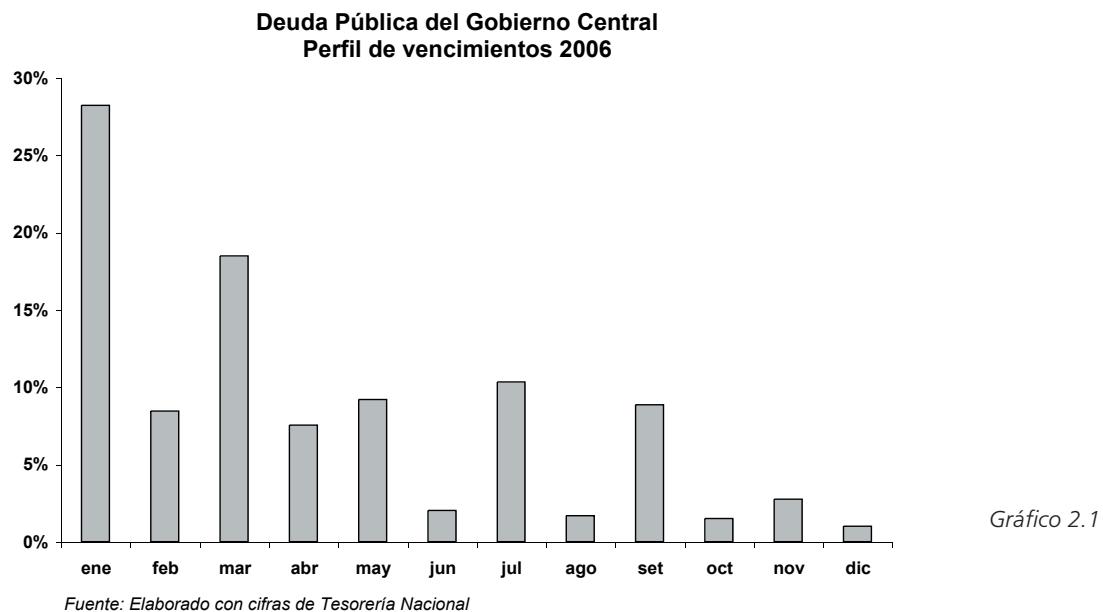
² FMI y Banco Mundial. Directrices para la gestión de la deuda pública. Página N°6

³ Tesorería Nacional. Informe sobre deuda pública interna y externa. Página N°14

⁴ Tesorería Nacional. Informe sobre deuda pública interna y externa. Anexo 26: Deuda Interna Bonificada-Riesgo de Refinanciamiento

Sin embargo, dadas las características del mercado costarricense, en el cual los inversionistas presentan preferencias por los instrumentos de corto plazo¹, las iniciativas realizadas por la Tesorería Nacional para alargar los plazos de las emisiones no han reflejado los resultados esperados, lo cual unido a la problemática de la concentración de vencimientos, ha originado que la División de Deuda deba recurrir a la otra estrategia para reducir el riesgo de refinanciamiento.

Dado el perfil de vencimientos para el año 2006 (el cual se puede observar en el gráfico N° 2.1), la Tesorería Nacional visualiza que para el mes de enero se presenta una concentración de vencimientos que pone en riesgo el flujo de caja e incrementa el riesgo de refinanciamiento.



Ante esta situación, la Tesorería decidió realizar una operación de recompra de títulos a través de conversión o canje de bonos. Esta operación consiste en que el Gobierno recompra antes de la fecha de vencimiento bonos de una serie en particular pagando la compra con títulos de otra serie.

Según lo informa la Tesorería Nacional la operación de recompra realizada se enmarca dentro de la forma de conversión o canje de bonos debido a que no se cuenta con el flujo de efectivo necesario para realizar una operación de recompra de manera directa, por tanto el canje de deuda se constituye en el instrumento viable para administrar el riesgo de refinanciamiento.

¹ Según el estudio Deuda Interna Bonificada-Riesgo de Refinanciamiento de Tesorería Nacional, las condiciones de mercado también son producto de la pérdida de credibilidad por parte de los emisores, al no contar con una estrategia de endeudamiento y una política de emisión de largo plazo, o al irrespetarla, unido al poco acercamiento con el resto del mercado financiero y la falta de planes para el desarrollo del mercado de valores, estableciendo una política de refinanciamiento que considera únicamente la captación de recursos al menor costo posible.

En el mes de noviembre 2005, se realizó en el país el primer canje de bonos estandarizados¹, programado en tres etapas:

- Proceso de Venta: realización de una subasta donde el Gobierno licitó únicamente para los tenedores de los bonos D012003 y D012004, los valores G300909, G260308 y G260907.
- Proceso de Compra: el Gobierno compró a un precio ya establecido las series D012003 y D012004 mediante el SITE² de la Bolsa Nacional de Valores y fuera de la sesión habitual; el valor de la compra no superará el equivalente al valor transado asignado a los agentes en el proceso de venta para con los bonos de mediano y largo plazo.
- Proceso de Liquidación: se realiza la liquidación multilateral neta de las transacciones correspondientes a los dos procesos anteriores.

Según lo informa Tesorería Nacional, de este ejercicio se logró canjear bonos cuyo vencimiento era el mes de enero del 2006 por valores que vencerán entre los años 2007 y 2009, reduciendo las necesidades de efectivo del Gobierno y la concentración de vencimientos en el mes en cuestión. El cuadro N° 2.10 muestra los resultados obtenidos:

**Gobierno de Costa Rica
Canje de deuda Noviembre 2005
Resultados**

Cuadro 2.10

Títulos recomprados por el Gobierno				
Series	Fecha Vencimiento	Valor Nominal	Valor Transado	Precio
D012004	5/1/06	23.528.250.000,0	24.961.675.953,1	100,5
D012003	23/1/06	15.438.500.000,0	16.420.011.214,4	101,0
Totales		38.966.750.000,0	41.381.687.167,6	
Títulos subastados				
Series	Fecha Vencimiento	Valor Nominal	Valor Transado	Precio (a)
G260907	26/9/07	10.002.000.000,0	10.594.863.000,0	103,7
G260308	26/3/08	4.840.250.000,0	5.223.834.727,0	105,6
G300909	30/9/09	23.777.450.000,0	25.563.442.022,0	105,4
Totales		38.619.700.000,0	41.382.139.749,0	

(a): Corresponde al precio ponderado

Fuente: Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda

Otra de las acciones realizadas en el 2005 en procura de mejorar la gestión de la deuda lo constituyen los esfuerzos orientados a cumplir con los artículos 79 inciso e) y 80 inciso g) de la LAFPP. En lo concerniente a la temática del registro de la deuda interna la Contraloría General en la memoria anual 2004 destaca que “*contrario a lo establecido en la LAFPP la División de Gestión de Deuda no cuenta con un sistema de información para registrar los pasivos internos del Sector Público.*” Por lo que en esa oportunidad, la División de Deuda

¹ La estandarización de bonos significa que cada título valor emitido debe formar parte de un grupo de títulos valores que sean exactamente iguales entre sí, tanto en el valor nominal como en los cupones y fecha de vencimiento

² Sistema de Transacción por Internet

Pública presentó un plan para “completar los registros de la deuda interna del Sector Público No Financiero y Sector Público Financiero y llevar la estadística de la deuda pública total, de tal manera que se amplía la cobertura institucional y la definición del tipo de pasivos a incluir dentro del concepto”¹.

Según el informe de Tesorería las acciones programadas para el año 2005 fueron cumplidas a cabalidad, lo cual permitió la elaboración de las estadísticas de los pasivos internos de todo el sector público incluyendo las instituciones que se clasifican dentro de los sectores público financiero y no financiero. Se cuenta con un software en la página web del Ministerio de Hacienda en el cual se solicita a todas las instituciones la digitación de los datos más importantes sobre deuda interna, incluyendo el saldo de la misma producto del endeudamiento por créditos o por colocaciones de títulos valores.

A pesar de que los esfuerzos realizados por la Unidad de Registro y Control han permitido ampliar el registro de los pasivos internos del sector público, la División de Deuda aún no cuenta con un sistema de información que integre el registro de todas las obligaciones. Por tanto, en procura de cumplir con la normativa establecida en la LAFPP, la Tesorería Nacional informa que para el año 2006 tiene programadas las acciones necesarias para implementar el sistema de registro para la deuda interna. Actualmente se encuentra analizando la viabilidad de dos opciones: adoptar el Módulo de Registro y Control de la Deuda Pública administrado por la Contraloría General de la República o el sistema del BCCR, denominado Centro de Administración de Pasivos (CAP-SINPE) el cual se encuentra integrado al sistema de pagos SINPE.²

Como parte de las acciones a realizar con el fin de cumplir con lo establecido en la LAFPP sobre mantener el registro de endeudamiento público integrado al sistema de Contabilidad Nacional, la Tesorería informa que sus planes a corto plazo están orientados a la migración del SATV, al CAP-SINPE y a definir el sistema más viable para el registro de la deuda externa, valorando el costo-beneficio de adquirir una versión más actual del SIGADE o el desarrollo de un sistema dentro de CAP-SINPE para el registro de las obligaciones del sector público con organismos internacionales; decisión que, según Tesorería, debe ser incorporada en el presupuesto al año 2007.

En lo que respecta a la integración al sistema de Contabilidad Nacional se planea contratar una asesoría técnica en materia del tipo de sistema que se requerirá para hacer la interfase entre CAP-SINPE-SIGADE y el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF).

Otro aspecto relevante que debe considerar la Tesorería Nacional es que la normativa vigente le confiere a la División de Deuda una serie de funciones sobre el endeudamiento público que requieren en forma continua de los sistemas de información existentes sobre los pasivos del sector público, por tanto, independientemente de qué entidad desarrolle el sistema de registro para la deuda interna y externa, la División de Deuda debe contar con los perfiles de usuario pertinentes que le permitan la utilización y manipulación de la información que se administre en dicho sistema.

¹ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2004. Página N°50

² Sistema Integrado de Negociación y Pagos Electrónicos.

c. Sobre la ejecución de los proyectos financiados con empréstitos internacionales.

El Ministerio de Hacienda, en el año 2005, por medio de la División de Deuda Pública y la Tesorería Nacional, realizó una serie de acciones con el propósito de cumplir con el requerimiento hecho por la Contraloría General en su Memoria 2004 respecto a la generación de información oportuna, pertinente y de calidad que sirviera de base al control político, a la toma de decisiones gubernamentales en materia de proyectos y programas públicos financiados con empréstitos internacionales.. Dicho Ministerio materializó su esfuerzo mediante la elaboración del *"Informe sobre créditos externos en período de ejecución del Gobierno, al 31 de diciembre del 2005"*, documento que consta de 52 páginas; y forma parte, del *"Informe del Estado de la Deuda Pública Interna y Externa periodo económico 2005"* (Anexo N° 13).

El mencionado informe brinda una descripción general de la situación actual de los 14 proyectos y programas en ejecución, aportando información sobre: aspectos generales del empréstito, situación financiera, información sobre el avance del proyecto y evaluación y aplicación de medidas correctivas por parte de la Tesorería Nacional. Lo anterior, evidencia un esfuerzo por ejercer la función de rectoría y de control que establece la LAFPP.

En el cuadro N° 2.11, se presenta información sobre los mencionados empréstitos y en algunos casos, el porcentaje de avance de ejecución financiera se puede considerar bajo.

No obstante, la información suministrada por las unidades ejecutoras al Ministerio de Hacienda no ha permitido, en esta oportunidad, aportar un avance cuantitativo del cumplimiento de los objetivos y metas, que se persiguen con cada uno de los proyectos mencionados. Lo anterior debe ser una tarea que deben realizar las unidades ejecutoras de los proyectos, cuyo cumplimiento debe ser supervisado por la División de Deuda Pública, del Ministerio de Hacienda.

Situación de avance financiero de los proyectos públicos financiados con empréstitos internacionales

al 31 de diciembre del 2005

Número de crédito	Ejecutor	Acreedor	Monto Original contratado (US\$)	Monto contratado ajustado (US \$)	Saldo Por Desembolsar (US \$)	Avance Financiero	Saldo por pagar (US \$)	Ley y año de aprobación	Intereses pagados (US\$)	Comisiones pagadas (US\$)
B.I.D. 1284/OCCR	Ministerio de Hacienda	BID	65.000.000	65.000.000	60.787.712	6,5%	4.212.288	Nº 8154, de 2001	121.485	859.660
BCIE 1605	MOPT	BCIE	60.000.000	60.000.000	55.000.000	8,3%	5.000.000	Nº 8339, de 2003	974.632	969.350
Exp-Imp Bank 5900500001	CONAVI	Exp-Imp Bank	35.000.000	35.000.000	20.000.000	42,9%	15.000.000	Nº 7624, de 1996	68.333	0
BIRF4557-CR	MINAE	BIRF	32.630.000	32.630.000	4.432.959	86,4%	28.197.041	Nº 8059, de 2000	1.204.101	169.555
B.I.D. 1010/OCCR	MEP	BID	28.000.000	28.000.000	832.255	97,0%	25.738.791	Nº 7731, de 1998	3.177.868	1.082.085
BCIE 1429	CCSS	BCIE	27.175.425	27.175.425	6.662.669	75,5%	17.078.414	Nº 8010, de 2000	2.603.328	731.657
KFW200265066	MOPT	KFW	23.036.567	23.036.567	19.426.051	15,7%	3.610.516	Nº 7109 de 1987 y 7132 de 1988	86.859	98.320
BID.1377/OCCR	Corte Suprema de Justicia	BID	22.400.000	22.400.000	18.370.345	18,0%	4.029.655	Nº 8273, de 2002	56.603	167.265
BID.1436/OCCR	MAG	BID	14.400.000	14.400.000	14.144.171	1,8%	255.829	Nº 8408, de 2004	3.527	93.418
BCIE 5.00414 (FDS)	UNA	BCIE	14.300.000	14.300.000	0	100,0%	8.105.139	Nº 7639, de 1996	1.606.963	804.357
BIRF 7068-CR	CCSS	BIRF	17.000.000	14.000.000	12.514.782	10,6%	1.485.218	Nº 8269, de 2001	115.661	235.132
FIDA 371-C	MAG	FIDA	4.737.765	4.737.765	0	100,0%	2.392.546	Nº 7659, de 1997	377.587	0
BID.1451/OCCR	MINSA y CESS	BID	6.355.000	4.440.200	4.220.950	4,9%	2.134.050	Nº 8403, de 2004	6.031	37.863
BCIE 1129	MAG	BCIE	1.835.299	1.835.299	0	100,0%	1.009.335	Nº 7659, de 1997	306.057	91.938
Total			351.870.056	346.955.256	216.391.894	37,6%	118.248.823		10.709.034	5.340.600

Fuente: Elaboración propia, con base en el anexo Nº 13, del informe de Deuda pública interna y externa del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 2.11

A continuación se hace una breve descripción de los proyectos en ejecución financiados con recursos del BID:

Proyecto de Educación Preescolar y Tercer Ciclo. La Unidad Ejecutora del proyecto es el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y General Básica (PROMECE), del Ministerio de Educación Pública.

El crédito BID 1010/OC-CR, fue firmado el 30 de junio de 1997 por un monto de US\$ 28,0 millones y aprobado mediante la Ley N° 7731. Su objetivo es mejorar la equidad del sistema educativo, mediante un mayor acceso y una mejor calidad y eficiencia interna en la educación preescolar y el tercer ciclo. Los beneficiarios serán la población urbana de atención prioritaria y la población rural principalmente en las zonas de menores ingresos.

Según el informe presentado por la unidad ejecutora, al Ministerio de Hacienda, el avance físico alcanzado al 2005 fue de un 100%. En cuanto a la utilización de los recursos externos quedó un remanente por desembolsar de US\$ 832.255,39 según los registros en el SIGADE, sin embargo, la unidad ejecutora reportó un remanente de US\$ 661.212,42 el cual no es posible utilizar puesto que la fecha límite de desembolsos expiró el 31 de diciembre del 2005.

Programa de Regularización del Catastro y Registro. Lo ejecuta el Programa Regularización del Catastro y Registro, órgano adscrito al Ministerio de Hacienda, el cual debe coordinar con el Ministerio de Justicia y Gracia, y el Registro Nacional. El BID 1284/OC-CR, fue firmado el 01 de febrero del 2001 por un monto de US\$ 65,0 millones, con el objetivo de contribuir a mejorar el clima para las inversiones públicas y privadas en Costa Rica, mediante el mejoramiento de la seguridad jurídica de los derechos sobre la propiedad inmueble (Catastro y Registro). La fecha estimada para el cierre del proyecto fue ampliada al 10 de diciembre del 2007.

Segunda etapa del Programa de Modernización de la Administración de la Justicia. La Unidad Ejecutora es el Programa Poder Judicial-BID Este Contrato de Préstamo, denominado BID 1377/OC-CR, fue firmado el 18 de enero del 2002 por un monto de US\$ 22,4 millones, con el objetivo de mejorar la administración de justicia en Costa Rica a fin de hacerla más accesible, equitativa, previsible y eficiente. Al 31 de diciembre del año 2005, este proyecto llevaba un periodo acumulado de ejecución aproximado de 4 años.

Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible. El proyecto está a cargo de la Unidad Ejecutora MAG- Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible. El contrato de Préstamo, BID 1436/OC-CR, fue firmado el 24 de enero del 2003 por un monto de US\$ 14,4 millones, con el objetivo de incrementar los ingresos y mejorar la calidad de vida de los pequeños y medianos productores agropecuarios, a través del fomento de la competitividad de los sistemas de producción agropecuaria sobre una base económica y ambientalmente sostenible. Al cierre del año 2005, este proyecto llevaba un periodo de ejecución aproximado de 3 años. El monto desembolsado para esa fecha ascendió al 1.8% del monto contratado.

Programa de Desarrollo del Sector Salud. El convenio de préstamo, BID 1451/OC-CR, fue firmado el 25 de marzo del 2003 por un monto de US\$ 6,3 millones. Está compuesto por dos elementos: el primero corresponde al Ministerio de Salud (MINSA), y se denomina Fortalecimiento institucional del MINSA para ejercer la función rectora; y el segundo pertenece a la Caja Costarricense de Seguro Social cuyo fin es el fortalecimiento institucional de la CCSS para la promoción de la salud. El corte a diciembre del año 2005, indica que éste proyecto llevaba un periodo de ejecución de aproximadamente 3 años.

Dado los problemas para materializar la ejecución del componente N° 2, correspondiente a la CCSS, el Ministerio de Hacienda le solicitó al BID, que rescindiera el monto que le correspondía ejecutar a dicho ente, por la suma de US\$ 1.914.800,00, lo cual rebajó el monto del contrato original. El BID accedió a la solicitud del Ministerio, según su oficio COF/CCR/996/2005, del 6 de octubre 2005.

Respecto a los proyectos, en ejecución, financiados con recursos del BCIE, la situación presentada por el Ministerio de Hacienda, es la siguiente:

Programa de Infraestructura de la Universidad Nacional. El crédito es denominado, BCIE 5-00414 (anterior 26 FDS), cuya unidad ejecutora es el Proyecto UNA-BCIE. Este Contrato de Préstamo firmado el 30 de abril de 1996 por un monto de US\$ 14,3 millones, con el propósito de financiar el proyecto "Programa de Infraestructura de la Universidad Nacional". Al 31 de diciembre del año 2005, este proyecto llevaba un periodo de ejecución cercano a los 10 años. El crédito está totalmente desembolsado.

Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya. (PRODAPEN) Este proyecto tiene dos fuentes de financiamiento, el BCIE y el Fondo Internacional de Desarrollo (FIDA). En punto al BCIE, el crédito se denomina BCIE 1129, y en el FIDA se denomina: FIDA 371-C. La Unidad Ejecutora es la Secretaría Ejecutiva del Proyecto PRODAPEN. El objetivo del proyecto es contribuir con el desarrollo de un sistema financiero local mediante el fortalecimiento de la capacidad de prestación de servicios de las Intermediarias Financieras Locales.

El Contrato de Préstamo con el FIDA fue firmado el 17 de junio de 1996 por un monto de 3,4 millones Derechos Especiales de Giros (aproximadamente US\$ 4,7 millones) y con el BCIE se firmó el 25 de julio de 1996, por un monto de US\$ 1,8 millones, con el objetivo de financiar el Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya. A diciembre del año 2005, este proyecto llevaba un periodo de ejecución de casi 10 años y está totalmente desembolsado. El Crédito BCIE, a diciembre del año 2005, llevaba un periodo de ejecución aproximado a los 10 años y está totalmente desembolsado.

Proyecto de Construcción y Remodelación del Hospital de Liberia. Este Contrato de Préstamo, BCIE 1429, lo gestiona la Unidad Ejecutora, Proyecto CCSS-BCIE. Fue firmado el 7 de marzo del 2000 por un monto de US\$ 27,2 millones, con el propósito de financiar el proyecto de construcción y remodelación del Hospital de Liberia y así contribuir a la mejora de la atención hospitalaria de los pobladores de la Región Chorotega. Este empréstito tiene un periodo de vigencia 12 años. La fecha inicial para el cierre del proyecto era el 7 de marzo del 2005, sin embargo, el BCIE aprobó una prórroga al 30 de abril de 2007. Al cierre del año 2005 muestra que este proyecto llevaba un periodo de ejecución cercano a los 6 años.

Programa para Complementar el Complejo Vial Costanera Sur. Este proyecto, BCIE 1605, es ejecutado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Se origina en un contrato de Préstamo, firmado en febrero del 2003 por un monto de US\$ 60,0 millones, cuyo propósito es financiar parcialmente la ejecución del proyecto denominado “*Programa para completar el Complejo Vial Costanera Sur*”. La fecha estimada para el cierre del proyecto es el 14 de febrero de 2007 y actualmente se está negociando una ampliación al mismo por parte de la Unidad Ejecutora con el acreedor. Al 31 de diciembre del 2005 el proyecto llevaba un periodo de ejecución aproximado de 3 años.

En relación con los proyectos financiados por el BIRF, se tiene la siguiente situación

Sobre el Pago de Servicios Ambientales. El Banco Mundial o BIRF, mediante el crédito denominado, BIRF 4557-CR, financia el Programa de Pagos de Servicios Ambientales, cuya unidad ejecutora es el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). Este Contrato de Préstamo firmado el 20 de julio del 2000 por un monto de US\$ 32,6 millones. Este proyecto llevaba, al 31 de diciembre del año 2005, un periodo de ejecución aproximado de 5 años y medio.

Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud. El proyecto, BIRF 7068-CR, es ejecutado por la Unidad Coordinadora del Proyecto de la CCSS. Este Contrato fue firmado el 23 de agosto del 2001 por un monto de US\$ 17,0 millones y su objetivo es financiar el Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud, en un periodo de cinco años y busca respaldar la implementación de la segunda fase de las reformas del sector salud en Costa Rica. Al finalizar el 2005, este proyecto llevaba un periodo de ejecución aproximado de 4 años.

Otras fuentes de financiamiento:

Programa de Rehabilitación de la Red Vial Cantonal. Otra fuente de financiamiento es el KFW, de la República Alemana. El crédito, KFW N° 200265066, cuyo fin es la ejecución del Programa de Rehabilitación de la Red Vial Cantonal, tiene como unidad ejecutora a la División de Obras Públicas del MOPT. Este Contrato de Préstamo firmado el 10 de octubre de 2002 por un monto de 18.662.153,67 Euros (aproximadamente US\$ 23,0 millones). Este empréstito tiene un periodo de vigencia de 30 años, la fecha estimada para el cierre del proyecto es Marzo 2008 y se está negociando una ampliación. El préstamo presenta un periodo de ejecución aproximado de 3 años.

Proyecto Construcción Carretera Naranjo Florencia. Por otra parte, el Banco de Exportación e Importación de China, financia el Proyecto Construcción Carretera Naranjo Florencia, cuya unidad ejecutora es el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

Este Contrato de Préstamo fue firmado el 15 de mayo de 1996 por un monto de US\$ 35,0 millones. El objetivo del empréstito es dotar de un sistema de transporte económico y eficiente a la Zona Norte del país. La fecha estimada para el cierre del proyecto es el mes de octubre del 2009. A pesar de que este proyecto es de mayo de 1996, fue hasta finales del año 2005, en que realmente comenzó su ejecución.

7. Conclusión

La Contraloría General de la República, en el ejercicio de las funciones asignadas por los artículos 181 de la Constitución Política y 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, dictamina negativamente los informes relativos a la gestión financiero-patrimonial del Gobierno de la República presentados por el Ministerio de Hacienda.

Este dictamen se rinde de conformidad con lo que se indica en los siguientes puntos.

a. Liquidación de ingresos y egresos del presupuesto nacional

- La liquidación de ingresos corrientes no registra recaudación acumulada por concepto de la transferencia de las municipalidades del 1% del impuesto sobre bienes inmuebles, gracias a un registro negativo por ₡119,2 millones en el mes de diciembre. Esta situación contraviene el principio de universalidad e integridad del presupuesto, recogido en la Constitución Política y en la LAFPP, en virtud del cual el presupuesto debe contener, de manera explícita y por su importe íntegro, todos los ingresos originados en la actividad financiera. La Contraloría General valorará esta situación para lo que corresponda.
- La liquidación de ingresos corrientes incluye ₡3.030,8 millones como "*Ingresos por distribuir*", esto es, como ingresos recaudados en aduanas para los cuales no se conoce el concepto. Este es un problema de vieja data.
- Un 97,2% del gasto autorizado (98,0% del gasto efectivo) se destina a servicio de la deuda, transferencias y servicios personales, quedando el 2,8% restante para las partidas de adquisición de bienes y de servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipo, y construcciones, adiciones y mejoras. Esta composición del gasto reitera la tendencia observada en años anteriores.
- El presupuesto inicial fue modificado mediante 21 decretos ejecutivos y dos leyes por un monto total de ₡294.276,9 millones. La frecuencia de las modificaciones es prácticamente la misma que la observada en el 2004, aun cuando la Contraloría General ha señalado que tal frecuencia podría evidenciar una inadecuada formulación y programación del presupuesto; además, uno de los decretos que modificaron el presupuesto fue publicado fuera del término establecido por el marco jurídico relevante, y hubo modificaciones que se realizaron casi al cierre del período, lo que podría dificultar la puesta en práctica de los movimientos propuestos por parte de las instituciones interesadas.
- De la verificación en las leyes y decretos que asignan recursos en el presupuesto, se determinó que algunas partidas muestran errores en su clasificación.
- Se determinaron inconsistencias entre la información que brinda el SIGAF y la liquidación de egresos presentada por el Ministerio de Hacienda, lo cual genera inseguridad respecto a la información contenida en la liquidación.

Estas inconsistencias evidencian falta de controles básicos para asegurar la confiabilidad, calidad, suficiencia, pertinencia y oportunidad de la información que se genera y comunica.

- Se incumple el artículo 6 de la LAFPP, que prohíbe financiar gastos corrientes con ingresos de capital. La suma correspondiente asciende a \$268.217,3 millones incluyendo el componente inflacionario de los intereses y \$140.735,7 millones sin incluir este componente¹.
- La liquidación de egresos incluye transferencias registradas como pagadas que realmente no fueron trasladadas a las entidades beneficiarias, aunque de acuerdo con el artículo 43 de la LAFPP y el Decreto Ejecutivo 31527-H se afecta el saldo de las cuentas que las entidades participantes tienen en el Sistema de caja única del Estado.
- Aunque poco significativos en consideración a su cuantía, hay montos negativos en algunas partidas del gasto ejecutado. El Ministerio de Hacienda atribuye estas diferencias a inconsistencias en el SIGAF, que se dan por fallas en los procedimientos, generadas por el desconocimiento por parte de los usuarios de los mecanismos adecuados que se deben utilizar al momento de registrar los documentos de ejecución presupuestaria.
- En el informe remitido no se encuentra una explicación sobre el resultado de la liquidación presupuestaria, con las recomendaciones que se estimen convenientes, indispensables para agilizar la evaluación de la política financiera seguida y, con base en el resultado, tomar las decisiones necesarias para corregir o aplicar ajustes en ejercicios siguientes de manera apropiada y facilitar el análisis de la incidencia financiera del presupuesto en la economía nacional.

b. Resultado contable del período

- De la información suministrada por el Ministerio de Hacienda no es posible derivar en forma precisa el efecto del resultado contable del período sobre el patrimonio nacional.
- El resultado contable presentado es parcial, pues no abarca a todas las entidades de la Administración Central.
- La práctica de registrar los activos fijos utilizando los datos de la ejecución presupuestaria de las partidas cuyo objeto del gasto es capitalizable seguirá incidiendo en la calidad y razonabilidad de la información financiero-contable, mientras no se actualice toda la información correspondiente a ese rubro.

¹ El tratamiento presupuestario del componente inflacionario de los intereses se establece en la Ley Tratamiento del componente inflacionario de los pagos por concepto de intereses, N° 8255 de 2 de mayo del 2002.

- Las partidas contables “Bienes de Dominio Privado” y “Bienes de Dominio Público” no muestran un dato confiable y cercano a la realidad debido a la falta de una actualización integral de los bienes que conforman esas partidas. Este fenómeno continuará restando confiabilidad al rubro del Activo Total del Balance General.
- Existe una marcada diferencia entre el activo total y el pasivo total del Balance General originada por la subvaloración de la cuenta de activo fijo.
- No es posible realizar un análisis serio y constructivo con base en los datos que proporcionan los estados financieros de la entidad rectora del Subsistema de Contabilidad Nacional.

c. Informe anual sobre la administración de bienes

- El informe sobre la administración de bienes muestra un avance importante en las funciones de rectoría de la DGABCA del Ministerio de Hacienda; sin embargo, persisten algunas debilidades.
- La DGABCA indica con respecto al informe del año 2005, que “*se puede decir que aun cuando las instituciones demuestran un mayor esfuerzo en lo que a la administración de sus bienes se refiere, todavía hay mucho trabajo por hacer, lo cual es de esperar, ya que es una labor progresiva, en la que se pretende ordenar un área que por mucho tiempo estuvo descuidada. No obstante, no se puede subestimar el avance que han tenido las instituciones, las cuales redundan en el avance del Sistema como un todo en esta materia*”.
- La DGABCA plantea como meta, dentro del Plan estratégico del Ministerio de Hacienda, que en diciembre del 2007 se logre obtener el 100% de los bienes registrados y actualizados, lo cual deja de forma explícita un parámetro para valorar la gestión de la DGABCA en materia de gestión de bienes durante los años 2006 y 2007.
- El informe numérico sobre la administración de bienes no llega aún al nivel óptimo; aunque se observa una mejora importante en cuanto a la cobertura de instituciones de la Administración Central, aún persisten problemas e inconsistencias en materia de cobertura, calidad y confiabilidad de la información que registran los entes públicos.
- Dentro de los principales factores que generan inconsistencias en cuanto a la calidad y confiabilidad de la información se pueden indicar los siguientes:
 - De 73 instituciones que debían enviar el informe, lo remitieron en tiempo 66.
 - Algunas instituciones no presentaron informe de bienes o lo hicieron en forma extemporánea.

- De las instituciones que presentaron inventarios, un 86,4% registraron los datos en forma directa en el sistema diseñado al efecto, mientras que en el caso de las restantes la información tuvo que ser registrada por la DGBCA.
 - En la información sobre el valor de adquisición de bienes y el valor en libros del total de bienes, no hay explicación sobre las posibles causas de las variaciones en la cantidad de bienes registrados que se dan en esas dos valoraciones.
 - En el comparativo del valor de adquisición del total de bienes reportados por institución, en el caso de algunos ministerios se evidencian diferencias en el valor de adquisición de bienes entre los años 2004 y 2005.
 - Respecto al comparativo del valor en libros del total de bienes reportados, también existen diferencias importantes en algunos ministerios.
- En el informe de la administración de bienes 2005 se registra una reducción de 4.200 unidades físicas de bienes respecto al 2004; no obstante, no se da explicación puntual de las variaciones en la cantidad de bienes de cada ente.
 - A pesar de que se observa una labor proactiva en el proceso de uso y aplicación del sistema diseñado para la elaboración del informe, queda pendiente la labor de depuración y control de la calidad de la información que se introduce en ese sistema, con el fin de garantizar la razonabilidad y confiabilidad de las cifras que produce.

d. Estados financieros consolidados del Gobierno de la República

- Por tercer año consecutivo el Ministerio de Hacienda no atiende las indicaciones de la Contraloría General relativas a la cobertura de estos estados, pues a la consolidación se adiciona la información correspondiente a entidades que no pertenecen al ámbito del Gobierno de la República¹, lo cual se hace, incluso, en forma parcial, ya que se incluyen solo 54 de los 74 los órganos desconcentrados.
- Lo anterior impide a la Contraloría General opinar sobre los estados financieros consolidados de las entidades y órganos que conforman el Gobierno de la República.

e. Estado de Tesorería

- A la fecha, el Ministerio de Hacienda no ha dimensionado el concepto de Estado de Tesorería. El reglamento a la LAFPP, al referirse a los estados financieros del Sector Público y de la Administración Central, no menciona el Estado de

¹ De acuerdo con el reglamento de la LAFPP (Decreto Ejecutivo N° 30058-H-MP-PLAN de 19 de diciembre del 2001 y sus reformas, derogado por decreto ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN de 31 de enero del 2006, que incluye una versión actualizada del reglamento), el Gobierno de la República comprende los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares.

Tesorería, sino el "*Estado de Flujo de Efectivo*". Ante diversas solicitudes del "estado de tesorería" que ha realizado la Contraloría General, el Ministerio ha remitido documentos denominados, entre otros, como "*Flujo de Efectivo*" o "*Flujo de Caja del Gobierno de la República absoluto y comparativo*". Para esta oportunidad se presentó el documento denominado "*Informe del Estado de la Tesorería período económico 2005*" en el cual sigue prevaleciendo el formato de flujo de fondos en términos de efectivo.

- La documentación que remite el Ministerio de Hacienda cuando se solicita el "*Estado de Tesorería*", ha venido siendo ajustada en su contenido y en su forma, según señalamientos generales que ha realizado la Contraloría General; no obstante, los acápite incorporados son poco explicativos y no satisfacen las expectativas en cuanto al aporte de información relevante para la rendición de cuentas y la transparencia, por lo que surgen dudas tanto sobre la utilidad del documento para la toma de decisiones por parte de las autoridades del Ministerio de Hacienda, como sobre la consistencia y calidad de las cifras que se muestran para los efectos de consolidación global del Sector Público.
- Se observa una actitud pasiva por parte del Ministerio de Hacienda, que no ejerce, como le corresponde en su rol de rectoría, acciones proactivas que lo lleven al cabal cumplimiento de los términos que sobre esta materia le impone el artículo 52 de la LAFPP.
- Es necesario que el Ministerio formalice la definición del proceso metodológico, debidamente documentado, que dirija la elaboración del Estado de Tesorería. Esto contribuirá a evitar la variabilidad observada en la información que se remite, unificará las posiciones y criterios en torno al tema, y servirá de base para el desarrollo de programas informáticos que faciliten la elaboración de ese estado.

f. Estado de la deuda pública interna y externa

- Igual que para el año 2004, no fue presentado un informe sobre el estado de la deuda pública interna y externa para el ejercicio económico 2005 previamente estructurado como tal; en su lugar, la Tesorería Nacional compiló la información vinculada a los requerimientos mínimos de la Contraloría General, con algunas salvedades. A diferencia del año anterior, la mayoría de los documentos compilados corresponden a estudios realizados que han servido como insumo interno en la toma de decisiones relativas a la gestión del endeudamiento.
- La compilación de los estudios mencionados no garantiza que el informe presentado sea el insumo más adecuado para la toma de decisiones y la rendición de cuentas, ya que se visualiza la necesidad de que cada uno de los estudios que se realice durante el año vinculado a esta temática, contribuya a generar un análisis integral que se plasme en un informe que revele la visión integral y estratégica del manejo de la deuda pública y cumpla a cabalidad con la normativa establecida.

- Dada la trascendencia del tema de la sostenibilidad de la deuda pública, la Contraloría General ha manifestado que “*...se visualiza lo imperativo de considerar la sostenibilidad de la deuda como una de las prioridades más relevantes del Gobierno, y a la vez que se genere el compromiso de tomar las medidas necesarias en los campos vinculados, de manera tal que se busque una solución integral a esta problemática que le resta flexibilidad al accionar del gasto público en la búsqueda de equidad. En cuanto a lo anterior, esta compleja tarea requiere, en primera instancia, que exista una política definida de gestión de deuda que dicte la estrategia de largo plazo a seguir, y por consiguiente oriente las decisiones en el corto y el mediano plazo en torno al manejo de la deuda...*”¹
- La Tesorería Nacional debe considerar que la normativa vigente confiere a la División de Deuda una serie de funciones que requieren en forma continua de los sistemas de información existentes sobre los pasivos del sector público; por tanto, esa División debe contar con los perfiles de usuario que le permitan la utilización de la información que se administre en esos sistemas, independientemente de cuál entidad desarrolle el sistema de registro para la deuda interna y externa.
- Es prioritario definir una política de endeudamiento que dicte la estrategia de largo plazo y oriente las decisiones en el corto y el mediano plazo. Al respecto, en el informe remitido se aclara que la Tesorería Nacional programa para los próximos meses “*realizar esfuerzos con recursos de una cooperación técnica no reembolsable por parte del BID como parte de los recursos del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) para elaborar un análisis de sostenibilidad de la deuda pública costarricense y elementos para la elaboración de una Política de Endeudamiento Público*”.²
- No obstante la relevancia de dichos esfuerzos, es imperativo que no constituyan un evento aislado, sino que tales estudios de sostenibilidad y vulnerabilidad de la deuda pública sean un proceso continuo que apoye técnicamente la toma de decisiones y aporte lineamientos que favorezcan la formulación e implementación de una política de endeudamiento público de mediano y largo plazo.

¹ Contraloría General de la República. Informe Técnico Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2006. Página N°71.

² Informe sobre Sostenibilidad y Vulnerabilidad de la Deuda Pública Externa y Perspectivas sobre Riesgo-País. Página N°21.

Capítulo II.

Dictamen de los informes de evaluación de la gestión presentados por el Ministerio de Hacienda y por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

La Contraloría General con fundamento en el marco jurídico respectivo¹, emite **dictamen negativo** sobre el Informe anual de evaluación presupuestaria elaborado por el Ministerio de Hacienda y el Informe sobre el cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Lo anterior, por cuanto no incluyen los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Ante este resultado se llama la atención a la Asamblea Legislativa, ya que por cuarta vez se emite dictamen negativo sobre los informes de ejecución física y presupuestaria, y considerando que nuevas autoridades están asumiendo la dirección del Ministerio de Hacienda y de MIDEPLAN, para que se emprenda una tarea orientada a lograr que se generen informes que reflejen realmente la situación de la gestión pública y que se hagan valer las potestades que tienen ambas instancias para lograrlo.

1. Análisis del Informe Anual de Evaluación Presupuestaria, remitido por el Ministerio de Hacienda

1.1 Balance General de los Informes de evaluación remitidos por el Ministerio de Hacienda a partir de la promulgación de la LAFPP.

La LAFPP tiene como fines propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realice según los principios de economía, eficiencia y eficacia, el desarrollo de 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, y la definición del marco de responsabilidades de los participantes en los sistemas que la Ley regula.

Asimismo, tales requerimientos se plasman en las características requeridas en el informe de resultados físicos de los programas que el artículo 52 de la LAFPP le establece al Ministerio de Hacienda, toda vez que los mismos deberán incluir los elementos explicativos necesarios **para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.**

Teniendo como marco de referencia los aspectos anteriores, así como los elementos que ese cuerpo normativo impone al informe referido, se ha encontrado, por parte de la Contraloría General, que al efectuar un balance integral con respecto al contenido de los informes de evaluación, remitidos por ese ministerio en acatamiento a lo señalado por el artículo 52 de

¹Constitución Política de la República de Costa Rica. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

la ley de repetida cita, para los años 2002, 2003 y 2004, no ha sido posible identificar los elementos explicativos que aborden el tema de la efectividad, costo y eficiencia en el uso de los recursos, o por lo menos alguna de esas dimensiones, más bien persisten elementos que inciden negativamente. Se desprende del balance realizado, que se han venido presentando, de manera persistente en los períodos señalados, una serie de elementos, que inciden en los resultados reflejados en los informes de evaluación.

La situación descrita resulta preocupante, en el tanto, en la gestión presupuestaria del 2005, no se han visualizado mejoras sustantivas en el contenido de dichos informes, encontrándose que año tras año, se denotan las mismas inconsistencias, la información suministrada resulta insuficiente para conocer con precisión el uso y la aplicación de los recursos asignados en el Presupuesto Nacional, es decir no se conoce la eficiencia, economía y calidad con que se ha desarrollado la gestión por parte de las instituciones cubiertas por el ámbito del presupuesto nacional

Por otro lado, no se ha observado dentro de las posiciones asumidas por el Ministerio de Hacienda, el desarrollo y la aplicación de una estrategia planificada, que refleje con precisión una visión de corto, mediano y largo plazo y que permita el abordaje de la problemática planteada, sino que por el contrario, en cada informe remitido se han venido señalando por parte de la DGPN, una serie de planteamientos que suponían mejoras en la calidad de los informes de evaluación (ver recuadro N°2.3) a remitir para el ejercicio presupuestario siguiente, sin que las mismas se hayan materializado efectivamente

Recuadro 2.3

Planteamientos que suponían mejoras en la calidad de los informes de evaluación

- Que “...este Ministerio viene realizando ingentes esfuerzos y costosas inversiones para modernizar e integrar la información financiera de que dispone el Sector Público, tales como SIGAF e INTEGRA. ... Este es el caso visionario, de contar con una herramienta informática que permita medir costos y eficiencia en el uso de los recursos públicos, dado que la plataforma existente aún no lo permite.”*
- En el Informe de Evaluación para el año 2003, se señaló que se esperan avances significativos en que los informes de evaluación presupuestaria para el año 2004, en el tanto y cuanto los procesos descritos han incorporado mejoras objetivas en los procesos de programación, planificación, y formulación; al vincular la planificación operativa institucional con aspectos estratégicos de la planificación nacional, hecho que indudablemente coadyuvará en el ejercicio de la rendición de cuentas de la gestión presupuestaria.

En el Informe de Evaluación del año 2005, se señala que se espera el desarrollo de una metodología que incluye el desarrollo de un modelo conceptual y metodológico para evaluar el sector público, considerando los requerimientos establecidos en los artículos 52 y 56 de la LAFRPP, así como el ulterior desarrollo de un sistema de información que apoye este proceso, sin obviar los niveles de coordinación con los restantes actores involucrados en el proceso de evaluación de la gestión de los órganos y entes del sector público.

* Oficio N° DM-1128 de fecha 18 de junio del 2003 remitido por el Ministerio de Hacienda.

Así las cosas, luego de cuatro de años de la aplicación de la LAFPP, aún no se cuenta con la incorporación de elementos, suficientes y necesarios, que permitan el cabal cumplimiento de los requerimientos que en materia de formulación, evaluación y de gestión pública en general exige la LAFPP, tampoco se han efectuado ajustes de relevancia en la metodología de programación y evaluación adoptada, que reflejen avances significativos de un período a otro como por ejemplo extraer de la información que remiten las instituciones, la mayor cantidad de comparaciones estadísticas y cruces de información, que le brinden un carácter más objetivo al análisis realizado.

En función de lo anterior, la Contraloría General considera que en cuatro años de estar vigente dicha normativa, ya se ha excedido el corto plazo, razón por la cual se espera que a partir de la experiencia adquirida y de los cambios metodológicos y en sistemas de información que proyecta realizar la DGPN, los informes de evaluación posteriores incorporen información de mayor calidad y consistencia, que orienten hacia una evaluación de resultados que promueva una gestión pública eficiente, y permitan subsanar las debilidades ya conocidas.

1.2 Análisis del Informe remitido por el Ministerio de Hacienda.

De conformidad con lo establecido en el artículo 52 de la ley citada, el informe que remite el Ministerio de Hacienda deberá incluir los elementos explicativos necesarios para medir tres aspectos: **1. Efectividad de los programas, 2. Costo unitario de los servicios y 3. Eficiencia en el uso de recursos públicos**, aspectos que serán analizados seguidamente.

a. Efectividad de los programas:

La efectividad está referida al grado de cumplimiento de las metas programadas (eficacia) y un costo mínimo en la provisión de dichas metas (eficiencia). Comprende entonces la efectividad, las dos dimensiones del desempeño: eficacia y eficiencia¹, es decir se es efectivo cuando se cumplen los objetivos y además se es eficiente en su consecución.

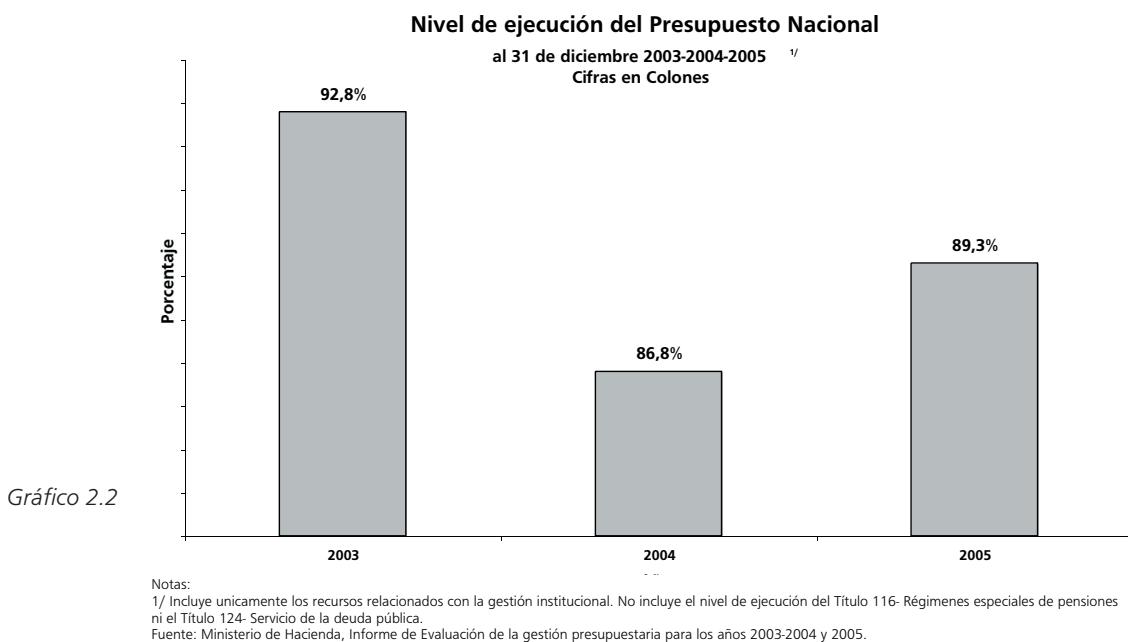
El concepto anterior se encuentra inmerso dentro de la gestión institucional, cuyo principal objetivo consiste en garantizar la obtención efectiva de los resultados previstos en los instrumentos de planificación, asegurando la calidad de los bienes y servicios. Así la cosas, la evaluación no sólo debe ir más allá de valorar el grado de cumplimiento de metas, sino que además, se ocupa de verificar que se hayan generado los productos, que se hayan cumplido los procesos, todo ello con una utilización racional de los recursos.

¹ Karen Marie Mokate. Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad. ¿Qué queremos decir?. Documentos de Trabajo del INDES. Series documentos de Trabajo I-24, Washington, D.C. 2001.

En términos del Informe de Evaluación y en función del concepto de efectividad se analizan los siguientes aspectos:

i. Nivel de ejecución del presupuesto:

Del Informe remitido por el Ministerio de Hacienda, se observa que el porcentaje de ejecución de las instituciones sujetas al Presupuesto Nacional en lo que corresponde a los recursos que se relacionan directamente con la gestión, asciende a un 89.3%, porcentaje ligeramente mayor que el ejecutado en el año 2004, el cual equivalía a un 86.8%, pero inferior al 92.8% alcanzado en el 2003, tal como se muestra en el gráfico N° 2.2:



Al respecto y tal y como lo señaló la Contraloría General en la Memoria Anual 2004, el nivel de ejecución mostrado se constituye en un dato aislado, ya que no se aportan como parte del informe, elementos sistemáticos y consistentes que permitan determinar en qué grado ese nivel de ejecución se puede relacionar con los resultados obtenidos de la gestión institucional.

Asimismo, tampoco resulta posible analizar, si el nivel de ejecución global del 2005, con respecto a ejercicios presupuestarios anteriores, evidencia menores o mayores niveles de eficiencia en el uso de los recursos públicos, ya que no se desarrolla un análisis global respecto a estos niveles, que los relacione con las políticas de restricción de gasto, asignación de prioridades, en fin, con aspectos de nivel macro y de política pública que necesariamente impactan tanto en la asignación como en la distribución de los recursos públicos.

No obstante, es importante señalar que se observan, aunque de manera aislada, algunos esfuerzos por establecer cierto tipo de relación entre esos niveles. Así por ejemplo se señala en el informe remitido y para el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto que

"...sin embargo, al haber una ejecución tan baja en un programa tan relevante para el Ministerio como lo es Cooperación Internacional, imposibilita que se cumpla la misión en su totalidad"¹

Por otro lado, para el caso concreto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes se indica que la baja ejecución de ese ministerio (35,9%), es un indicador para que se tomen las medidas correctivas necesarias, pues con niveles de ejecución como el presentado, queda en evidencia que se están desarrollando procesos o actividades que presentan grandes debilidades, especialmente si se toma en cuenta que debido a la difícil situación por la que está atravesando la economía del país los recursos son muy escasos y deben aprovecharse al máximo².

No obstante, para la mayoría de los casos se observa que el nivel de ejecución se analiza de manera aislada, sin relacionarlo de manera directa con los logros obtenidos, tal como se evidencia en los siguientes comentarios: *"Al elaborar un análisis más detallado de los montos ejecutados al 31 de diciembre de 2005, se puede concluir que son satisfactorios ya que la mayoría de los programas están entre el 90,0% y el 95,5%"³*; y *"El resultado de la gestión del Ministerio de Hacienda para el año 2005 fue satisfactorio y contribuyó ampliamente al logro de su quehacer institucional"*⁴.

Lo antes expuesto evidencia la necesidad de que el rector en materia presupuestaria actualice su metodología de programación y evaluación presupuestaria, a efectos de establecer criterios uniformes y sistemáticos, que permitan un análisis más detallado de aquellos aspectos medulares de la gestión institucional, y de esta manera identificar con mayor precisión el uso y la aplicación de los recursos públicos, así como el establecimiento de un conjunto de parámetros ó indicadores a partir de los cuales se evalúe el desempeño de la gestión.

ii. Cumplimiento de objetivos y metas

El nivel de cumplimiento, tanto de las metas de producción como de gestión para el período 2005, se muestra de seguido en el cuadro N° 2.12. El nivel de incumplimiento alcanza también cerca de una cuarta parte de las metas planteadas, sean de producción o de gestión, tendencia similar a los resultados mostrados en el informe de MIDEPLAN, donde el nivel de incumplimiento de las metas asociadas a las acciones estratégicas alcanzó un 40%.

Instituciones sujetas al Presupuesto Nacional Cumplimiento de metas de producción y gestión al 21 de diciembre de 2005

Metas / condición	Metas de producción	Porcentaje	Metas de gestión	Porcentaje
Cumplidas	297	73,0%	803	71,4%
No cumplidas	95	23,3%	298	26,5%
No reportadas	15	3,7%	20	1,8%
No evaluadas	0	0,0%	4	0,4%
Total	407	100,0%	1121	100,0%

Cuadro 2.12

Fuente: Ministerio de Hacienda- Informe de Resultados Físicos de los programas ejecutados Período Económico 2005. Tomo N° 6

¹ Informe Anual de Evaluación Presupuestaria 2005, página N° DGPN-13-369.

² Ibidem, página N° DGPN-167-369

³ Ibidem, página N° DGPN-14-369

⁴ Ibidem, página N° DGPN-137-369.

Al respecto, el informe remitido por el Ministerio de Hacienda, no incorpora un análisis global respecto a tales niveles de logro, sino que su análisis se enfoca a los resultados obtenidos a nivel institucional y al igual que en los informes de evaluación de los años 2003 y 2004, el tema de los resultados no se aborda de manera integral, ni se le asocian elementos que posibiliten identificar con mayor precisión la eficiencia con que se han obtenido tales resultados. Sobre esto se ha llamado la atención en diversos informes. Algunos aspectos se puntualizan en el recuadro N° 2.4.

En relación con este tema se puntualizan algunos aspectos, los cuales incluso ya han sido evidenciados por la Contraloría General en diversos informes¹, debido a que afectan los resultados del proceso. Algunos de ellos se citan de seguido:

Recuadro 2.4

Limitaciones del proceso de evaluación de resultados.

- No se relacionan los niveles de logro de las metas de gestión con el grado de relevancia asignado a cada una de ellas en la etapa de formulación, situación que propicia que en el proceso de evaluación las metas se analicen en igualdad de condiciones, sin considerar -en ausencia de otros parámetros- la importancia de las mismas en función del nivel de relevancia asignado previamente por las instituciones.
- No se incorpora información histórica para las metas establecidas que permita contar con información de referencia, considerando que las mediciones del desempeño tienen como finalidad determinar la relevancia y alcance de los objetivos, a través del cumplimiento de las metas, lo cual requiere de mediciones sistemáticas –de gestión y resultados- y de comparación con estándares fijados.*
- No se analiza de manera uniforme y con precisión el impacto del nivel de logro de las metas, en función del cumplimiento de objetivos asociados a las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND). No obstante, en algunos casos se observa un esfuerzo por tratar de dar a conocer la relación entre el logro de la meta y las acciones contempladas en el PND, como ocurre, por ejemplo, en el análisis correspondiente al Ministerio de Agricultura y Ganadería o el Ministerio de Educación Pública, sobresaliendo en el caso de este último, la incorporación de información general relacionada con el beneficio recibido por la población usuaria para algunos de los productos generados.
- No se establecen criterios de ponderación o pesos para cada una de las metas establecidas, que permita contar con parámetros uniformes, previamente definidos, que posibiliten un análisis más objetivo sobre el impacto de los

* Contraloría General de la República. Memoria Anual 2002, página N° 61

¹ Tales como el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2005 y Memorias Anuales 2003 y 2004.

*Recuadro 2.4
(continuación)*

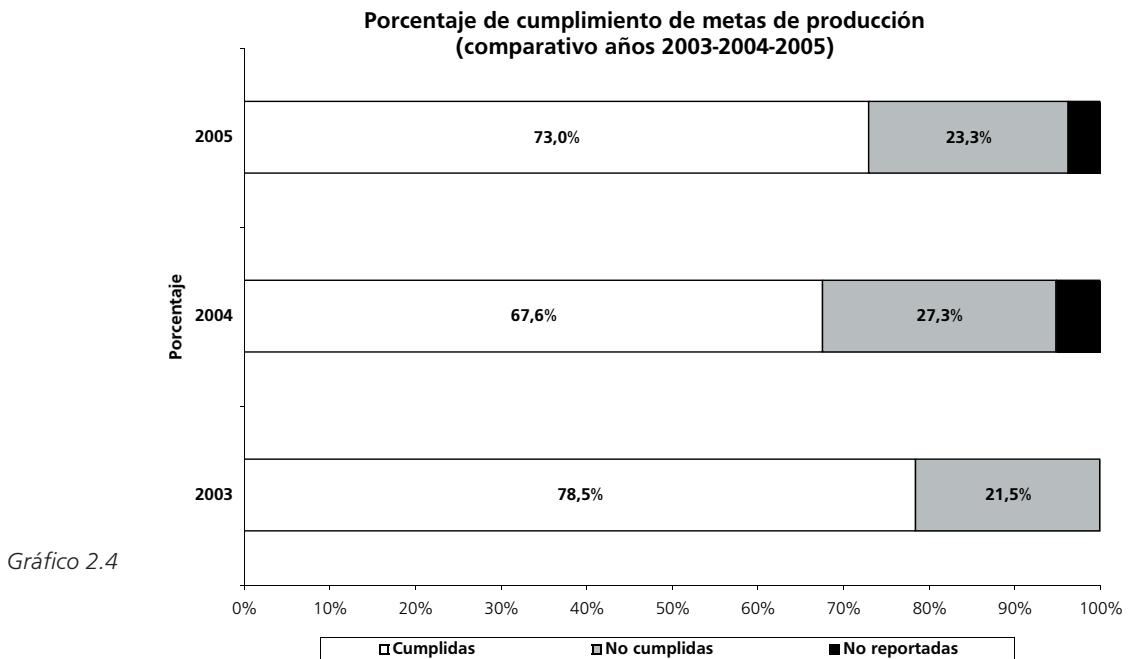
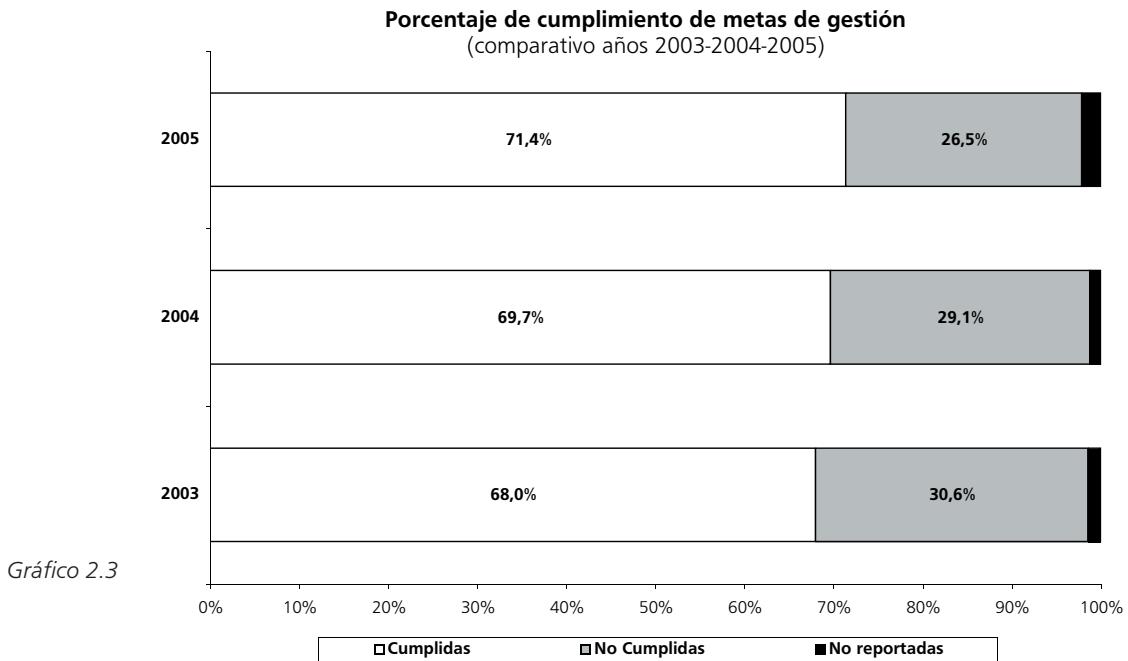
resultados sobre la gestión institucional, lo que impide un análisis objetivo respecto de la gestión de un programa o institución, encontrándose por ejemplo que en el apartado correspondiente a la Presidencia de la República se indica que cumplió un 66.7% de las metas de producción física y un 40.7% de las metas de gestión “...logrando para ello un cumplimiento satisfactorio por la mayoría de los programas...”*, y en el caso del Ministerio de Hacienda se señala que cumplió un 73.6% de las metas de producción física y un 72.2% de las metas de gestión propuestas, concluyendo el informe que “... el resultado de la gestión del Ministerio de Hacienda para el año 2005 fue satisfactoria y contribuyó ampliamente al logro de su quehacer institucional”**.

De lo expuesto en el párrafo anterior surgen algunos interrogantes, tales como: qué relevancia le fue asignada a las metas no cumplidas, cómo se equilibra la relevancia de las metas no cumplidas, en qué grado se ve beneficiada la población objetivo con las metas cumplidas y en qué grado se ve afectada por las metas no cumplidas, a través de cuáles parámetros se puede identificar como “satisfactoria” la gestión de un programa o institución?

* Informe de Evaluación de la Gestión Presupuestaria 2005, página N° DGPN-10-369

** Ibidem, página N° DGPN-20-369

En función de lo señalado, es clara la ausencia de parámetros previamente establecidos, que permitan analizar la pertinencia de esos niveles de cumplimiento, toda vez que el enfoque se orienta a dar a conocer los resultados en términos de eficacia, sin aportar, en la mayoría de los casos, información relacionada con la calidad o el impacto. Por otra parte, al hacer una comparación porcentual respecto de los niveles de logro de las metas de producción o gestión con respecto a lo reportado en el Informe de Evaluación para los años 2003, y 2004, se puede apreciar (gráfico N° 2.3 y N° 2.4) y concluir que no se ha producido un cambio significativo que propicie un mayor cumplimiento de las metas programadas, lo cual entre otros factores, puede ser producto de que pese a que la metodología de programación y evaluación empleada, se enfoca hacia los aspectos más estratégicos de la gestión, aún las instituciones parecen no asimilar tal concepto, en el tanto establecen una cantidad de metas que en muchos casos puede rebasar su capacidad de gestión.



Es importante que se analicen, por parte de la instancia competente en cada institución, resultados como los comentados, ya que posiblemente su análisis conjugue una serie de factores, en los cuales debe determinarse el grado de responsabilidad de cada actor involucrado, a efectos de que el rector asuma el rol que le compete, y se establezcan las medidas correspondientes en lo que a la administración se refiere, a efectos de propiciar la calidad y precisión de la información que se suministra.

iii. Costo de las metas

Para efectos del proceso de evaluación de la gestión institucional del año 2005, la DGPN solicitó a las instituciones reportar información relacionada con la estimación de costos, tanto para metas de producción como de gestión, a través de una serie de formularios elaborados para tales efectos y como parte de los instrumentos metodológicos empleados por esa Dirección General para dicho proceso.

Al respecto, es importante señalar algunos aspectos:

- Se desprende de la información incorporada en el informe remitido que la estimación solicitada para determinar el costo asociado a las metas, tanto de producción como de gestión, no permitió en la mayoría de los casos, efectuar ningún tipo de análisis o relación, ya que se presentaron importantes inconsistencias en el suministro de la información remitida por parte de los responsables de los diferentes programas presupuestarios, encontrándose que en algunos casos, la suma de los montos estimados por los diferentes programas resultó superior al monto devengado del presupuesto, lo cual según se indica, impide el análisis de la información.¹
- Se indica en el informe que no es posible realizar un análisis sobre las estimaciones presentadas debido a una serie de factores, entre los cuales se encuentra que los *"subprogramas que componen el programa de Administración de Recursos Humanos, estimaron un monto mayor al total devengado en el 2005"*²
- No se cuenta con una metodología uniforme para el análisis de la información relacionada con los costos asignados a las metas.
- Por otra parte, la información reportada para los diferentes programas presupuestarios señala únicamente el costo de la meta considerada *"más significativa económica"*³, como en el caso del Ministerio de Hacienda, como administración activa.

Considerando lo expuesto, y si bien es cierto la Contraloría señaló en la Memoria Anual 2004, que el informe de evaluación remitido es *"omiso en cuanto a suministrar información relacionada con el costo asociado al cumplimiento de las metas"*⁴ la incorporación de dicha información, como parte del proceso de evaluación, **debe resultar consistente y homogénea**, por lo que se insta al rector en materia presupuestaria para que en dicho tema se tomen medidas que permitan entre otras cosas:

- Incorporar como parte de la metodología de programación y evaluación el tema asociado al costo de las metas, de tal forma que dicha estimación se establezca

¹ Por ejemplo ver páginas DGPN-77-369, 89-369, 96-369, del Informe Anual de Evaluación presupuestaria para el ejercicio económico del 2005 elaborado por el Ministerio de Hacienda.

² Informe de Evaluación Presupuestaria 2005, página N° DGPN-7-360

³ Ver página N° DGPN-135-369 del Informe Anual de Evaluación presupuestaria para el ejercicio económico del 2005.

⁴ Memoria anual 2004, página N° 59

desde la formulación misma, a efectos de que en la etapa de evaluación ya se cuente con parámetros que posibiliten su análisis.

- Utilizar como insumo en el análisis, la información procedente de la Estructura de Plan Anual Operativo, considerando que en las Matrices de desempeño programático y de desempeño programático específico, se solicita una estimación del costo de las metas programadas.
- Desarrollar un proceso consistente a través del cual se asesore a las instituciones en la estimación de dichos costos, desde la formulación del presupuesto y se uniformen los criterios de análisis por parte de la DGPN, ya que algunos de los criterios externados pueden no resultar de fácil comprensión.¹

Los elementos anteriores ponen de manifiesto, la importancia de establecer mecanismos que posibiliten asociar las metas con los recursos empleados para su logro.

En ese sentido y dadas las restricciones presupuestarias a que se enfrentan las instituciones, se requiere con mayor fuerza de mecanismos de programación que permitan asimilar dinámicamente la restricción financiera, traduciéndola en resultados de la gestión, de tal forma que se acompañe el monto de recursos con las metas reales de funcionamiento que se pueden esperar con dichos recursos. Para ello, se requiere disponer de información sobre los costos de los programas, a fin de traducir los topes presupuestarios en metas concretas y realistas de producción de bienes y servicios.

b. Costo unitario de los servicios

El tema relacionado con la determinación del costo unitario de los servicios o de los productos, se constituye en un tema complejo que requiere de análisis y esfuerzos, recursos financieros y tiempo, para su implementación.

A la fecha no se conoce por parte de la Contraloría General, las acciones concretas que ha realizado la DGPN para abordar tal tema, ni tampoco el informe remitido incluye información que permita su análisis o conocimiento, razón por la cual se evidencia la necesidad de que esa instancia adopte las medidas necesarias para su logro, lo cual sugiere la necesidad, no sólo de desarrollar sistemas informáticos, sino también de coordinar con otras instancias rectoras, en especial con la Contabilidad Nacional, el desarrollo de metodologías alternativas que permitan iniciar las acciones en dicha materia, sobre todo en momentos en los cuales las restricciones presupuestarias se incrementan de manera importante, en donde se hace necesario contar con elementos que permitan priorizar la asignación de los recursos públicos, determinar la calidad del gasto así como determinar con precisión qué es realmente lo que interesa medir y costear en función de los recursos destinados y las prioridades del PND.

¹ Ver a manera de ejemplo las páginas DGPN-76-369, DGPN-89-369, DGPN-99-369 del Informe Anual de Evaluación Presupuestaria para el ejercicio económico del 2005.

Para ello se requiere que la DGPN planifique debidamente las acciones a seguir, a efectos de establecer una estrategia que permita en un período determinado efectuar los ajustes y mejoras que se requieran a fin de contar con la metodología y las herramientas necesarias, que incluyan la contabilidad de costos que permita identificar de forma precisa el costo de los bienes y servicios brindados.

c. **Eficiencia en el uso de los recursos públicos.**

Se entiende la eficiencia como el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible y no meramente como un ejercicio de minimización de costos¹. El no cumplir cabalmente los objetivos y/o el desperdicio de recursos o insumos hacen que la iniciativa resulte ineficiente (o menos eficiente). La eficiencia obliga a poner un estándar a la minimización de costos: cumplir el objetivo, a mínimo costo o generar el mayor logro, para un determinado costo.

Para ser eficiente, una iniciativa tiene que ser eficaz. La eficacia es necesaria (sin ser suficiente) para lograr la eficiencia: la iniciativa o la organización tiene que cumplir sus objetivos para poder ser eficiente.

Así las cosas, *no es posible con la información suministrada, evaluar si las instituciones han sido eficientes en el uso de los recursos públicos*, ya que no se establecen relaciones entre beneficios y costos o entre productos e insumos. De conformidad con lo expuesto, no se asocian los resultados obtenidos de la evaluación en términos de cumplimiento de objetivos y metas con los recursos empleados. Ello asociado a que no se cuenta con indicadores de eficiencia o de economía que aporten información útil y veraz para el análisis de la eficiencia en el uso de los recursos.

En el informe remitido por el Ministerio de Hacienda persisten deficiencias en la información remitida por las instituciones, lo cual incide en la calidad de los datos y cifras reportados en la evaluación que elabora la DGPN. Esto pone de manifiesto la necesidad de que la instancia rectora incremente los esfuerzos, en aspectos tales como:

- Incrementar la asesoría y acompañamiento a las instituciones, permitiendo ello una mejor comprensión de los elementos que incorpora la metodología de programación y evaluación utilizada.
- Utilizar los resultados de las evaluaciones como insumos para el proceso de formulación, a través de una comunicación permanente con las instituciones, las cuales efectivamente son las responsables de la información que incorporan.

¹ Según Mokate (2001), la referencia a "costos" en la definición de eficiencia corresponde a un entendimiento amplio del concepto. No todo costo necesariamente tiene que asociarse con un desembolso de dinero. No todo costo corresponde directamente a una expresión en unidades monetarias. Un costo representa el desgaste o el sacrificio de un recurso, tangible o intangible. Por tanto, podría referirse al uso (sacrificio) de tiempo, al desgaste o deterioro de un recurso ambiental (aunque éste no sea transable) o al deterioro o sacrificio de otro "bien" no tangible como el capital social, la solidaridad ciudadana o la confianza, entre otros.

2. Análisis del Informe sobre el cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Con fundamento en el marco que regula la evaluación de resultados¹, el MIDEPLAN en su calidad de Órgano Rector de la planificación nacional y del sistema de evaluación deberá velar porque se disponga de un Plan Nacional de Desarrollo (PND), measurable y evaluable, que reúna los requisitos necesarios para conducir al país hacia un desarrollo económico, social y ambiental; con base en el cual los jerarcas se hagan responsables por los resultados de la gestión institucional. Consecuentemente, deberá realizar una evaluación sobre el cumplimiento de las metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas de este plan.

El PND 2002-2006 “Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez” se evalúa con base en 1.644 metas para las 1.175 acciones estratégicas que define dicho Plan, medición que resulta difícil y costosa de realizar. Considerando que la mayoría de los indicadores establecidos son de eficacia (ejecutado/programado), el Plan no ofrece los parámetros necesarios para medir y evaluar resultados, ni el uso de los recursos en términos de economía, eficiencia y calidad, lo que, consecuentemente, imposibilita una rendición de cuentas acorde con las exigencias del artículo 11 de la Constitución Política y la LAFPP.

2.1 Contenido, metodología y cobertura del informe.

El informe está compuesto por dos partes. La primera, la integran los cinco capítulos correspondientes a los ejes de desarrollo del PND y sus respectivas áreas temáticas. Cada capítulo contiene un balance general de los principales logros y limitaciones para alcanzar los retos planteados y la situación actual, la respuesta institucional y las consideraciones generales respecto de cada área temática o eje. La segunda parte muestra el cumplimiento de las metas de acciones estratégicas para el año 2005, por parte de las instituciones públicas que son objeto de evaluación, conforme al artículo 1 de la LAFPP.

Señala el MIDEPLAN que para la evaluación de metas, se aplicó el instrumental metodológico desarrollado por el SINE que incluye la Matriz de Desempeño Institucional (MDI)², y la Matriz de Resultados (MR). Se establecen pesos relativos de los indicadores de acuerdo con criterios de prioridad institucional, así como la escala de evaluación para establecer rangos de calificación.

En cuanto a la cobertura institucional, el informe comprende a 5 instituciones más que el año anterior, para un total de 99 instituciones, de 108 que deberían haber sido evaluadas.

¹ Artículo 11 de la Constitución Política. Reglamento de la LAFPP (Decreto N° 32988-H-MP-PLAN de 31 de enero de 2006, publicado en La Gaceta N° 74 del 18 de abril de 2006), artículo 2. Artículo 52 de la LAFPP. La Ley de Planificación Nacional N° 5525.

² La MDI es parte de las herramientas metodológicas contenidas en los Lineamientos Técnicos y metodológicos para la evaluación de la estructura básica del plan anual operativo 2005 para los ministerios, demás órganos y entidades públicas (DE. N° 31780-H-PLAN de 31 de marzo de 2004).

2.2 Limitaciones que se presentaron en la elaboración del Informe, MIDEPLAN señala las siguientes:

- Respuesta insuficiente de las instituciones públicas sobre la ejecución presupuestaria, los costos unitarios, la eficiencia en el uso de los recursos y la efectividad de los programas.
- Imposibilidad material para verificar la información que las instituciones remiten, en razón de que dispone de pocos recursos y tiempo establecido para la remisión del informe.
- Se recibieron datos presupuestarios estimados y en otros casos no se presentó del todo.
- No se contó con los resultados de la ejecución presupuestaria de las instituciones del año 2005.
- En lo referente a los costos unitarios, no existen sistemas de contabilidad de costos en la Administración Pública, lo cual impide medir la eficiencia en la utilización de los recursos.
- Con respecto a tales limitaciones, corresponderá a MIDEPLAN tomar las acciones necesarias para que en el corto y mediano plazo, cumpla de manera adecuada el requerimiento que la ley le establece.

2.3 Evaluación del informe presentado por el MIDEPLAN

Al igual que en años anteriores MIDEPLAN no aportó el informe sobre los resultados de la ejecución del presupuesto. Lo que se aporta es el monto estimado de la ejecución presupuestaria de los recursos para cada meta de la acción estratégica, lo que resulta insuficiente para cumplir con lo establecido en el artículo 52 de la LAFPP.

Adicionalmente, para realizar la valoración del informe, la Contraloría General utiliza tres criterios: el contenido, confiabilidad y utilidad de la información para quienes la reciben y toman las decisiones respectivas¹.

En cuanto a su contenido, la información resulta insuficiente debido a que la evaluación del cumplimiento del PND se efectúa únicamente a nivel operativo, esto es, se evalúan las metas de las acciones estratégicas, con base en los indicadores que cada institución pública presenta. Sin embargo, no se cuenta con una evaluación a nivel agregado, que permita verificar el cumplimiento de los objetivos de cada eje de desarrollo, así como los objetivos de cada área temática, que son los niveles en los cuales se establecen los resultados deseados y se generan los impactos sobre los ciudadanos. También resulta necesario que dicha evaluación se lleve a cabo en los niveles regionales, sectoriales e institucionales.

Con respecto a la confiabilidad de la información, dado que las instituciones evaluadas son las responsables primarias de aportar la información que se utiliza para la evaluación, es hace necesario que MIDEPLAN cuente con mecanismos de verificación que aseguren la calidad y confiabilidad de dicha información. Sin embargo, este Ministerio indica que le es

¹ Contraloría General de la República. Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización. Mayo 2002. Norma 5.2 Calidad y suficiencia de la información.

materialmente imposible ejecutar el proceso de verificación; asimismo, el informe señala que la información presupuestaria presentada por las instituciones, es de carácter parcial y en algunos casos se incluyeron datos estimados y en otros no se presentó del todo; situación que ya ha sido señalada por la Contraloría General en las memorias de años anteriores. Esta situación conlleva un incumplimiento de lo establecido en los artículos 1 y 12 del Decreto N°24175-PLAN, en el sentido de que el MIDEPLAN deberá seleccionar anualmente los planes, políticas, programas y proyectos que por su impacto estratégico en el desarrollo del país, requerirán de un proceso de evaluación externa, como medio para garantizar la transparencia del producto de evaluación institucional.

Sobre la utilidad, al disponerse información únicamente de carácter operativo conforme se indicó, esta resulta insuficiente por cuanto no es posible dar una opinión sobre los avances y resultados del PND.

Aunado a las carencias antes mencionadas, el MIDEPLAN no cuenta con un plan de acción integrado de mediano y largo plazo, a efecto de atender todos los requerimientos establecidos por la LAFPP, lo cual resulta necesario y urgente a la luz de la serie de deficiencias que presentan los sistemas de planificación y evaluación nacionales.

*i **Evaluación parcial sobre el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND.***

Tal como se indicó, la estructura jerarquizada del PND, sumada a la ausencia de indicadores en los niveles de objetivos de los ejes de desarrollo y de las áreas temáticas, así como la existencia únicamente de indicadores-meta de eficacia en el nivel operativo (acciones estratégicas), no permite realizar una evaluación integral de dicho PND. Consecuentemente, no se tiene una evaluación integral y sistemática de la ejecución, resultados e impactos de dicho plan, lo que evidencia un incumplimiento por parte de MIDEPLAN de lo establecido en el artículo 52 de repetida cita.

- *Cumplimiento de metas asociadas a acciones estratégicas del PND.*

La evaluación está realizada sobre 1.456 metas correspondiente a 1029 acciones estratégicas, para un total de 99 instituciones, con los resultados que muestra el gráfico N° 2.5 , donde conviene destacar que una cuarta parte de las metas evaluadas tuvieron un resultado de regular o malo, lo que hace presumir un impacto limitado de la gestión pública sobre el bienestar de la ciudadanía.

Comportamiento de las metas del PND 2002-2006 en el año 2005

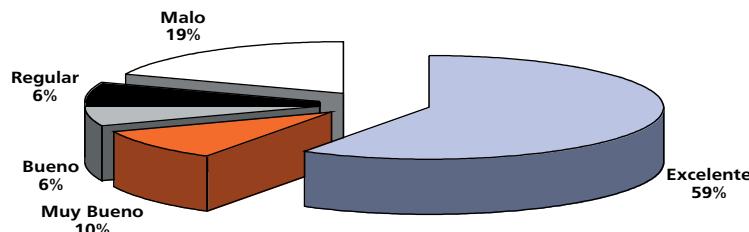


Gráfico 2.5

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final sobre el cumplimiento anual de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas 2005 y su aporte al desarrollo económico, social y ambiental del país, elaborado por MIDEPLAN.

Dicho impacto limitado se evidencia aún más, cuando en ciertos casos para el año 2005 algunas instituciones mantuvieron los mismos indicadores y metas definidos en el 2004, a pesar de que al 31 de diciembre de ese año se había determinado que los resultados superaron lo programado en una cantidad muy importante, conforme se muestra en el cuadro N° 2.13. Lo anterior evidencia que para el 2005 hubo una subestimación de metas que, lógicamente, favorece la calificación de excelente, sin que necesariamente esto signifique un nivel de impacto favorable de la gestión institucional y de sus resultados esperados.

Ejemplo de Instituciones con metas subestimadas

Institución	Indicador	Año 2004		Año 2005	
		Meta	Resultado	Meta	Resultado
Colegio Universitario de Cartago	1.1.56.4.1.1 Cantidad estudiantes matriculados	60	860	60	1.448
Colegio Universitario de Puntarenas	1.1.57.1.1.5 Cantidad de personas capacitadas	500	854	500	897
Colegio Universitario para el Desarrollo del Trópico Seco	1.1.56.4.1.2 Cantidad de personas capacitadas	100	276	100	345
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	1.1.30.1.1.1 número de empresas y organizaciones laborales atendidas	600	1930	600	1576
	1.1.46.1.1.5 número de personas capacitadas por las unidades ejecutoras	500	13.147	500	13.334

Cuadro 2.13

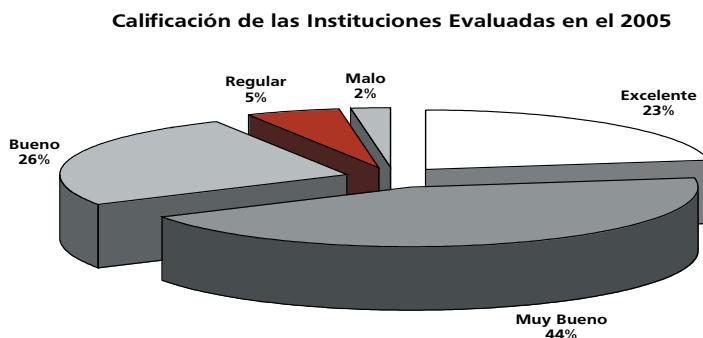
Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final sobre el cumplimiento anual de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas años 2004 y 2005 y su aporte al desarrollo económico, social y ambiental del país, elaborado por MIDEPLAN.

- Calificación de las instituciones públicas.

La metodología de evaluación utilizada por MIDEPLAN establece una calificación de las instituciones, utilizando las escalas excelente, muy bueno, bueno, regular y malo, la cual se realiza con base en los resultados de la ejecución de las metas de las respectivas acciones estratégicas, quedando los resultados tal como se observa en el gráfico N° 2.6, lo que

contrasta con el hecho de que el 25% de las metas fueron evaluadas como regulares o malas, pero sólo un 7% de las instituciones resultan con una calificación de regular o mala.

Gráfico 2.6



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final sobre el cumplimiento anual de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas 2005 y su aporte al desarrollo económico, social y ambiental del país, elaborado por MIDEPLAN.

Lo anterior, obedece al hecho de que el modelo de calificación utilizado por MIDEPLAN no establece diferenciación alguna entre instituciones que presentan pocas metas y las que sí manejan una cantidad importante, o bien, de las que en términos presupuestarios sus acciones estratégicas involucran pocos recursos con las que tienen un aporte significativo de estos. Esto genera, que instituciones que obtuvieron una calificación excelente, tienen como característica común , pocas metas evaluadas. Ejemplo de ello lo constituye el Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer, la Comisión Nacional de Préstamos, entre otras, que ejecutaron una meta y tienen la calificación excelente.

Adicionalmente, ninguna institución con un número de metas superior a 7, obtuvo una calificación de excelente. A manera de ejemplo, en el cuadro N° 2.14 se muestran las diez instituciones con mayores metas e indicadores propuestos, de las cuales tres obtuvieron una calificación de muy bueno, seis de bueno y una con calificación regular.

INSTITUCIONES CON MAYOR NÚMERO DE METAS Y CALIFICACIÓN OBTENIDA

Institución	Total de Metas	Calificación
Ministerio de Salud	83	Muy bueno
Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).	79	Muy bueno
Ministerio de Educación Pública (MEP)	71	Bueno
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	65	Muy bueno
Ministerio de Hacienda	56	Bueno
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	55	Bueno
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	53	Bueno
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	48	Bueno
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	44	Bueno
Junta Adm. Port. Des. Econ. Vert. Atlántica (JAPDEVA)	40	Regular

Cuadro 2.14

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final sobre el cumplimiento anual de las metas de las acciones estratégicas del PND, presentado por MIDEPLAN.

Por otra parte, realizando un análisis comparativo entre los últimos tres años, se tiene que el número de instituciones con calificación excelente ha ascendido a un total de 12, 15 y 21 instituciones respectivamente en el 2003, 2004 y 2005. En ese mismo sentido, el porcentaje de instituciones con calificación muy bueno ha venido en descenso, en tanto las instituciones con calificación bueno más bien han aumentado. Esta situación se muestra en el gráfico N° 2.7.

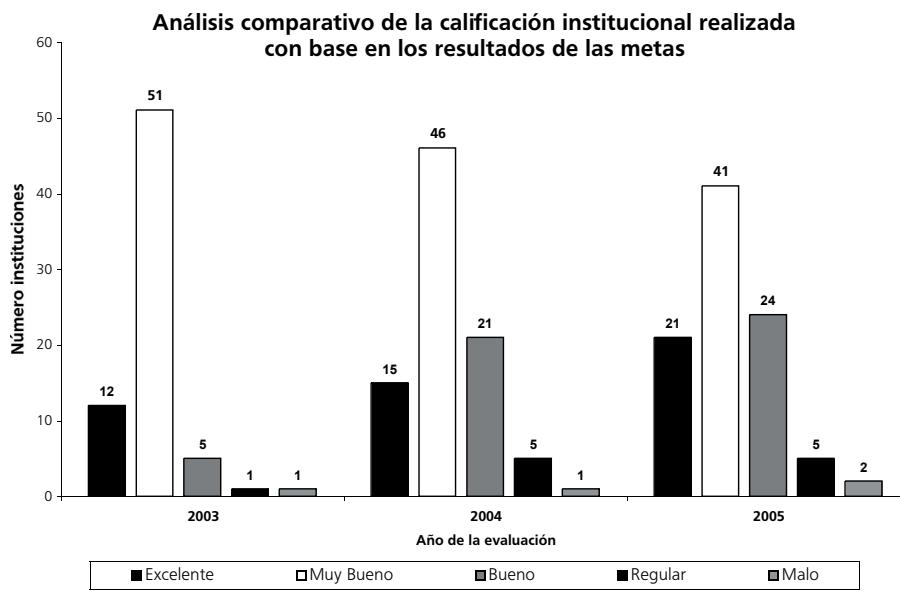


Gráfico 2.7

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final sobre el cumplimiento anual de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas 2005 y su aporte al desarrollo económico, social y ambiental del país, elaborado por MIDEPLAN

En consecuencia, si la Asamblea Legislativa requiere contar con información clara sobre el impacto de la gestión del sector público, resulta necesario conminar al MIDEPLAN a modificar la metodología e instrumentos de evaluación del Plan, así como del seguimiento que sobre este debería realizar, para lograr información que refleje la realidad de la gestión institucional y de los resultados a nivel macro de dicha gestión.

- *Cumplimiento de metas por ejes de desarrollo.*

Los resultados de las metas por Ejes de desarrollo se presenta en el cuadro N° 2.15. Puede observarse que el mayor cumplimiento de metas con una calificación excelente, corresponde al Eje V Transparencia en la función pública y participación ciudadana con un 76%, en tanto el menor porcentaje de cumplimiento corresponde al Eje II Estímulo y crecimiento de la producción para la generación de empleo con un 51%.

**Metas programadas y metas cumplidas por ejes de desarrollo
2005**

Cuadro 2.15

Eje de Desarrollo	Metas Programadas	Metas Cumplidas	
		Total	Porcentaje
I. Creación y desarrollo de capacidades humanas.	519	325	63%
II. Estímulo y crecimiento de la producción.	673	344	51%
III. Armonía con el ambiente.	106	71	67%
IV. Seguridad ciudadana y administración de la justicia.	82	59	72%
V. Transp. en la función pública y participación ciudadana.	76	58	76%
Total	1456	857	59%

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final sobre el cumplimiento anual de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas 2005 y su aporte al desarrollo económico, social y ambiental del país, elaborado por MIDEPLAN.

Si se hace una valoración de cada eje temático del PND a partir de las metas de indicadores definidas para medir las acciones estratégicas, según el eje al que pertenecen, se evidencia un nivel de cumplimiento de solo un 59%, lo que nuevamente refleja el limitado impacto que la gestión pública, medida a partir dichas acciones estratégicas, puede estar teniendo en el bienestar ciudadano, ya que hay un 40% de las metas programadas sin cumplir.

Asimismo, haciendo un esfuerzo para tratar de referirnos al nivel de cumplimiento de PND, si se utilizara la información presentada y recurriendo a la contenida en el PND, es posible realizar algunos análisis de resultados, como por ejemplo en el capítulo Respuestas estratégicas (Respuesta a la pobreza), que establece como meta, reducir a un 16% los hogares en condiciones de pobreza, lo que a todas luces no se ha logrado, ya que en el año 2005 se ubicó el índice que mide la pobreza en un 21.2%, según lo informa el mismo MIDEPLAN.

Tal como se indicó, las metas cumplidas (calificación excelente) del Eje I (Creación y desarrollo de capacidades humanas) representan apenas el 63% y del Eje II (Estímulo a la producción), el 51%. Adicionalmente, resulta importante cuestionarse la pertinencia y relevancia de las acciones estratégicas propuestas en el PND, pues con los esfuerzos realizados y el gasto público ejecutado, no fueron suficientes para lograr el resultado propuesto (reducción de la pobreza al 16%), no obstante que los dos ejes indicados representan el 38% y 40% respectivamente, de las metas cumplidas. En este sentido, también llama la atención el caso particular del IMAS, con una ejecución promedio de 105% sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos en el año 2005 dentro del PND (Tomo I, pág. 15), lo que pone en evidencia la necesidad de reorientar los enfoques de planificación y de evaluación de políticas y programas públicos, hacia los resultados.

- *Sobre los resultados de la ejecución presupuestaria*

Aún cuando MIDEPLAN no remitió el informe sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, y en su lugar suministró el monto estimado de la ejecución presupuestaria de los recursos para cada meta de la acción estratégica, lo que resulta insuficiente para cumplir con lo establecido en el artículo 52 de la LAFPP, en un esfuerzo por aportar un análisis, aunque limitado, se aborda este tema en el presente acápite.

En lo que se refiere al gasto efectivo destinado a las acciones estratégicas contenidas en el PND, del análisis efectuado por la Contraloría General de la República, se determinó

que el gasto efectivo relacionado con las acciones estratégicas del PND, representa sólo el 17% (₡480.984,41 millones) del gasto total efectivo del año 2005 (₡2.834.848,7 millones), realizado por las 99 instituciones comprendidas en la evaluación, lo que representa solo el 7,5% del gasto total del sector público. En el cuadro N° 2.16 se muestra tal información, asimismo el gasto efectivo estimado, que está asociado a cada eje del PND.

Resulta pertinente agregar que en el año 2005, el gasto total efectivo de todo el Sector Público costarricense alcanzó la suma aproximada a los ₡6.339.000,0 millones, incluyendo el Servicio de la Deuda Pública por ₡1.100.660,3 millones.

**Gasto efectivo de las acciones estratégicas del PND con respecto al gasto efectivo total del año 2005
-por eje de desarrollo-**

Eje de Desarrollo	Monto en Millones	Porcentaje
I. Creación y desarrollo de capacidades humanas.	196.531,6	6,9%
II. Estímulo y crecimiento de la producción para la generación de empleo.	267.656,4	9,4%
III. Armonía con el ambiente.	4.349,9	0,2%
IV. Seguridad ciudadana y administración de la justicia.	7.211,8	0,3%
V. Transparencia en la función pública y participación ciudadana.	5.234,7	0,2%
Presupuesto relacionado con PND	480.984,4	17,0%
Presupuesto excluido del PND	2.353.864,2	83,0%

Cuadro 2.16

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final sobre el cumplimiento anual de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas 2005 y su aporte al desarrollo económico, social y ambiental del país, elaborado por MIDEPLAN.

Como complemento a lo anterior, se indica que para un número importante de instituciones con los presupuestos más altos del sector público, el gasto efectivo estimado para las acciones estratégicas del PND, representa una proporción poco significativa como se muestra en el cuadro N° 2.17. Obsérvese que si bien es cierto, para las 89 instituciones restantes (última línea de la tabla) el porcentaje del gasto que se estima a las acciones estratégicas es del 43,7%, el gasto efectivo para dichas instituciones apenas representa el 17% del total.

**Relación gasto efectivo para las acciones estratégicas sobre el total efectivo del año 2005
-en millones de colones-**

Institución	Presupuesto ejecutado en el 2005	Gasto efectivo estimado para las acciones estratégicas	
		Total	Porcentaje
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	698.293,6	19.222,5	2,8%
Instituto Costarricense de Electricidad	593.541,4	137.070,7	23,1%
Ministerio de Educación Pública	455.939,9	68.651,4	15,1%
Instituto Nacional de Seguros	200.145,5	12.082,9	6,0%
Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.	128.100,2	1.097,8	0,9%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	89.800,0	17.624,6	19,6%
Junta de Protección Social de San José	55.534,8	2.786,3	5,0%
Ministerio de Seguridad Pública	45.405,2	332,7	0,7%
Consejo Nacional de Vialidad	42.516,0	9.306,0	21,9%
Inst. Cost. Acueductos y Alcantarillados	41.650,4	1.278,0	3,1%
Resto de instituciones públicas	483.921,7	211.525,5	43,7%

Cuadro 2.17

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final elaborado por MIDEPLAN, e información suministrada por las instituciones públicas.

De la información resultante del cuadro anterior la Contraloría General, considera que corresponde a las instancias gubernamentales valorar el caso de las instituciones con presupuestos elevados, y que presentan una baja contribución en términos del gasto efectivo a las acciones estratégicas del PND, pues pone en evidencia la desarticulación que existe entre los planes operativos anuales y presupuestos respectivos con respecto al citado PND, con lo cual se incumple con el mandato establecido en el artículo 4 de la LAFPP.

Ante este panorama, se evidencia la necesidad de que el MIDEPLAN asuma con propiedad su rol de rector del PND y del SINE, dados los resultados antes señalados y ante el imperativo que establece el bloque de legalidad vigente.

3. Conclusiones

De conformidad con lo comentado en los acápite anteriores sobre los informes establecidos en el artículo 52 de la LAFPP, resulta conveniente a modo de resumen y conclusiones, plantear los aspectos más relevantes anotados, con el propósito de contar con elementos de juicio para efectos del dictamen a que obliga el referido artículo sobre los diferentes informes.

3.1 Sobre el informe anual de evaluación presupuestaria elaborado por el Ministerio de Hacienda

- Se ha encontrado, por parte de la Contraloría General, que al efectuar un balance integral con respecto al contenido de los informes de evaluación, remitidos por ese Ministerio en acatamiento a lo señalado por la norma referida, para los años 2002, 2003 y 2004, no ha sido posible identificar los elementos explicativos que aborden el tema de la efectividad, costo y eficiencia en el uso de los recursos, o por lo menos alguna de esas dimensiones.
- En la gestión presupuestaria del 2005, no se han visualizado mejoras sustantivas en el contenido de dichos informes, encontrándose que año tras año, se denotan las mismas inconsistencias, la información suministrada resulta insuficiente para conocer con precisión el uso y la aplicación de los recursos asignados en el Presupuesto Nacional en relación con los fines y los principios de que persigue la LAFPP, es decir no se conoce la eficiencia, economía y calidad con que se ha desarrollado la gestión por parte de las instituciones cubiertas por el ámbito del presupuesto nacional
- Por otro lado, no se ha observado dentro de las posiciones asumidas por el Ministerio de Hacienda, el desarrollo y la aplicación de una estrategia planificada, que refleje con precisión una visión de corto, mediano y largo plazo y que permita el abordaje de la problemática planteada.
- Así las cosas, luego de cuatro de años de la aplicación de la LAFPP, aún no se cuenta con la incorporación de elementos, suficientes y necesarios, que permitan el cabal cumplimiento de los requerimientos que en materia de formulación, evaluación y de gestión pública en general exige la LAFPP, tampoco

se han efectuado ajustes de relevancia en la metodología de programación y evaluación adoptada, que reflejen avances significativos de un período a otro como por ejemplo extraer de la información que remiten las instituciones, la mayor cantidad de comparaciones estadísticas y cruces de información, que le brinden un carácter más objetivo al análisis realizado.

3.2 Sobre el informe sobre el cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del plan nacional de desarrollo, elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

- Existe un marco regulatorio amplio para los sistemas de planificación nacional, de evaluación de resultados y de rendición de cuentas para todo el sector público. Así se tiene que el MIDEPLAN es el rector de los sistemas de planificación y de evaluación nacionales, no obstante, dicha rectoría no se ha ejercido con la efectividad necesaria, lo cual es visible a la luz de las carencias que ambos sistemas presentan.
- El PND no reúne las condiciones suficientes para una efectiva evaluación de resultados y la rendición de cuentas, puesto que presenta una estructura muy jerarquizada (comprende varios niveles) que va desde los objetivos de ejes de desarrollo hasta las acciones estratégicas y sus respectivas metas (1.644); asimismo carece de indicadores de resultados en los niveles superiores (objetivos estratégicos, sectoriales y regionales), que posibiliten la evaluación de la economía, eficiencia, eficacia y calidad con que se administran los fondos públicos en la consecución de políticas y programas públicos.
- Como una consecuencia de lo anterior, el *"Informe sobre el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas 2005"*, presentado por el MIDEPLAN, no cumple con las características requeridas según el artículo 52 de la LAFPP y tampoco constituye un documento ejecutivo que facilite la toma de decisiones en los niveles superiores del Gobierno de la República y como instrumento para un control político efectivo por parte de la Asamblea Legislativa.
- Las acciones estratégicas asociadas al PND comprenden aproximadamente el 17% del gasto total efectivo del período 2005 de las instituciones evaluadas, lo que podría resultar insuficiente si tales acciones estratégicas no están correlacionadas de manera importante a los objetivos y políticas establecidas para los ejes de desarrollo.
- Resulta fundamental que para la formulación del próximo Plan Nacional de Desarrollo, se tome en consideración los resultados expuestos a efecto de que se incorporen los elementos necesarios tendentes a cumplir con la exigencia del artículo 11 de la Constitución Política, la Ley N° 5525, el artículo 52 y otros de la LAFPP.

Capítulo III.

Situación de los sectores fiscalizados

1. Sector de Obras Públicas y Transportes

El Sector de Obras Públicas y Transportes (en adelante también llamado Sector) está constituido por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) como su ente rector, el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), el Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC), el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), el Consejo de Transporte Público (CTP), el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), la Junta Administrativa y de Desarrollo Portuario de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), la Junta de Desarrollo Portuario del Muelle de Golfito (JDPMG), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), y el Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI).

Este Sector fue concebido para desarrollar un sistema nacional de transporte que coordinara, integrara y condujera a las instituciones cuyas funciones se ubican dentro de las distintas áreas de transporte (terrestre, aéreo, marítimo y ferroviario), con el fin primordial de dirigir sus esfuerzos, con base en criterios de eficiencia económica, hacia el logro de una infraestructura básica que permita obtener niveles satisfactorios de competitividad en los planos regional e internacional.

Las serias y persistentes debilidades que aquejan el desenvolvimiento del Sector no solo han dificultado un desarrollo integral de las diferentes áreas de transporte, acorde con las necesidades del país y con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, sino que además han provocado una agudización del rezago que enfrenta desde años atrás.

Entre las debilidades señaladas, continúa siendo de las más relevantes la falta de un adecuado rol o papel de rectoría que debe desempeñar el MOPT —ver recuadro N° 2.5—, obstaculizado ante la falta de memoria sectorial que se produce como consecuencia de los frecuentes cambios de jerarca en ese Ministerio, así como en otros puestos directivos o de nivel estratégico de las instituciones que lo componen.

A lo anterior se suma la carencia de una adecuada planificación integral sectorial coordinada por el MOPT, que oriente y armonice debidamente los esfuerzos individuales institucionales de planificación y los canalice apropiadamente y en forma oportuna, hacia un verdadero y eficaz logro de las metas trazadas en sus planes anuales operativos. La Contraloría General insiste en que no es suficiente la presencia del Ministro o Viceministros del MOPT en los Órganos Colegiados, para garantizar la adecuada coordinación y continuidad de los procesos interinstitucionales, que son absolutamente necesarios para la exitosa realización de los proyectos de infraestructura del transporte, requeridos urgentemente por el país de cara a los procesos de globalización, de apertura comercial y de desarrollo sostenible.

Ministerio de Obras Públicas Y Transportes

Recuadro 2.5

El MOPT es el ente rector del Sector de Obras Públicas y Transportes. Consecuente con ello, para su gestión durante el año 2005 presentó como misión “*Brindar la dirección política, planificación, control y fiscalización en materia de infraestructura y servicios asociados al Sector Transporte...*”

No obstante lo anterior, el presupuesto del 2005 de ese Ministerio mantuvo una estructura programática que denota la permanencia de programas que en su mayoría corresponden con una ‘función ejecutora’, como lo son “*Mejoramiento de la Red Vial Cantonal*”, “*Puertos y Regulación Marítima*”, “*Edificaciones Nacionales*”, “*Proyecto MOPT-KFW*” y “*Complejo Vial Costanera Sur*”, los cuales en conjunto representaron el 80% del presupuesto aprobado, evidenciando un Ministerio que continúa postergando el ejercicio de la rectoría del Sector, función primordial y de relevancia estratégica para el logro de resultados en materia de infraestructura de transportes.

Otro indicador que retrata claramente un Ministerio incapaz de desconcentrar las funciones ejecutoras, que deberían estar realizando de lleno los diferentes Consejos adscritos, es la cantidad de plazas fijas que mantiene asignadas. Durante el último quinquenio esa cifra se ha mantenido prácticamente igual, pasando de 3.824 en el 2001 a 3.818 en el 2005.

Por otra parte, durante el ejercicio económico del 2005 el MOPT únicamente logró ejecutar el 35,9% del presupuesto total que se le asignara. Tal resultado obedece básicamente a los atrasos ocurridos en los procesos de contratación de la carretera Costanera Sur, y a las dificultades para contratar la maquinaria y la compra de materiales, así como la obtención de los permisos de explotación de las fuentes de materiales, para el Proyecto de Mejoramiento de Rutas Cantonales MOPT-KFW.

**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO POR PROGRAMAS, AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2005**
-En millones de colones-

PROGRAMA	APROBADO		EJECUTADO	
	MONTO	% DEL MONTO	MONTO	% EJECUTADO
326 ADMINISTRACIÓN SUPERIOR	5.911,2	10,0	5.138,2	86,9
327 MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN RED VIAL CANTONAL	9.617,5	16,2	8.286,8	86,2
328 PUERTOS Y REGULACIÓN MARÍTIMA	742,8	1,3	523,0	70,4
329 EDIFICACIONES NACIONALES	3.133,4	5,3	1.486,0	47,4
330 INSTITUTO GEGRÁFICO NACIONAL	623,4	1,1	449,8	72,2
331 TRANSPORTE TERRESTRE	4.987,9	8,4	4.574,7	91,7
333 PROYECTO MOPT - KFW	7.378,5	12,4	821,5	11,1
334 COMPLEJO VIAL COSTANERA SUR	26.959,2	45,4	56,7	0,2
TOTAL	59.353,9	100	21.336,70	35,9

Cuadro 2.18

Fuente: *Estado del Presupuesto de Egresos al 31 de diciembre del 2005 (ajustada)*, Ministerio de Hacienda.

La reducida ejecución presupuestaria presentada por esos dos programas (“*Proyecto MOPT-KFW*” y “*Complejo Vial Costanera*”) —11,1% y 0,2% respectivamente— debe llamar a

*Recuadro 2.5
(continuación)*

reflexión, máxime porque ambos cuentan con financiamiento externo, producto de préstamos con el Banco Alemán KFW y con el BCIE, y como consecuencia, atrasos en las ejecuciones presupuestarias generan sobrecostos a los proyectos derivados de los intereses que se estarían pagando. Cabe señalar que situaciones de similar naturaleza, pero referidos a otros proyectos, han sido mencionadas por la Contraloría General en Memorias anteriores.

También relacionado con el programa '*Complejo Vial Costanera Sur*', la Contraloría General retoma lo señalado en la Memoria del año anterior, referente a la necesidad de que el MOPT realice un análisis serio sobre la conveniencia de que programas de este tipo dependan directamente del Ministerio y no del CONAVI, ente responsable de la red vial nacional, algo que sí ocurre con el proyecto de construcción de la Carretera a San Carlos, el cual posee financiamiento externo y lo está ejecutando el CONAVI. De esa manera, el Ministerio podría disponer de mayores recursos para el desempeño de su función de '*rectoría*' del Sector.

El Informe sobre el Cumplimiento de Metas elaborado por MIDEPLAN reafirma lo antes apuntado, al catalogar como 'malo' el cumplimiento de metas a ejecutar mediante el programa "Proyecto MOPT-KFW", y de 'regular' el cumplimiento de metas incorporadas dentro del programa "*Complejo Vial Costanera Sur*". Igualmente, el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria del ejercicio económico 2005 a cargo del Ministerio de Hacienda, señala al MOPT cumpliendo únicamente el 58,3% (14 de 24) de las metas de producción cuantificables programadas, y sólo un 54,5% de las metas de gestión.

Derivado de todo lo anterior, la Contraloría General considera pertinente señalar la necesidad de una revisión integral del papel o labor que está realizando el MOPT, en contraste con el rol que realmente debería estar desempeñando, de conformidad con su reestructuración y la creación de los diferentes Consejos adscritos, con sus respectivas funciones y responsabilidades.

Un área muy importante en este Sector la constituye la red vial nacional, ya que influye en el desarrollo económico y social del país al relacionarse diariamente con la movilización de las personas y de la de la producción. Su desarrollo está a cargo del CONAVI, el cual no ha podido desempeñarse de forma ágil y oportuna por la falta de recursos, y de una administración eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus objetivos y metas –ver recuadro N° 2.6 –. Como consecuencia, en este último año el país ha perdido la capacidad de conservación vial ya que varias carreteras que se encontraban construidas en asfalto han pasado a ser de lastre, denotando el inicio de un ciclo de destrucción en la vida de nuestra red, la cual se encuentra colapsada. Resulta necesario que el país realice inversiones mayores para lograr romper con este ciclo.

Consejo Nacional de Vialidad

Recuadro 2.6

A siete años de su creación, el CONAVI no ha logrado cumplir a cabalidad con su mandato legal de administrar con eficacia los recursos del Fondo de Vialidad, para el desarrollo de programas y proyectos integrales en materia de vialidad.

Durante el año 2005 este Consejo efectuó gastos totales por la suma de ¢42.516,0 millones, de los cuales un 92% se concentraron en los programas presupuestarios “Conservación Vial” y “Construcción Vial”. No obstante, el desempeño del CONAVI continúa siendo afectado por la falta de apoyo económico —se le dejaron de girar ¢12.000,0 millones correspondientes al impuesto sobre la propiedad de vehículos que por Ley N° 8114 le corresponden—; además de la falta de una adecuada planificación integral y de la ausencia de una estructura orgánica debidamente consolidada.

Reflejo de esa inadecuada planificación es la solicitud de autorización que mediante el oficio N° 6824 (DAGJ-1578) del 10 de junio de 2005 atendiera la Contraloría General, para contratar en forma directa el desarrollo de proyectos de mantenimiento rutinario en la Zona Sur, Nicoya, Cañas, Puntarenas, Autopista Braulio Carrillo y la Carretera Interamericana Norte, en razón del alto deterioro que presentaban y la incidencia negativa que tiene en las actividades productivas, comerciales y turísticas de nuestro país, además de exponer la integridad física de los usuarios a accidentes –autorización que fue otorgada para ciertas rutas y denegada en otras. Resulta lamentable que pese a ser rutas de gran importancia, éstas no hayan sido parte de un programa de mantenimiento oportuno y técnicamente planificado.

Esta Contraloría General está procurando a través de los informes de fiscalización, el fortalecimiento de la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT y la Unidad de Planeamiento y Control del CONAVI, unidades cuya labor de coordinación y planificación es fundamental para el desarrollo de una cartera de proyectos técnicamente definidos.

Por otra parte, se dieron importantes avances en la remisión a MIDEPLAN de la propuesta de reorganización del CONAVI, la cual permitirá dotar al Consejo de una organización más dinámica de cara a los retos que actualmente enfrenta.

En materia vial hay que mencionar la afectación derivada de las dificultades que enfrentó el LANAMME para garantizar la calidad de la red vial nacional, propia de una eficiente la inversión pública en las carreteras nacionales, conforme le establece la Ley N° 8114¹. Además de las atinentes a la obtención de los recursos que dan financiamiento a su gestión, la Contraloría General observó las dificultades que se le presentaron para llevar a cabo la labor de fiscalización de los proyectos que ejecuta el CONAVI, ante la falta de colaboración de este Consejo en el suministro de la información que el Laboratorio le solicita para llevar a cabo sus estudios.

¹ Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias del 9 de julio del 2001.

Otra área del transporte terrestre la constituye el transporte ferroviario, administrado por el INCOFER. Este Instituto había decaído a partir del año 1995 a raíz del ‘cierre técnico del ferrocarril’, razón por la que no ha recibido de las autoridades del Gobierno, el aporte necesario para prestar sus servicios en forma eficiente, ocasionando a esa entidad una situación financiera muy preocupante, que la Contraloría General evidenció por medio de la aprobación presupuestaria. En ella señaló claramente que la Institución debía tomar medidas drásticas para hacer frente a la situación deficitaria que presentaba.

Es en ese sentido que los Informes DFOE-OP-18-2005 y DFOE-OP-19-2005 del Órgano Contralor destacan la ausencia de transferencias tanto por concepto del impuesto al banano¹, como las asignaciones presupuestarias que el Poder Ejecutivo debe consignar en el presupuesto anual del MOPT para cubrir el mantenimiento de las vías férreas y sus estructuras. Esta ausencia de recursos impide que los inmuebles y equipos del INCOFER cuenten con el mantenimiento requerido, provocando en ellos un estado de marcado deterioro. Asimismo, fiscalizaciones en sitio en la zona Atlántica y Área Metropolitana mostraron situaciones como invasión al derecho de vía, falta de mantenimiento en algunas secciones de la red ferroviaria, incumplimiento de la Ley N° 7600², entre otros aspectos. Lo anterior provocó que se solicitara al INCOFER la confección de un plan de acción, que se reflejará en el año 2006.

A pesar de la situación antes apuntada, con un gran esfuerzo institucional se inició el Proyecto de Tren Urbano en octubre del 2005, con una aceptación y utilización que se incrementa conforme pasa el tiempo. Dicha actividad ha provocado que tanto los usuarios como los medios de comunicación y algunas autoridades del Gobierno retomen el tema del ferrocarril, considerado muy relevante para el desarrollo del país. Sin embargo, se requiere un esfuerzo adicional de los jerarcas de diferentes instituciones, con el fin de tomar decisiones importantes que permitan dotar de los recursos necesarios a esta Institución, que le permitan cumplir a cabalidad con los fines encomendados por la ley.

Otra de las áreas del Sector relevantes para la economía del país es el transporte marítimo, bajo la responsabilidad del INCOP y de JAPDEVA, en el cual también Costa Rica enfrenta un importante rezago, al no haberse realizado las inversiones en infraestructura suficientes para atender la creciente demanda de las importaciones y exportaciones, situación más notoria aún en el litoral Pacífico, como consecuencia de una modernización portuaria promovida en el INCOP desde el año 2001, que al finalizar el 2005 no había logrado concretarse. Ello ha generado el estancamiento de los gastos y de las inversiones en infraestructura necesarias para mantener en buen estado los activos existentes, de tal manera que se garantice el adecuado cumplimiento de las operaciones normales y la atención de la creciente demanda de las importaciones y exportaciones. Además, la Contraloría General determinó que dicho Instituto no contaba con un plan de contingencia que le permitiera enfrentar con la oportunidad debida, los efectos en la calidad de los servicios que produciría una eventual suspensión del proceso de modernización que se lleva a cabo.

Asociado a ese proceso de modernización, en el mes de junio del 2005 el INCOP presentó ante la Contraloría General para el respectivo refrendo, los contratos correspondientes a la

¹ Según Artículo 36 inciso j) de la Ley N° 7001 del 19 de setiembre de 1985.

² Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Terminal de Puerto Caldera y la Terminal Granelera, los cuales fueron rechazados en agosto del mismo año; siendo el primero de ellos nuevamente presentado, pero aún en estudio al concluir ese año.

Junta Administrativa y de Desarrollo Portuario de la Vertiente Atlántica

Recuadro 2.7

Para la atender el desarrollo portuario en el litoral Atlántico, JAPDEVA dispuso durante el 2005 de un presupuesto definitivo de ¢24.932,2 millones, cuya ejecución arrojó al concluir el año, un superávit presupuestario total que representó el 26,7% del presupuesto total. Su explicación se encuentra principalmente en las previsiones salariales realizadas para contratar el personal que permitiera aplicar el ‘Plan de Reducción de Tiempo Extraordinario Permanente’ que no se dio, así como en la permanencia de debilidades al aplicar los procedimientos de contratación administrativa, además de las restricciones por límite de gasto. A finales de ese período la Contraloría General dispuso nuevamente a JAPDEVA que aplicara dicho Plan, aprobado en noviembre del 2002 y todavía sin ejecutar en el 2005, considerando que la objeción que enfrentaba había sido resuelta por la Sala Constitucional mediante el voto N° 2005-06856 del 1º de junio del 2005, que avalaba el pago de una indemnización a los trabajadores ante la supresión del pago de horas extras.

La obtención de ingresos mayores a los estimados, como también aconteció en el año 2004, constituye un factor favorable para la situación financiera de JAPDEVA. Sus estados financieros muestran unos gastos de operación que representan el 87,7% de los ingresos de operación, situación que denota una mejora respecto al año anterior, cuando representaron el 89% de los ingresos por servicios portuarios. Estos resultados evidencian una situación estable en las finanzas de la Junta que reflejaron una utilidad de operación de ¢2.447,2 millones superior en ¢400,0 millones a la del 2004 y consecuentemente, un aumento positivo en las razones de liquidez y de rentabilidad en esa entidad.

No obstante lo anterior, es importante señalar que JAPDEVA aún continúa con varios gastos que concentran una parte importante de su presupuesto total, como lo es el consumo de tiempo extraordinario, que representó un 10,2% de los ingresos operativos, así como el pago de los beneficios derivados de la Convención Colectiva, que absorbió el 17,4%.

De conformidad con lo antes expuesto y a pesar de que JAPDEVA muestra una estabilidad en su estructura financiera, es menester que esa Administración continúe esforzándose para mantener y mejorar esa estabilidad financiera que le permita un margen de utilidad suficiente, con el objeto de atender el desarrollo socioeconómico de la Vertiente Atlántica, brindar un servicio portuario eficiente y contar con las reservas necesarias para satisfacer la futura demanda de equipo y de infraestructura portuaria que necesita el país.

El sector aeroportuario al igual que los demás mencionados, presenta un estado insatisfactorio y deficitario ante las necesidades apremiantes del país. Sobresale nuevamente el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y las dificultades surgidas en la aplicación del Contrato de Gestión Interesada que el Estado firmara con la empresa Alterra Partners, que redundaron

en una prolongada paralización de la construcción de las obras, fundamentales para atender los urgentes requerimientos aeroportuarios que enfrenta el país. Ante ello, destaca la acción de la Contraloría General que al finalizar el año 2005, acogiendo lo resuelto mediante laudo arbitral¹, otorga plazo al CETAC² para que ordene a Alterra el reinicio inmediato de obras en el AIJS, proceso que arrancó formalmente a inicios de enero de 2006 y que constituye un acontecimiento trascendental para el país en materia de infraestructura de transportes.

Recuadro 2.8

Orden de reactivación de obras en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría

Mediante oficio N° 15307 del 24 de noviembre del 2005, la Contraloría General dispuso al CETAC que en el plazo de 10 días hábiles ordenara a la empresa Alterra Partners Costa Rica S.A., el reinicio de obras en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, mientras no acreditara en forma irrefutable y con sujeción al procedimiento establecido en el contrato, que le asistía una causal que la habilitara a incumplir sus obligaciones contractuales sin responsabilidad alguna.

Esta decisión de la Contraloría se fundamentó, entre otras cosas, en el laudo arbitral dictado por el Centro Latinoamericano de Arbitraje Empresarial, a las quince horas del día dos de noviembre del 2005. Este laudo constituye un antecedente de importancia en el cual se valoró la prueba aportada por ambas partes y en el que se concluyó que no existió una causa legítima para la suspensión de obras, hecho que incluso fue afirmado por el mismo CETAC en su defensa.

En este mismo sentido, el órgano contralor tampoco tuvo conocimiento ni prueba alguna de que dicha causal de suspensión se hubiera demostrado en la vía administrativa ni en la vía arbitral, no habiéndose acreditado argumentos fácticos y jurídicos que justificaran la suspensión de obras, lo que resultaba contrario a los términos contractuales y al bloque de legalidad.

Además de la orden girada al CETAC, se ordenó que dentro del plazo establecido para gestionar el reinicio de las obras, el Consejo debí determinar eventuales responsabilidades que le corresponderían a la empresa Alterra Partners Costa Rica S. A. por la desaceleración y posterior suspensión de obras, sin aparente causa. En caso de determinar alguna posible responsabilidad, debía procederse a la apertura de un procedimiento administrativo que respetara el debido proceso y el derecho de defensa del posible responsable.

La empresa interpuso recursos de revocatoria y apelación en subsidio y nulidad concomitante en contra de lo ordenado por la Contraloría General, rechazándose tales gestiones.

En lo que se refiere a aeropuertos locales y aeródromos, el avance que el país ha logrado también resulta escaso e insuficiente. La Contraloría General ha sido reiterativa durante los últimos años en este tema, considerando que con la entrada en vigencia del citado Contrato

¹ Laudo del 2 de noviembre del 2005 en el proceso arbitral ad hoc interpuesto por Alterra en contra del CETAC ante el Centro Latinoamericano de Arbitraje Empresarial.

² Mediante oficio N° 15307 del 24 de noviembre de 2005 (FOE-OP-627)

de Gestión Interesada se previa un repunte en la inversión en obras de infraestructura en estos sitios, cosa que no ha sucedido porque dicha inversión ha sido muy poca, y además se ha efectuado con lentitud.

El Órgano Contralor estima que el CETAC no ha logrado consolidar el desarrollo de proyectos de infraestructura, ya que pese a la existencia de una Comisión de Proyectos, persisten largos procesos de contratación administrativa que no han permitido el desarrollo de una infraestructura aeroportuaria moderna, que de sustento a la prestación de un servicio eficiente para los usuarios. Es en ese sentido que el Informe DFOE-OP-20/2005 refleja su preocupación sobre la gestión de proyectos por parte del CETAC, dado que generalmente trasciende más de un período presupuestario. Sólo en una parte de los trámites internos, desde que está confeccionado el cartel hasta la aprobación del mismo por parte del Consejo Directivo, tarda comúnmente más de seis meses.

Un tema relevante en este Sector es el referente al Contrato de Revisión Técnica Vehicular y las tarifas asociadas. La Contraloría General ha planteado al CTP una serie de dudas relativas a la metodología empleada para la definición de la tarifa inicial a cobrar por el servicio de revisión técnica, así como acerca del fundamento técnico y jurídico en el que el CTP basó la aprobación del aumento tarifario que rigió para el año 2005. Por considerar que ambos aspectos no pueden ser tratados de manera desasociada, sino que por el contrario lo que se impone es la necesidad de realizar un análisis integral de toda la problemática relacionada con este tema, el Órgano Contralor ordenó al CTP analizar la problemática citada de forma integral, de tal manera que permita definir finalmente una metodología que se ajuste a los términos pactados por las partes contratantes, garantizando tarifas justas al usuario del servicio.

Como conclusión se puede indicar que el Sector de Obras Públicas y Transportes mantiene deficiencias que no le permiten a Costa Rica lograr avances en competitividad. En ese sentido es necesario recalcar la necesidad de que el país cuente con un Plan Maestro de Transportes que integre todos los esfuerzos que hasta ahora han venido realizando aisladamente las diferentes entidades de este Sector, aspecto que debe ser considerado por el MOPT como entidad rectora, si es que realmente se quiere sacar al país del atraso que presenta en esta materia.

2. Sector Servicios Sociales: políticas sociales selectivas

Costa Rica se ubica entre los primeros seis países de un total de 17 en América Latina, con mayor inversión social por habitante y entre los primeros cinco que muestran un gasto público social más alto respecto al PIB¹. Como complemento a las políticas sociales universales que el país inició desde la primera mitad del siglo XX, principalmente en salud y educación, en las últimas décadas se desarrollaron una serie de políticas selectivas dirigidas a reducir la pobreza y ampliar las oportunidades de la población excluida.

¹ CEPAL. Panorama Social de América Latina 2005, página 18.

Aún cuando la lucha contra la pobreza ha sido uno de los planteamientos prioritarios de los planes de desarrollo de los últimos gobiernos -incluyendo la administración saliente que se propuso bajar el porcentaje de hogares en situación de pobreza en 4 puntos respecto al 2002-, no se han experimentado reducciones significativas ni sostenidas desde hace más de una década. Desde 1994 el porcentaje de hogares con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes y servicios, es decir en condición de pobreza, se ha mantenido alrededor del 20%, con una disminución de 2,1 puntos porcentuales en el 2003¹ que fue revertida y superada en el 2004 con un incremento de 3,2 puntos porcentuales que elevó la pobreza al 21,7%. En el 2005 la incidencia de la pobreza prácticamente se mantuvo respecto al 2004, al alcanzar al 21,2% de los hogares.

Según el XI Informe sobre el Estado de la Nación, la desigualdad en la distribución de los ingresos -medida por el coeficiente de Gini- aumentó sostenidamente a partir del año 1998, alcanzó un máximo en el 2001 y luego se ha reducido levemente; sin embargo, en el 2004 el indicador ascendió a 0,418, que es superior al de todos los años de la década del noventa.

Si bien es cierto, el comportamiento de los indicadores de pobreza y desigualdad está determinado por el tipo y magnitud del crecimiento económico y las políticas redistributivas, la política social juega un papel muy importante en el mediano y largo plazo mediante el desarrollo de acciones que buscan paliar los efectos de la pobreza y aumentar las capacidades de la población. En este sentido, Costa Rica se ha caracterizado por una fuerte inversión social y una amplia institucionalidad pública de larga data.

El Plan Social Vida Nueva y el Combate a la Pobreza: el mecanismo para implementar la política social

La política social promovida por la actual administración gubernamental se fundamentó en el llamado “*Plan de Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas, Vida Nueva*” (PSVN). Este plan planteó una participación pública interinstitucional e integrada en los servicios universales de educación, salud, vivienda, cultura, trabajo, empleo y niñez y adolescencia, centrada primordialmente en las zonas de mayor rezago económico y social, con el propósito de avanzar hacia el cierre de las brechas existentes en la atención universal.

El plan también contempló el otorgar atención integral a 50.000 familias en condición de pobreza extrema mediante los servicios universales mencionados anteriormente, en complementariedad con servicios selectivos, los cuales juegan un papel fundamental para facilitar el acceso de las personas en desventaja social a las políticas universales. Además, el PVN incluyó un componente de creación de empleo y apoyo a la producción en las zonas de menor desarrollo con la participación del sector económico.

Entre el 2003 y el 2005 la Contraloría General realizó dos estudios sobre el Plan Vida Nueva. En el primer informe se evaluó la estructura organizativa que soportaba la ejecución del plan, según se explica en el punto siguiente.

¹ El X Informe sobre el Estado de la Nación indica que la reducción del 2003 obedeció a características del método de medición y de las encuestas que se conjugaron para sobredimensionar la disminución.

El segundo informe¹ presenta un análisis de los resultados del Plan Social Vida Nueva durante el período 2002-2004 y los mecanismos y procedimientos utilizados para su evaluación y rendición de cuentas. Dicho estudio se orientó a determinar el avance y los logros en los resultados propuestos por dicho Plan en las áreas referentes a “acceso a servicios sociales universales al 100% de la población con énfasis en las poblaciones excluidas y comunidades prioritarias” y “atención integral a 50.000 familias en condición de pobreza extrema”. En cuanto a los servicios universales, se tomaron las metas de Educación, Salud y Trabajo y Empleo, de las que se seleccionaron las referentes a “acceso” a los servicios.

Sobre el objetivo de brindar acceso a los servicios sociales universales a las poblaciones excluidas -cantones costeros y fronterizos, zonas indígenas y familias en pobreza extrema, el Plan Vida Nueva planteó las metas de los servicios universales a nivel nacional –sin desagregación geográfica-, por lo que no se pudo determinar los avances del país en la reducción de las brechas regionales en el acceso a los programas universales, tema sobre el cual los informes del Consejo Social tampoco rinden cuentas, sin embargo, se verificó el cumplimiento de las metas nacionales seleccionadas.

En ese análisis de las metas universales se determinaron diferencias entre la evaluación del PAO institucional y la evaluación del PND, en cuanto a las metas incluidas y su magnitud, las cifras de ejecución y el planteamiento de metas sobre un mismo objetivo. También en los PAO de los años consecutivos se presentan cambios en el planteamiento de metas de un mismo objetivo, lo que no hizo posible la evaluación de su cumplimiento en todo el período 2002-2004. Además, se determinó que algunas cifras reportadas a MIDEPLAN carecían de respaldo en los registros institucionales y que se ampliaron los conceptos de algunas metas al reportar la ejecución en años consecutivos.

En ese estudio se determinó que el Gobierno no pudo lograr uno de sus principales objetivos, que era otorgar atención integral a 50.000 familias en condición de pobreza extrema mediante paquetes de atención integral. Esto, porque la atención brindada en las regiones consistió en el suministro tradicional de los bienes y servicios de cada institución, con base en diagnósticos a nivel de comunidad, y no en un paquete articulado de bienes y servicios de acuerdo a las necesidades individualizadas de las familias, producto de un proceso planificado y coordinado entre las instituciones, como lo propuso el PVN.

Se concluyó del estudio que el Plan Vida Nueva, no obstante ser uno de los planes más importantes de la Administración 2002-2006, no se ejecutó ni se evaluó conforme a lo planteado en el Decreto Ejecutivo de Creación del Área Social. Dicho decreto en lo fundamental establece que el Consejo Social dará seguimiento a la ejecución de los recursos, esto con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas propuestas y tomar medidas correctivas y que una vez finalizado cada período, el Consejo conocería los resultados obtenidos, el costo unitario efectivo, el grado de eficiencia y la calidad. Además, se concluyó que tampoco se dio una adecuada rendición de cuentas sobre los logros de ese Plan y que MIDEPLAN no asumió el papel protagónico que le corresponde, como rector del Sistema Nacional de Planificación, en la evaluación sistemática y permanente de los resultados de la ejecución de ese Plan.

¹ N° DFOE-SO-37-2005 del 23 de noviembre de 2005.

No obstante las disposiciones de la Contraloría, no se logró que el Gobierno –Consejo Social y MIDEPLAN- realizara una mejor rendición de cuentas, pues los informes elaborados no dan cuenta de los resultados logrados por el PSVN en las áreas de intervención propuestas¹. En el recuadro siguiente, se recogen dos experiencias específicas en proyectos desarrollados al amparo de este Plan.

Recuadro 2.9

El estudio de dos proyectos específicos

Dentro del PSVN se han desarrollado varios proyectos. En este recuadro se analizan los resultados de un proyecto piloto que se está desarrollando en la Región Brunca y cuyos resultados aún no son claros, y otro referido al desarrollo de proyectos productivos y generación de empleos.

Sobre la atención integral a 50.000 familias en condiciones de pobreza

En el 2005 el Consejo Regional de la Región Brunca (COREBRUNCA) inició la ejecución de un plan piloto denominado “*Intervención Integral a Familias en Condición de Pobreza Extrema*”, con el fin de desarrollar acciones más coordinadas a nivel interinstitucional para la atención de las familias en condición de pobreza extrema. Ese plan pretendía el desarrollo de las capacidades humanas y las oportunidades de empleo de la población de 7 distritos prioritarios de esa región, en el marco del Plan Vida Nueva por un período de 12 meses.

Durante el 2005 se trabajó con 163 familias*. Las instituciones que han participado activamente en el plan son el IMAS, MINSA, CCSS, IDA, INA, ICE, PANI, CNP, MTSS, otras han tenido una participación más débil. Sobre los resultados, no se cuenta a esta fecha con evaluaciones de parte de los Consejos de Desarrollo Cantonal (CODECAN), pero el COREBRUNCA percibe que no han sido los esperados, aún cuando se indica que se han atendido las necesidades básicas, se ha brindado atención primaria en salud, las jefas de hogar se han incorporado en procesos de alfabetización y se han desarrollado proyectos de subsistencia o seguridad alimentaria.

Se indica que la ejecución de este plan piloto se ha visto rodeada de limitaciones, ausencia de instituciones y otras han tenido una participación intermitente, además se carece de capacitación en la mayoría de los miembros de los CODECAN sobre el abordaje de la familia

* Seleccionadas en el seno de los Consejos de Desarrollo Cantonales (CODECAN) con base en la información del SIPO, cruzada con información que manejan los Asistentes Técnicos de Atención Primaria en Salud (ATAPS).

¹ La Coordinación del Consejo Social presentó a este órgano contralor un estudio sobre brechas regionales según algunos indicadores y un informe de ejecución institucional del período 2003-2005, que son poco útiles para conocer los resultados logrados por el PVN en cada una de sus áreas de intervención. El primero de ellos representa un diagnóstico de las diferentes regiones basado en algunos indicadores de dimensiones del desarrollo humano, importante para la definición de políticas, pero poco útil para visualizar los aportes del PVN en la reducción de esas brechas, que fue uno de los objetivos de ese plan. El segundo informe sigue el mismo enfoque –meramente institucional– de los informes anteriormente realizados, lo que no posibilita conocer los resultados de las acciones en forma interinstitucional, uno de los preceptos del PSVN. Por su parte, el informe de MIDEPLAN sobre las metas y objetivos del PND del 2005, no da cuentas de los resultados propuestos por el PVN, pues continúa con un esquema de análisis sectorial e institucional.

desde una perspectiva de atención integral interinstitucional, hay carencia de recursos en las instituciones que incidió en la limitada participación de algunas, además, las familias viven muy dispersas y en lugares de difícil acceso. Por otra parte, la dependencia de algunas instituciones de las acciones que debe ejecutar otra, ha dificultado aún más la capacidad de ejecución. Para el 2006, el Consejo Regional Brunca no tenía claridad sobre el seguimiento que se le iba a brindar a las familias del plan piloto.

Sobre la producción y el empleo

Un área de intervención planteada en el Plan Vida Nueva, a la que por el poco avance observado la Contraloría no había dado seguimiento anteriormente, es la relativa al desarrollo de proyectos productivos y a la generación de empleo. En los planes elaborados por los Consejos de Desarrollo Regional se observan acciones de financiamiento de ideas productivas, formulación de proyectos productivos, capacitación y asistencia técnica, desarrollo de la competitividad agroindustrial, de la producción y la comercialización y diseños de modelos de fincas integrales, que corresponden a los servicios que brindan las diferentes instituciones que participan en esos consejos (fundamentalmente IMAS, MAG, CNP e INA).

Sobre la experiencia con los proyectos productivos, los diferentes Consejos Regionales plantearon en sus informes que, en términos generales todas aquellas acciones que tienen que ver con asesorías, capacitaciones y subsidios son cumplidas en beneficio de la población; pero en lo que no hay mayor incidencia es en soluciones permanentes como el financiamiento de empresas, en parte por la nula participación de entidades del sector económico. Además, indican esos Consejos que ha habido limitantes de orden legal y de la normativa administrativa para la asignación de recursos que impiden que muchas personas se beneficien, como las residentes en zonas fronterizas, zona marítimo terrestre, territorios indígenas y parcelas del IDA.

Asimismo, se indica que las instituciones tienen mayor facilidad en brindar capacitación y asesoría, pero sus actividades son difíciles de evaluar, ya que los resultados se manifiestan en el largo plazo. También se señala que es importante destacar la ausencia de instituciones que cumplen funciones estratégicas en el desarrollo del cantón, como es el caso de los gobiernos locales que no se han incorporado a participar, así como deficiencias de gestión de las organizaciones o entes ejecutores de proyectos.

De la información proporcionada por los consejos regionales, se observa que ha habido dificultad de concretar las acciones institucionales en proyectos orientados a la generación de empleo que permitan a las familias en condición de pobreza obtener recursos económicos para la superación de su condición, por lo que la ejecución de este componente del Plan Vida Nueva no ha tenido los efectos esperados, evidenciándose las insuficiencias y limitaciones de la política estatal para la promoción del empleo y el apoyo a la producción.

Mientras esto sucede a nivel regional, el Gobierno no ha definido una política clara e integrada de apoyo a la micro y pequeña empresa y ha tenido problemas de gestión para canalizar los recursos de los fideicomisos creados para el apoyo de las actividades productivas, tal es el caso de IMAS-BCAC-BNCR y Pronamype-MTSS-Banco Popular que concluyeron el período con ₡1.229,3 millones y ₡2.166,5 millones de superávit, respectivamente, y con bajo cumplimiento en sus metas.

Estructura organizativa para dirigir y coordinar el Sector Social

La dirección de la política social se puso en manos de un Área y el Consejo Social¹, como instancias encargadas de dar cumplimiento a los objetivos en materia social y de reducción de la pobreza contenidos en el denominado.

La creación del Consejo Social como una instancia de coordinación del Área Social del Gobierno, con participación de los ministros y jerarcas de las entidades descentralizadas, no dio los resultados esperados en el direccionamiento de la política social con una visión de conjunto, debido a que sus acuerdos no son legalmente vinculantes y solo se implementan por convicción política. Además, con frecuencia los intereses institucionales o de las rectorías en temas específicos, están por encima del interés del sector social en general.

Así, entre el 2003 y el 2005 la Contraloría General realizó dos estudios sobre el Plan Vida Nueva. El primer estudio versó sobre la formulación del Plan y las estructuras creadas para su ejecución y evaluación, en cuyo informe² advirtió que la política económica presentaba debilidades para contribuir a la reducción de la pobreza y que el compromiso de los jerarcas del Gobierno con el plan no había sido amplio ni continuo. Además, señaló que el Consejo Social presentaba deficiencias en la ejecución de las funciones que le fueran asignadas en su decreto de creación, entre las que se destacan, la poca capacidad de coordinación de la labor de las entidades que conforman el Área Social para la aplicación de los principios propuestos por ese Decreto -integralidad, especialización, complementariedad, desconcentración, organización sistemática y armónica, eficiencia y calidad, organización programática y asignación óptima de recursos-, además de la ausencia de definición de las prioridades en la distribución de recursos a las instituciones del Área Social y de seguimiento al uso de esos recursos con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas propuestas y tomar medidas correctivas.

Al igual que otros mecanismos creados en gobiernos anteriores al margen de la institucionalidad vigente, como el Triángulo de Solidaridad y el Programa de Compensación Social, con esta nueva estructura tampoco se logró ordenar y articular la acción social y en algunos casos más bien pusieron en riesgo los recursos públicos con la falta de transparencia en su manejo y las pérdidas que ya se conocen.

En conclusión, los mecanismos de dirección y coordinación de la acción social creados en los últimos gobiernos, al margen de la organización del Estado³, no han sido efectivos para articular a un sector social complejo, con gran cantidad de instituciones y programas, además, diversos en cuanto a su status legal, capacidad de ejecución y presupuesto, creados sin visión de conjunto y en forma atomizada, tema que es un reto para el nuevo Gobierno y sobre el que la Contraloría General está realizando un estudio.

¹ Conformados mediante el Decreto Ejecutivo N° 30493-MP-PLAN-MCAS del 21 de mayo de 2002 y sus reformas, decretos ejecutivos números 30656 del 14 de agosto de 2002 y 31052 del 16 de diciembre de 2002.

² Informe N° DFOE-SO-22-2004 del 4 agosto de 2004.

³ Establecida en los artículos 130, 140 y 147 de la Constitución Política de la República, los artículos 21, 26, 27, 98, 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública, los artículos 1 a 4, 12, 14 y 20 de la Ley de Planificación Nacional y los Decretos Ejecutivos N° 14184-PLAN y N° 20432-MIDEPLAN.

Principales fuentes de financiamiento de la política social

La política social en nuestro país encuentra su principal fuente de financiamiento en el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que a través del tiempo ha venido siendo menoscabado por los giros específicos de fondos que debe hacer a una serie de instancias institucionales y por el no giro completo de los recursos que por ley le corresponden.

Junto a esta situación encontramos un serio problema vinculado con la gestión de los recursos que diferentes instituciones integrantes del sector, que han venido acumulando en los últimos años superávit importantes, lo que cercena la posibilidad de financiar más programas y tener una política social de más amplio espectro, por ello desde el año anterior se llamó la atención sobre esta situación, sin que se observe una mejoría, según se explicará más adelante.

a. El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares versus los superávit persistentes

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)¹ es la principal fuente de recursos con que cuenta el Gobierno de la República para cumplir con el objetivo de disminuir la pobreza y la desigualdad, mediante el financiamiento de programas y servicios a las instituciones que tienen a su cargo la ayuda social complementaria a las familias de escasos recursos económicos.

Durante los últimos años los ingresos totales reales de ese Fondo se han reducido paulatinamente, tal como se muestra en el gráfico 2.8.

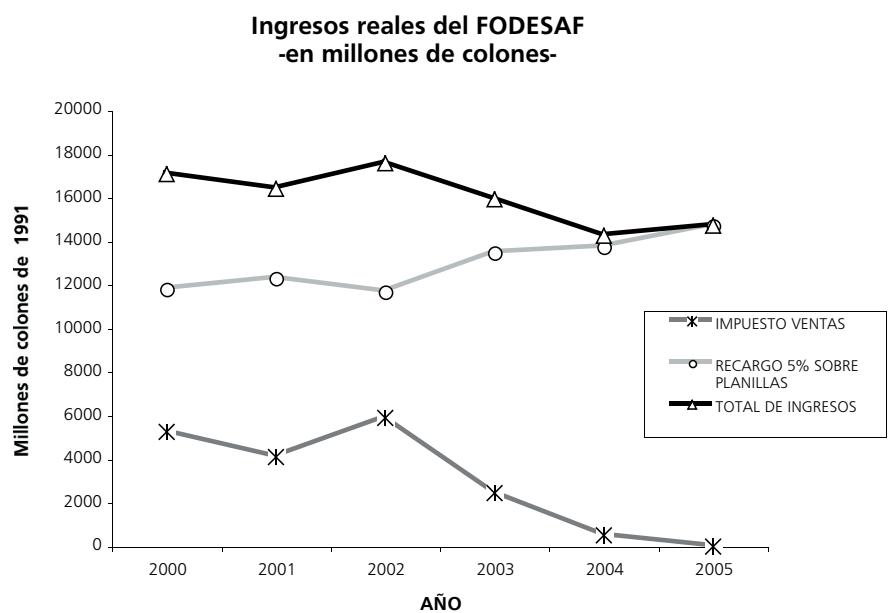


Gráfico 2.8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DESAF.

¹ Creado mediante Ley N° 5662 del 23 de diciembre de 1974.

La disminución de los ingresos del FODESAF se debe principalmente a que el Ministerio de Hacienda cada año ha ido transfiriendo un monto menor de los recursos del 20% del Impuesto sobre las Ventas que por ley le corresponden, incluso durante el 2005 el Fondo no recibió recursos por ese concepto. Por el contrario, como se puede observar se ha venido dando un incremento de los recursos por concepto de “*Recargo sobre planillas*” que corresponde al 5% del total de sueldos y salarios que los patronos públicos y privados pagan mensualmente a sus trabajadores, convirtiéndose en el 2005 casi en la única fuente de financiamiento del FODESAF.

Sobre la obligación que tiene el Ministerio de Hacienda de girar los recursos con destino específico, la Sala Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades. Así por ejemplo, en el voto 4884-2002 se estableció que ese Ministerio no estaba en la obligación de girar la totalidad de los recursos, incluso en ese momento la DESAF dejó de considerar como deuda las sumas no transferidas por dicho Ministerio; en el voto 2004-11165 la Sala IV cambió de criterio y entre otras cosas indicó que “*en tratándose de un impuesto con destino específico, el legislador presupuestario no tiene la capacidad para cambiar su destino, modificarlo o condicionar su giro, mediante una ley de presupuesto u otra disposición de rango inferior...*”.

Finalmente, en el voto 2005-17612 dicha Sala reafirma la posición anterior y declara con lugar una acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría de los Habitantes, estableciendo lo siguiente: “*Que para el ejercicio económico de dos mil seis en adelante, el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán contemplar a favor del FODESAF, una transferencia equivalente al 20% de la recaudación prevista por concepto de impuesto general sobre las ventas, en tanto el artículo 9º de la Ley 6914 siga vigente. Para los mismos ejercicios económicos, el Poder Ejecutivo se deberá abstener de imponer límites de gasto al FODESAF y a las instituciones que reciben recursos de éste, que impidan el efectivo empleo de los fondos contemplados en el artículo 9º de la Ley 6914 para los fines sociales que cumplen las referidas instituciones.*”.

El XI Informe sobre el Estado de la Nación señala que la anterior situación es “*un ejemplo de cómo las medidas de contención del gasto vulneran la inversión social*”, y que “*la contracción de los ingresos de este Fondo, que perdieron un 23% de su valor real entre el 2000 y 2004, se debe principalmente a una disminución del aporte del presupuesto nacional. Si la atención se pone solo en la transferencia efectiva que proviene del impuesto sobre las ventas, ese aporte se reduce del 27,5% de lo recaudado en el 2000, a tan solo un 3% en el 2004, para una contracción real del 92% en ese lapso.*”.

Durante el 2005, del FODESAF se giraron un total de \$91.129,7 millones, de los cuales \$74.071,9 millones (81,3%) correspondieron a las entidades cuyos porcentajes están establecidos en una ley específica¹ y \$17.057,8 millones (18,7%) se repartieron entre las instituciones que ejecutan programas por medio de un convenio de cooperación financiera.

No obstante que el propósito original de la ley que creó ese fondo era la ayuda directa a los pobres, por disposiciones legales posteriores, el 81,3% de sus recursos se traslada a

¹ Incluye \$1.012,0 millones trasladados al Fondo Nacional de Emergencias, con base en varios decretos.

diferentes instituciones para la ejecución de programas o el financiamiento de gastos que no necesariamente van en beneficio directo de la población de escasos recursos económicos. Tal es el caso del Instituto Costarricense para el Deporte y la Recreación, del Instituto Nacional de las Mujeres y del Patronato Nacional de la Infancia que aún cuando tienen un fin social, pueden emplear los recursos del FODESAF para cubrir sus gastos operativos o administrativos.

Aproximadamente un 90% de los recursos asignados por ley para el 2005, fueron dirigidos a los siguientes programas: Fondo de Subsidios para la Vivienda ¢30.086,8 millones, Régimen No Contributivo de Pensiones ¢18.234,4 millones, Comedores Escolares ¢10.909,5 millones, Reconversión Productiva ¢4.558,6 millones y Patronato Nacional de la Infancia ¢4.688,0 millones.

Por otra parte, del total de recursos asignados por convenio, alrededor del 81% se distribuyeron entre tres unidades ejecutoras, a saber: Instituto Mixto de Ayuda Social ¢6.983,5 millones, Oficina Internacional para la Salud ¢3.683,6 millones y Fondo Nacional de Becas ¢2.327,0 millones. La labor sustantiva de estas unidades ejecutoras depende fundamentalmente de los recursos que les gire el FODESAF.

En diferentes informes, la Contraloría General ha cuestionado la gestión desarrollada por la DESAF como administradora del Fondo, en temas tales como: metodología utilizada para la distribución de los recursos que no están asignados por ley y evaluación de los programas que se ejecutan con esos recursos, procedimientos seguidos por las unidades ejecutoras para la selección de los beneficiarios y gestión de cobro a los patronos morosos del 5% de las planillas¹. Al respecto, la Dirección ha iniciado acciones para corregir los cuestionamientos, según se explica en el recuadro siguiente.

De la fiscalización a la acción: ajustes en la DESAF

Recuadro 2.10

A pesar de que la DESAF no cuenta todavía con una metodología definida de evaluación, pues está en proceso, funcionarios de esa Dirección han realizado visitas a algunos programas con el fin de verificar que el dinero proveniente de esta fuente, llegue a los costarricenses de escasos recursos económicos, tal como lo establece el artículo 2 de la Ley del FODESAF, y han programado otras para el resto del año.

Respecto de la reorganización de la DESAF, proposición hecha por los responsables de esa Dirección con el fin de que la estructura organizacional esté acorde con la razón de ser de esa Dirección, así como con la metodología sugerida para la evaluación de proyectos, fue remitida al Departamento de Desarrollo Organizacional para su integración a una propuesta general de todo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la cual se encuentra actualmente en estudio por una comisión nombrada para tal efecto, para luego ser sometida a la aprobación de MIDEPLAN.

¹ El Informe DFOE-SO-18-2005 del 11 de julio de 2005 contiene los resultados de un seguimiento de disposiciones y recomendaciones de informes anteriores de la Contraloría y de la Auditoría Interna del MTSS.

**Recuadro 2.10
(continuación)**

La DESAF también está haciendo gestiones para que la CCSS asuma el cobro del 5% de la planilla de los patronos morosos, de acuerdo con el criterio de la Procuraduría General de la República, N° C-155-2005 del 28 de abril de 2005, que indica que es la Caja a la que corresponde esa labor.

b. Superávit de las instituciones sociales selectivas

En la Memoria Anual 2004 de este órgano contralor, se informó que el superávit global de las entidades del área social encargadas de la ayuda social focalizada ascendió a ₡17.548,7 millones al 31 de diciembre de 2004. La situación al 31 de diciembre de 2005 no varió mucho, pues la suma de los superávit fue de ₡16.620,9 millones, aún cuando pudo ser mayor según se explicará más adelante.

**Detalle del superávit acumulado al 31 de diciembre de 2005,
de las instituciones del sector social
-en millones de colones-**

Institución	Monto del superávit
JPSSJ	5.506,6
PANI	4.446,5
PRONAMYPE	2.166,5
IMAS	1.806,3
IMAS-BCAC	1.229,3
INAMU	615,7
CONAPAM	455,8
FODESAF	394,2
TOTAL	16.620,9

Cuadro 2.19

Fuente:Liquidaciones presupuestarias al 31 de diciembre 2005

En relación con el caso de la JPSSJ, desde hace varios años se viene acumulando un superávit de operación; no obstante, como esa entidad no posee un sistema de contabilidad de costos que permita identificar y asignar, de conformidad con lo que establecen las distintas leyes, los gastos y los costos reales mensuales en que incurre al producir, distribuir y administrar cada una de sus loterías¹, es difícil verificar si los costos que se deducen corresponden únicamente a los costos de producción, administración y ventas a que se refiere el artículo 25 de la Ley de Loterías N° 7395; así como evaluar si el monto que la Junta está deduciendo para financiar sus gastos y costos administrativos² es el que realmente corresponde. Actualmente esa

¹ Informe N° DFOE-SO- 48-2005 del 15 de diciembre de 2005.

² Según la Ley de Loterías, la JPSSJ recibe para su operación principalmente lo referente al 13% de las utilidades de las loterías Nacional, Popular y Electrónica, así como lo referente a los productos financieros.

institución está diseñando un sistema de costos mediante una contratación que hizo para cumplir con una disposición de la Contraloría General.

Aún cuando, en diferentes informes este Órgano Contralor ha insistido sobre la necesidad de que la JPSSJ sea más oportuna en la distribución de las utilidades de las loterías a sus beneficiarios, el superávit específico por ¢1.939,2 millones revela que el monto sin girar al finalizar el año 2005, sigue siendo importante.

Si bien es cierto que en el 2005, se dio un incremento en el nivel de las ventas de loterías que incidió en un aumento en el monto de las utilidades netas a distribuir entre los acreedores, la administración de la JPSSJ debe continuar sus esfuerzos para agilizar los mecanismos de distribución vigentes a fin de lograr un giro de recursos más oportuno a los beneficiarios.

El segundo lugar por monto de superávit, lo ocupa el PANI con ¢4.446,5 millones, el cual se debió principalmente a que los proyectos de reforma institucional, que incluye el desarrollo del plan informático, no se ejecutaron en su totalidad debido a que algunos procesos licitatorios no fueron concluidos en el período. En el caso de las consultorías el saldo sin ejecutar fue de ¢561,9 millones. En cuanto a la compra del edificio para sus oficinas administrativas quedaron sin ejecutar ¢1.267,0 millones, pues no se logró concretar la compra. Además, no se pudieron llevar a cabo los proyectos de reinserción educativa de madres adolescentes ni algunos proyectos comunitarios (¢387,4 millones). Tampoco se utilizó la totalidad de recursos destinados para “Acogimiento Familiar” (¢305,9 millones) ni para transferencias a entidades privadas sin fines de lucro (¢301,0 millones).

El tercer lugar en cuanto al monto del superávit lo ocupa el fideicomiso PRONAMYPE con ¢2.166,5 millones, debido básicamente a problemas de programación y ejecución, lo cual se refleja en el saldo de la partida Asignaciones Globales que al final del periodo quedó con un saldo disponible de ¢2.096,9 millones. Según información contenida en la liquidación presupuestaria, durante ese periodo se otorgaron 513 créditos por un total de ¢373,6 millones, con lo cual se superó la meta propuesta de 500 créditos colocados, cifra muy superior a los 165 créditos otorgados en el 2004. No obstante, la meta fue muy conservadora si se considera que se dejó de utilizar un monto muy elevado de recursos, y se dieron créditos por una cifra que representa únicamente el 17% del superávit mencionado, lo que revela que aún queda mucho por hacer en PRONAMYPE, a favor de los costarricenses más pobres.

El superávit de las entidades del Sector Social Selectivo hubiera sido mayor, pues en el último cuatrimestre del 2005, tres de las entidades de ese sector, amparadas en varios decretos ejecutivos, transfirieron al Fondo Nacional de Emergencias ¢2.547,6 millones, según el siguiente detalle: INAMU ¢940,5 millones, IMAS ¢695,1 millones y FODESAF ¢912,0 millones.

Según el Director de Asignaciones Familiares, la razón de transferir recursos del FODESAF al Fondo de Emergencias se fundamenta en “... la instrucción verbal dada por el señor Presidente de la República, durante una reunión sostenida con la Ministra de Salud y Coordinadora del Consejo Social del Gobierno, Dra. María del Rocío Sáenz, el entonces Viceministro de Hacienda, David Fuentes, el Ministro a.i. de Trabajo Jeremías Vargas y el suscripto, con la cual se procuraba dar un uso eficaz y eficiente a los recursos del FODESAF,

en vista de que varias unidades ejecutoras han venido mostrando niveles de sub-ejecución relevante que podrían generar un superávit al final del periodo”.

Por otro lado, durante el 2005, con base en diferentes convenios, se trasladaron recursos del FODESAF durante los días 7, 16 y 21 de diciembre, cuando la posibilidad de ejecución era bastante baja. Esto provocó que al finalizar el periodo presupuestario el superávit de esas entidades se incrementara y el de FODESAF disminuyera en ₡1.540,0 millones.

Las entidades en las que dichos traslados de fondos originó superávit son las siguientes: Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial ₡8,8 millones, Instituto de Fomento Cooperativo ₡974,8 millones, Federación Cruzada Nacional para la Protección del Anciano ₡53,0 millones, Organización de Cooperación Internacional para la Salud ₡314,4 millones, Fondo Nacional de Becas ₡9,8 millones, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados ₡118,3 millones e Instituto de Desarrollo Agrario ₡60,9 millones.

En ese mes de diciembre el FODESAF recibió recursos por ₡7.439,6 millones y transfirió ₡12.501,2 millones, lo que evidencia un interés por transferir recursos, con poca oportunidad para las unidades ejecutoras de usar esos fondos en ese período.

En conclusión, de no haber sido por las transferencias de ₡4.087,6 millones al Fondo Nacional de Emergencias y a otras entidades, por parte del FODESAF y otras instituciones, el superávit del Sector Social selectivo habría alcanzado ₡20.708,5 millones.

Aún cuando, dentro de las principales razones que mencionan las unidades ejecutoras como causales de ese superávit están: ingresos superiores a los presupuestados, atrasos para llevar a buen término algunas contrataciones y dificultades para la ejecución de varios proyectos; en términos generales, los superávit tan elevados en las instituciones del área social pueden asociarse a una deficiente planificación y gestión institucional, y en algunos casos al giro tardío de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda.

Los beneficiarios de las políticas sociales selectivas: mecanismos de selección

No solamente se requiere un plan de lucha contra la pobreza, una estructura organizativa que lo ejecute y los recursos que lo financien, también se requiere tener claro cuál es la población objetivo a la que se quiere llegar. Al respecto, diversos estudios sobre los programas sociales de carácter selectivo en el país, revelan deficiencias en los procesos de selección y registro de los beneficiarios, filtraciones de los servicios públicos hacia población no meta, exceso de requisitos para los beneficiarios y obstáculos para validar la información presentada por éstos, lo que produce más inequidad e ineficiencia en el uso de los recursos.

Además, el uso de diversos sistemas y procedimientos de selección de beneficiarios en las instituciones y programas sociales, conduce a duplicaciones en la información y en los requisitos que se solicitan, con un aumento en los costos para los potenciales beneficiarios y dificultades para diseñar y ejecutar políticas y planes integrados, pues fomenta que cada institución y programa trabaje con su propia población en forma desarticulada.

La necesidad de contar con un sistema único de selección de beneficiarios, fue un objetivo importante considerado tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, como en el Plan para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas “*Vida Nueva*”, pues en ellos se estableció la transversalización del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) y del Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN) del Instituto Mixto de Ayuda Social, como instrumentos para la identificación, selección y registro de la población beneficiaria de los programas sociales. El SIPO es el único sistema diseñado en el país que permite localizar, caracterizar, priorizar, dar seguimiento y calificar por niveles de pobreza y puntaje a los solicitantes de los servicios de los programas selectivos.

Por otra parte, en el mes de octubre de 2005, la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) publicó las directrices emitidas desde el 2004, dirigidas a las instituciones ejecutoras de los programas financiados con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), entre las cuales establece que deberán utilizar el SIPO para que paulatinamente se conforme un registro único de beneficiarios a nivel nacional. En esas mismas directrices se indica que la DESAF tendrá la potestad de autorizar por excepción un procedimiento alterno.

Para llevar a cabo la transversalización del SIPO, en la Ley N° 8269 del 3 de mayo de 2002¹, se dispuso que la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), como Unidad Ejecutora, destinaría la suma de tres millones de dólares con el fin de consolidar el SIPO que desarrolla el IMAS, con el propósito de que dicho sistema contribuyera a realizar una asignación de recursos más objetiva, eficiente y equitativa para la población en condiciones de pobreza. Para tal efecto, se estableció que la CCSS, el IMAS y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), deberían suscribir un convenio de cooperación, en el cual se determinarían los términos y las condiciones de ejecución del proyecto, pudiendo el IMAS asignar hasta el cien por ciento de la suma que destine la CCSS.

No obstante, ante la negativa del PNUD de participar en el proyecto y las posteriores inconsistencias encontradas por la Contraloría General de la República en la etapa de refrendo, la Junta Directiva del IMAS desistió de continuar con el proyecto. Como medida alterna, ese Instituto tomó la decisión de realizar las actividades necesarias para el desarrollo y fortalecimiento del SIPO, con sus propios recursos.

Por otro lado, el Consejo Social del Gobierno elaboró un borrador de decreto ejecutivo con las acciones integrales que posibilitarían la transversalización del SIPO y lo reconocería como el instrumento oficial del Estado costarricense para el registro, calificación y selección de los beneficiarios de los programas y servicios sociales que se ejecutan con recursos públicos, destinados a la atención y superación de la pobreza. La suscripción de este decreto estaría dada por el Presidente de la República y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, sin embargo a la fecha no ha sido promulgado.

Un estudio efectuado por la Contraloría General², determinó que de 23 instituciones públicas que ejecutan programas sociales selectivos, 6 hacen uso del SIPO, de las cuales, además del

¹ Referente al Contrato de Préstamo N-7068-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), para financiar la segunda fase del Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud.

² Informe N° DFOE-SO-11-2006 del 15 de marzo de 2006.

IMAS, sólo 3 tienen acceso directo y hacen algún uso de la información que ese sistema contiene (INVU, JUDESUR, IDA). En el caso del INVU si bien tiene acceso directo, lo utiliza sólo como referente, al igual que las dos instituciones restantes (CONAPAM y BANHVI).

Únicamente cuatro entidades tienen convenio vigente con el IMAS para el uso del sistema (IDA, JUDESUR, BANHVI y COOCIQUE) y cuatro están en proceso de negociación (CONAPAM, IDA, INA y CCSS). Por lo tanto, el 85% de las instituciones del sector, requerirían formalizar tal convenio para hacer efectiva la disposición de utilizar el SIPO.

En términos de inversión social, a estas 23 instituciones públicas se les aprobó en el año 2005 un presupuesto de ₡140.334,3 millones¹ para ejecutar un total de 51 programas selectivos. A las 4 instituciones con acceso directo al SIPO, se les asignó un presupuesto de ₡16.591,3 millones de colones para ejecutar un total de 14 programas selectivos.

En términos relativos, se puede concluir que la transversalización del SIPO se logró realizar en el 11% de las instituciones que ejecutan el 18% de los programas selectivos a los cuales se les aprobó en el 2005 un 8% del presupuesto asignado a la totalidad de programas selectivos.

En relación con los programas financiados con recursos de FODESAF, de un total de 20 instituciones financiadas por ese Fondo, sólo 9 respondieron a la consulta de DESAF sobre el uso del SIPO. Entre ellas, sólo cuatro indicaron hacer algún uso de ese sistema (IMAS, IDA, CPJ, ICAA), mientras que cinco respondieron en forma negativa (MEP, MINSA, MOPT, IAFA, CNREE).

De todo lo anterior se concluye que fue muy poco el avance en el cumplimiento de lo dispuesto en los planes y las directrices del Gobierno para la utilización del SIPO.

La opinión de las personas consultadas y la evidencia obtenida a lo largo del estudio, permiten formular algunas explicaciones sobre el lento proceso de transversalización del SIPO en el Sector Social: falta de voluntad política, problemas de implementación de una estrategia y normativa efectiva, dificultades relacionadas con la metodología (tipo y cálculo de variables, módulos especiales, modelo econométrico, flexibilidad del puntaje y otros), desconfianza en la calidad de la información, desactualización de la información, no existe una retroalimentación al SIPO con los datos sobre beneficios otorgados por parte de las instituciones usuarias.

También se indicaron limitaciones tecnológicas, deficiencias en la capacitación, limitación de recursos humanos y económicos, dependencia del IMAS de empresas consultoras, tendencia reactiva y no proactiva en la cobertura, incapacidad del SIPO para atender altas demandas, falta de validación de la información del sistema con otras bases de datos institucionales, problemas de confiabilidad en los procesos de recopilación, almacenamiento y actualización del sistema, falta de una unidad que dé seguimiento y haga evaluación al SIPO y que retroalimente su operación y los procesos de planificación y toma de decisiones.

¹ Este presupuesto incluye un 63% del FODESAF, un 20% del Presupuesto Nacional y un 17% de fuentes específicas.

En cuanto a las condiciones del SIPO como instrumento apto para la selección de beneficiarios, al investigar la experiencia de los países latinoamericanos, se encontró que alrededor de nueve países, incluida Costa Rica, iniciaron sus esfuerzos para lograr la implementación de sistemas únicos de información de beneficiarios. Lo ideal es que estos sistemas contengan al menos: un registro único de beneficiarios, un índice de focalización de beneficiarios, un sistema integrado de bases de datos y un sistema de monitoreo y evaluación.

El SIPO junto con el SABEN del IMAS, avanzó hacia el desarrollo del registro único de beneficiarios. En el caso del SIPO se realizaron adecuaciones para que las instituciones del sector pudieran tener acceso a su información, con las limitaciones antes indicadas. No obstante, el Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN) es un sistema interno para uso exclusivo del IMAS y no se realizaron las adecuaciones requeridas para facilitar su uso y retroalimentar el sistema con información proveniente del resto de las instituciones, tal como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo.

En relación con el índice de focalización de beneficiarios, se dispone de la ficha de información social y el modelo econométrico que permite la clasificación de los beneficiarios potenciales según niveles de puntaje y pobreza; sin embargo, falta conocer las necesidades del resto de las instituciones sociales, incorporar variaciones al modelo econométrico y mejorar los estándares de calidad y comparabilidad.

En cuanto a su integración con otras bases de datos del sector público, el SIPO únicamente tiene acceso a la base del Registro Civil. Falta aunar esfuerzos para disponer de un sistema integrado con otras bases que permita simplificar los trámites a los solicitantes de servicios sociales y facilitar los procesos de validación y control de la información, aspecto que aún no se logra, según se resume en el recuadro siguiente.

Sistemas de información: ¿simplificación de trámites?

Recuadro 2.11

Un análisis sobre la cantidad y complejidad de requisitos y trámites que deben realizar los beneficiarios potenciales de los programas selectivos, en cuatro instituciones: IMAS, INVU, IDA y CCSS*, reveló que esas cuatro instituciones solicitan un total de 56 requisitos emitidos por 25 diferentes entidades, organizaciones o personas físicas. En total, un beneficiario potencial para realizar trámites en estas cuatro instituciones, tendría que presentar 84 documentos o certificaciones y visitar 25 entidades o instancias que le brinden la información requerida. De estas 25 instancias, 13 corresponden a entidades públicas, entre las que se encuentran: ICAA, Banco Nacional, CCSS, Dirección General de Migración y Extranjería, ICE, CNFL, IMAS, INVU, municipalidades, Registro Civil y Registro Nacional.

Todas estas instituciones cuentan con bases de datos y sistemas de información, algunos con acceso vía Internet, por lo que no se justifica que se solicite a los beneficiarios tales requisitos, para lo cual deben incurrir en gastos de tiempo y recursos de los que muchas veces no disponen. Además, muchos residen en zonas alejadas o tienen alguna discapacidad física o mental que

* Para todos los programas del IMAS, el bono de vivienda artículo 59, entrega de parcelas del IDA y Régimen no Contributivo de la CCSS.

*Recuadro 2.11
(continuación)*

les imposibilita realizar tales trámites. También existen poblaciones indígenas, analfabetos y personas de la tercera edad, a quienes se les dificulta cumplir con esta tramitología, por lo que muchos optan por no solicitar los bienes o servicios a que tienen derecho.

Además de instituciones públicas, donde en principio muchas de estas certificaciones son gratis o de bajo costo, se incluyen certificaciones de contadores y notarios, quienes muchas veces toman la información de sistemas existentes por Internet u otras fuentes accesibles. Esto significa, que si las instituciones solicitantes contaran con conexiones y procedimientos adecuados, se podrían evitar tales gastos al solicitante.

El exceso de trámites revela un incumplimiento generalizado de las instituciones del Sector Social, a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos**, el cual establece que “*La entidad u órgano de la Administración Pública que para resolver requiera fotocopias, constancias, certificaciones, mapas o cualquier información que emita o posea otra entidad u órgano público, deberá coordinar con esta su obtención por los medios a su alcance, para no solicitarla al administrado...*”.

Otra dificultad para los potenciales beneficiarios es el excesivo costo que implica cumplir con todos los requisitos. Por ejemplo, para la obtención de un bono de vivienda en el INVU, un beneficiario debe presentar al menos 33 documentos, los cuales representan un costo aproximado entre uno y dos salarios mínimos para el trámite y para la escritura al menos se requieren ¢100.000,0 más.

** Ley N° 8820 publicada en La Gaceta N° 54 del 11 de marzo de 2002.

Finalmente, el SIPO no dispone de una unidad de seguimiento y evaluación de los programas selectivos, que permita valorar aspectos tales como: la eficacia, la eficiencia, la calidad, los costos unitarios y el impacto de los programas selectivos. Sobre todos estos aspectos la Contraloría General emitió algunas disposiciones a la instancia responsable de su implantación, el IMAS. En el recuadro siguiente se plantean algunos aspectos interesantes sobre la calidad de la información del SIPO y de las acciones a emprender para que se aproveche su potencial.

Recuadro 2.12

Hacia un mejoramiento de la información contenida en el SIPO

Una comparación de la información del SIPO a octubre de 2005 con los datos provenientes de la Encuesta de Hogares (EH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de julio de ese mismo año, muestra que la cantidad de familias pobres que se encuentran registradas en el SIPO (218.380) es muy similar a la cantidad de los hogares pobres según la EH (220.721), con apenas 2.341 familias menos. No obstante, se generan diferencias y sesgos cuando se intenta realizar análisis por niveles de pobreza y desagregación geográfica.

Estos resultados muestran que la información que contiene el SIPO parece ser congruente con las estadísticas nacionales disponibles sobre pobreza en el INEC, pese a las diferencias

metodológicas entre ambas fuentes. En este sentido, es necesario que el IMAS realice un esfuerzo dirigido a reducir las diferencias metodológicas para el análisis de la pobreza con las fuentes oficiales disponibles en el INEC, institución responsable de esta labor.

*Recuadro 2.12
(continuación)*

Asimismo, es necesario impulsar una estrategia dirigida a articular una solución integral y coordinada para el uso del SIPO, en la cual se optimice el uso de los recursos públicos dirigidos a mejorar la calidad de vida y ampliar las oportunidades de la población en condición de pobreza y exclusión social. Sobre este particular se giraron disposiciones al IMAS.

Entre esas disposiciones, está la promulgación de un decreto que establezca los lineamientos para la extensión del SIPO como sistema único de información de beneficiarios para su registro, calificación, selección y evaluación, que contemplando las particularidades de cada institución y sus programas, sirva para la integración de la política social del Gobierno. Para esos efectos se deberá aprovechar la experiencia y los avances que ha tenido el IMAS con el SIPO y el SABEN.

Al Instituto Mixto de Ayuda Social se le dispuso asignar los recursos humanos, técnicos y económicos disponibles dentro de su plan de mejoramiento del SIPO, para hacer los ajustes necesarios a ese sistema y al SABEN con el propósito de cumplir con lo estipulado en el decreto y agilizar el proceso de transversalización de un sistema único de información de beneficiarios al resto de las instituciones públicas que ejecutan programas sociales selectivos.

Una macroárea específica de la política social: Vivienda y Asentamientos Humanos

Una política selectiva importante y en la cual el país ha invertido una gran cantidad de recursos es la atención del déficit habitacional, especialmente de la población en condición de pobreza o exclusión social.

El Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), que se creó para el financiamiento de los programas de vivienda de interés social, se alimenta principalmente del 33% de los recursos del FODESAF, que para el 2005 fue de \$30.086,8 millones. Durante el periodo 2000-2005 el FOSUVI recibió del FODESAF, un total de \$145.365,0 millones en colones corrientes.

La tasa de crecimiento real anual de los recursos recibidos del FODESAF para ese período, en promedio ha sido del 0.68%, afectada por la significativa reducción a partir del 2003. En el 2005, la inversión real fue inferior a la realizada en el 2001, como se puede observar en el gráfico N° 2.9.

Recursos recibidos por el FOSUVI del FODESAF

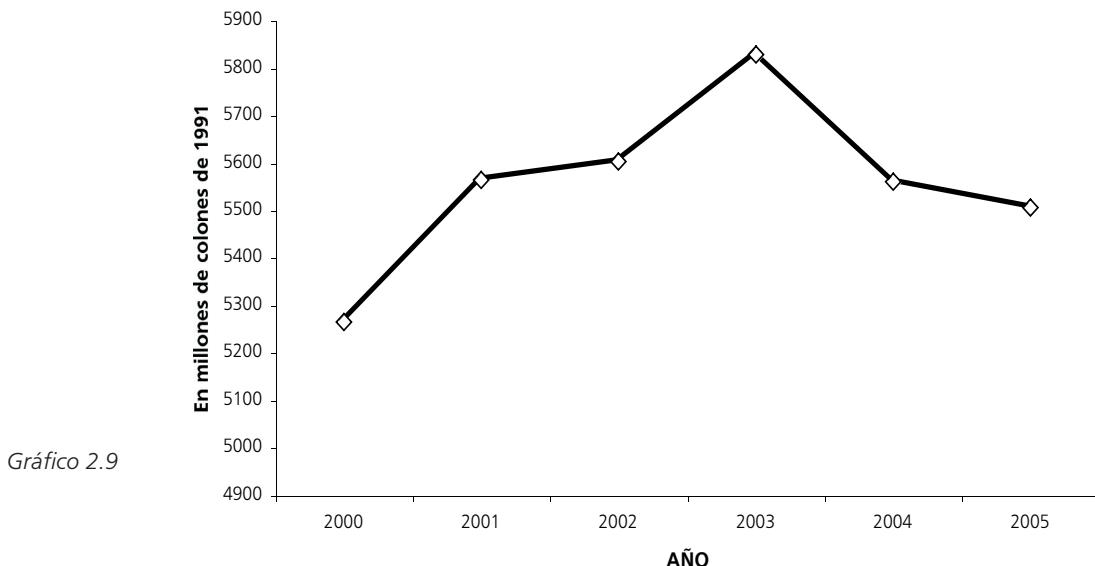


Gráfico 2.9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DESAF

Como parte de las labores de fiscalización del año en comentario, se realizó un estudio sobre la gestión del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos en el periodo 2002-2004, principalmente en relación con la ejecución de los programas de vivienda de interés social financiados por el FOSUVI.

Entre los resultados del estudio se determinó:

a. *Falta de políticas de largo plazo.* Las políticas de vivienda no responden a un plan de largo plazo y que por muchos años las soluciones que se han dado a la problemática de la vivienda del país están orientadas a la construcción de vivienda, aún cuando un alto porcentaje del déficit habitacional corresponde a viviendas en mal estado y con hacinamiento¹. Unido a esto, la ausencia de una ley orgánica para el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), que establezca competencias claras a ese Ministerio, debilita las mejoras y los avances obtenidos y que éstos trasciendan los cambios de gobierno y de jerarcas. No obstante que, en enero de 2006 se publicaron los lineamientos estratégicos para la definición de las políticas de vivienda de largo plazo, la ausencia de una ley para fortalecer la rectoría del sector, podría dificultar su ejecución inmediata.

Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) evidencian que el déficit cuantitativo (porcentaje de hogares sin vivienda) empeoró en el período 1973-2000 al pasar de un 0,41% a un 2,58% y que en el período 2000-2004 este se redujo ligeramente, solamente en 0,22 puntos porcentuales. De aquí la necesidad de formular una política de largo plazo que

¹ Informe N° DFOE-SO-30-2005 del 04-11-2005.

considere la problemática global del sector, en términos de las carencias cuantitativas como cualitativas de vivienda, ya que en el mediano plazo, como muestran los datos mencionados, a pesar de la cantidad de recursos que se destinan a la construcción de vivienda de interés social, los resultados no han logrado alcanzar el nivel que se tenía en 1973.

b. *Indicadores deficientes para medir los avances.* La evaluación de los resultados de esas políticas en el MIVAH, el BANHVI y el INVU se ha realizado mediante metas e indicadores cuantitativos, como la cantidad de bonos emitidos o viviendas de interés social construidas y otorgadas a los beneficiarios, lo que no permite promover o estimular mejoras en la cobertura y la calidad, dado que no se evalúa la demanda atendida, el nivel de satisfacción de los beneficiarios del bono familiar de la vivienda, la calidad y el costo de las viviendas, ni el cumplimiento de estándares de construcción y procedimientos de asignación del bono. Tampoco se valora si el proceso en general está permitiendo que se llegue a la población objetivo, si se da la transparencia y la equidad en el acceso, si el crecimiento del parque habitacional no se contrapone a las políticas de ordenamiento territorial y planificación urbana, entre otros.

c. *Sobre la sostenibilidad financiera del SFNV.* Aún cuando existe conciencia de la escasez de recursos y de las implicaciones para la sostenibilidad del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) de mantener la política paternalista del bono gratuito, en contraste con los beneficios de retomar el concepto original del subsidio e incentivar el ahorro-crédito, en aras de dar continuidad al Sistema para las futuras generaciones, no ha existido la voluntad política para asumir el reto de darle un giro al Sistema en razón de asegurar su subsistencia.

No obstante que en el Plan Nacional de Desarrollo se consignan políticas claras sobre el estímulo al ahorro como complemento al bono de vivienda, para lo cual se creó el Programa Ahorro, Bono, Crédito (ABC), éste no ha tenido el alcance esperado¹. Para el 2005 se presupuestó atender 1.561 casos, incluyendo 47 que quedaron comprometidos del 2004; sin embargo, se tramitaron solamente 397 bonos, para un cumplimiento del 25.4% de la meta propuesta².

d. *Sobre la determinación de la demanda.* En cuanto a la atención de la demanda, no se ha establecido un adecuado registro de las necesidades habitacionales, ni se han definido las prioridades para la asignación de los recursos, así como los criterios técnicos para determinar el orden en que se aprobarán los proyectos de vivienda, lo que ha permitido que la aplicación de los recursos obedezca más a la oferta que las empresas desarrolladoras presentan por medio de las entidades autorizadas del SFNV. Aún cuando en diciembre del 2005 se concluyó en el MIVAH una propuesta de un Sistema de Identificación de Necesidades de Vivienda (SINVI), este no ha sido aprobado por el máximo jerarca, por lo que aún no es una herramienta de uso oficial.

e. *La calificación de los beneficiarios.* Los parámetros y requisitos aplicados por el SFNV, para calificar a los beneficiarios no garantizan que se esté atendiendo en forma prioritaria

¹ El Programa se inició en el año 2001 y aún cuando ha crecido con respecto a otros programas, en el 2004 representó un 7,6% del total de bonos familiares pagados.

² Según datos incluidos en el informe sobre el cumplimiento de metas y objetivos del PND, elaborado por MIDEPLAN para el periodo 2005.

a las familias de menores ingresos. Un análisis de la distribución de los bonos de vivienda, según los ingresos de los hogares beneficiarios, permitió determinar que esa distribución está más concentrada en hogares de ingresos medios que en hogares de ingresos bajos, que es el principal grupo de atención del Sistema.

f. *Costos de las viviendas de interés social.* El país debe avanzar en la investigación y el análisis de mejores técnicas constructivas, en el campo de los avalúos, y en el monitoreo constante de los costos, todo tendiente no solo a mejorar la calidad de las viviendas sino también la negociación de los precios en procura de una mayor eficiencia y economía de los recursos, que se debe reflejar en los presupuestos de las viviendas, y que sin afectar la justa utilidad que le corresponde a los constructores y desarrolladores, se asegure que lo que se paga está acorde con la solución entregada y que cualquier incremento en los precios de las soluciones esté técnicamente justificado, logrando así que todas las partes: beneficiarios, constructores y el Estado resulten ganadores. Se determinó una significativa concentración de mercado en pocas empresas desarrolladoras de proyectos de vivienda de interés social, ejecutados según el artículo 59 de la Ley del SFNV, en el periodo 2000-2004, lo que podría deberse a que la aprobación de los proyectos se ha venido dando principalmente en atención de la oferta que esas empresas han presentado ante el Sistema.

g. *Acceso a los servicios básicos en los sitios donde se desarrollan proyectos.* Para la aprobación de nuevos proyectos del artículo 59 de la Ley del SFNV, no se encontró información que evidencie el análisis de temas relacionados con la capacidad de las instituciones de la zona para atender la demanda de servicios de los nuevos pobladores, tales como educación, salud, transporte y vialidad, fuentes de empleo, comercio, así como si existe desarraigo de las familias. Tampoco queda evidencia de la coordinación con otros sectores e instituciones relacionados con dichos temas. Lo anterior provoca que la Junta Directiva del BANHVI no disponga de información suficiente para la toma de decisiones, específicamente en cuanto a la capacidad de las instituciones que brindan esos servicios para asumir las demandas de los nuevos pobladores y el impacto que podría provocar el nuevo proyecto en la comunidad.

La mayor parte de los proyectos de vivienda no reúnen las características de asentamientos humanos bien consolidados, pues se sigue dando prioridad a la entrega de viviendas, por encima de ubicar a cada familia en un entorno que le ofrezca mayores oportunidades y les facilite el acceso a la organización, el desarrollo social, el empleo y otros que contribuyan a aliviar y superar el ambiente de pobreza en el que viven. Las intenciones no se han concretado en propuestas claras y específicas, por lo que en la práctica se observan pocos conjuntos habitacionales bien constituidos. El desarrollo de programas de vivienda se ha realizado en forma desarticulada del ordenamiento territorial y de la planificación urbana.

h. *Otros problemas detectados.* Existen recurrentes vicios constructivos en los casos individuales y en los proyectos de vivienda, que evidencian una deficiente fiscalización de las obras por los funcionarios designados por las entidades autorizadas y por el BANHVI, así como por parte de la dirección técnica de la obra que corresponde a la empresa constructora. Asimismo, el SFNV debe analizar y replantear todo el proceso relacionado con la oferta de terrenos en verde, para la construcción de viviendas de interés social, con el objeto de buscar

una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos que se invierten en este sector. Por su parte, El informe sobre "Cobros por parte del INVU a los beneficiarios de los programas especiales financiados mediante el artículo 59 de la Ley del SFNV al margen de la normativa vigente y cobro improcedente de un terreno al FOSUVI"¹, evidencia la falta de una adecuada fiscalización por parte del BANHVI sobre las entidades autorizadas.

Por otro lado, sobre el financiamiento de proyectos de vivienda al amparo de ese artículo 59, para erradicación de tugurios y de asentamientos en precario para familias de ingreso mínimo, así como para situaciones de emergencia y extrema necesidad, se emitió otro informe² que originó un cambio en la metodología contable financiera aplicada por el BANHVI para la estimación de los recursos que se aplicarán a la atención de ese programa.

Los cambios del Sector Vivienda requieren del compromiso, la concertación y la adecuada coordinación de todas las instancias involucradas. En ese sentido se debe trabajar por la sostenibilidad de las políticas de mejora que se han impulsado en la presente Administración, como es la ejecución de las auditorías de calidad, las que en el 2005 no se realizaron a pesar del apoyo recibido del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica, la participación ciudadana en los comités de transparencia, la Directriz 27 sobre especificaciones técnicas y escogencia de tipologías arquitectónicas para la construcción de vivienda y obras de urbanización, la que debe fortalecerse y tomarse como base para regular los otros programas, los canales de denuncia e información personalizada a los beneficiarios sobre sus derechos y trámites del bono, el impulso al proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana (sobre este tema ver recuadro siguiente), y la eliminación de acciones que perjudican a los beneficiarios y al Sistema, como las de los "zopilotes de la vivienda" y la entrega de beneficios con fines político electorales.

El desarrollo urbano ordenado: un tema con financiamiento

Recuadro 2.13

En el tema del desarrollo urbano, se encuentra en ejecución el Convenio de Financiación Específico entre la Comunidad Europea y la República de Costa Rica -cuya unidad ejecutora es el MIVAH- suscrito a finales del año 2003, mediante el cual se financia parte del Proyecto "*Planificación Regional y Urbana del Gran Área Metropolitana (GAM) del Valle Central de Costa Rica*", cuyo costo total se estimó en €18.500.000,00 (dieciocho millones y medio de Euros), de los cuales la Comunidad Europea se compromete a financiar €11.000.000,00 y el Estado Costarricense deberá asumir el equivalente a €7.500.000,00. Con dicho Proyecto lo que se busca es "*mejorar la eficiencia del funcionamiento del sistema urbano del Valle Central, principal espacio económico costarricense, reduciendo los actuales costes ambientales, sociales y económicos derivados de un modelo territorial irracional e insostenible*".

El Estado Costarricense se sometió a la regla del plazo establecido para asegurar los aportes que constituyen la contrapartida nacional, lo que implica que los contratos para la ejecución de las obras deberán ser firmados dentro de los tres años que siguen a la fecha del compromiso presupuestario, es decir a más tardar el 13 de noviembre de 2006, plazo que no podrá

¹ Informe N° DFOE-SO-21-2005 del 21 de septiembre de 2005.

² Informe N° DFOE-SO-19-2005 del 8 de julio de 2005.

*Recuadro 2.13
(continuación)*

prorrogarse, perdiéndose los recursos que no queden debidamente comprometidos con anterioridad a esa fecha. Por esta razón, es preocupante que no se hayan adjudicado las obras demostrativas que se realizarán, máxime considerando que contra la decisión podría caber recurso ante este Órgano Contralor.

Es necesario que la Administración actúe con suma agilidad para evitar el riesgo de perder los recursos provenientes de la ayuda financiera y técnica de la Comunidad Europea, lo que implicaría además un grave perjuicio para la imagen del país frente a la comunidad internacional.

Se espera que de la ejecución del Convenio, se lleguen a obtener beneficios palpables sobre el tema de la planificación urbana y el ordenamiento territorial, en aras del mejoramiento de la calidad de vida de las futuras generaciones.

3. Sector Servicios de Salud

La situación actual del sector salud muestra las condiciones alcanzadas producto de las políticas históricamente ejecutadas por los gobiernos de turno. Los indicadores globales nacionales evidencian resultados positivos en los servicios que se brindan, lo cual se traduce en bienestar para la población. Entre ellos, la esperanza de vida de la población y la mortalidad infantil y materna se ubican entre los mejores de América Latina, la cobertura de aseguramiento y de población inmunizada están alrededor del 90%, el número de establecimientos de la CCSS que brindan atención a la población, entre ellas los EBAIS, no solamente crecieron en número sino que se ha iniciado su fortalecimiento, dotándolos de más recursos humanos y del equipamiento básico indispensable para su funcionamiento en la atención primaria.

Adicionalmente, ha sido también importante el aporte de las acciones de instituciones como el MINSA en su función rectora, y el IAFA en la lucha contra el consumo de drogas legales e ilegales.

En relación con la calidad del servicio, el MINSA realiza evaluaciones periódicas de los EBAIS, considerando: planta física, recursos humanos, recursos materiales, normas y procedimientos, programación y administración, suministros, educación para la salud, y, por último, participación social.

Por otro lado, según el informe del MIDEPLAN, el MINSA “en su función de mantener la vigilancia de la salud para la prevención, control y eliminación de enfermedades transmisibles y disminución de la prevalencia de las enfermedades no transmisibles, llevó a cabo durante el año 2005 importantes acciones”¹; entre las cuales se destacan: la implementación de la Estrategia de Control Integrado del Dengue en cinco regiones del país; el diseño del Protocolo de Vigilancia Epidemiológica de la Influenza Aviar y el Reglamento para reproducción y tenencia responsable de animales de compañía.²

¹ MIDEPLAN. “Informe final sobre el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas 2005 y su aporte al desarrollo económico, social y ambiental del país” marzo, 2006 TOMO I. Páginas 51-52

² ídem.

Paralelamente a los aspectos positivos señalados, se requiere un mayor trabajo sectorial con el propósito de racionalizar el uso de los recursos y brindar un mejor servicio a la población. Por ejemplo, es visible el desmejoramiento del perfil epidemiológico de los últimos años, que ha mostrado un crecimiento de las enfermedades del aparato circulatorio y tumores, y de aquellas enfermedades que en años anteriores estaban controladas y que han tomado mucha fuerza como es el dengue y la malaria. Asimismo, se presenta el comportamiento histórico de las listas de espera para acceder las consultas con especialistas, para cirugías y tratamientos diagnósticos, en donde las personas que reciben servicios de la CCSS aún requieren esperar meses e inclusive años para atender sus problemas de salud. Además es necesario que se solucionen los problemas relativos al suministro de medicamentos y a contratación administrativa.

En resumen, durante el año 2005 hay avances positivos en la salud; sin embargo, es necesario enfrentar sin dilación los obstáculos que en materia de gestión se están produciendo.

Por otro lado, para efectos de fiscalización, la Contraloría General cuenta con el Área de fiscalización de Servicios de Salud, en la cual se aglutinan instituciones y establecimientos cuya finalidad específica es procurar la salud de las personas, la familia y la comunidad. De acuerdo con la estructura organizacional del sector, dos de las instituciones de mayor contribución al logro de sus objetivos son, por un lado, el MINSA quien funge como ente rector del sector y, por otro, la CCSS, institución encargada de la prestación de los servicios de salud.

Asimismo, ambas instituciones absorben cerca del 98% de los recursos que el país presupuesta para llevar servicios de salud a sus ciudadanos, lo que es otro indicador del impacto que tiene la gestión de estas dos entidades en el sector.

Consecuentemente, dada la relevancia de estas dos instituciones dentro del sector objeto de fiscalización del Área de Servicios de Salud, es conveniente hacer algunos comentarios sobre los resultados de su gestión desde la perspectiva de la función de control que le compete a la Contraloría General.

Ministerio de Salud

La ejecución de los recursos presupuestarios del MINSA fue de un 96.8% para el 2005, aspecto que demuestra razonablemente una mejor utilización de los recursos en comparación con el ejercicio 2004, donde se aplicó el 89.4%.

MINISTERIO DE SALUD
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2005
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2005, SEGÚN DESTINO DEL GASTO
-En millones de colones-

DESTINO DEL GASTO	MONTO FINAL AUTORIZADO	PESO RELATIVO	MONTO EJECUTADO	% DE EJECUCIÓN
TOTALES	19.917,4	100,0%	19.284,8	96,8%
RECURSO HUMANO 1/	17.966,0	90,2%	17.687,9	97,2%
SERVICIOS NO PERSONALES	1.368,8	6,9%	1.102,9	98,5%
MATERIALES Y SUMINISTROS	330,1	1,6%	266,3	80,7%
MAQUINARIA Y EQUIPO	100,5	0,5%	84,1	83,7%
OTROS GASTOS INSTITUCIONALES 2/	2,0	0,0%	0,0	0,0%
AMORTIZACIONES E INTERESES	150,0	0,8%	143,6	95,7%

Cuadro 2.20

Fuente: Liquidación del Presupuesto de la República, 2005 Ministerio de Hacienda.

1/ Incluye lo correspondiente a Servicios Personales, Cargas Sociales (Estatal - Patronal - Ley de Protección al Trabajador - Banco Popular)

2/ Incluye las partidas desembolsos Financieros, Construcciones Adiciones y Mejoras, Asignaciones Globales y las Transferencias Vinculadas a la Gestión

Según el informe del Ministerio de Hacienda enviado a la Contraloría General¹, se observa que, de 147 metas de gestión propuestas para el 2005 se cumplió con un 58.5%. Llama la atención que con la ejecución de un 97% de los recursos, se alcanza solo un poco más de la mitad de las metas. Con relación a este punto, el MIDEPLAN otorga un puntaje total de un 8.04 al MINSA como resultado de la evaluación sobre el cumplimiento de las acciones estratégicas incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, la Contraloría General determinó² la necesidad que se realicen mayores esfuerzos para promover la función rectora que debe cumplir este Ministerio. Según se observó, existen atrasos en la ejecución de préstamos³, así como una serie de cambios en recursos humanos y en los procedimientos de contratación utilizados. Además, se determinó que no se ejerce el adecuado control sobre la inversión, el financiamiento y gasto del Sector Salud, y que el Consejo Nacional del Sector Salud no se encuentra funcionando, lo cual resulta fundamental para fortalecer la labor de concertación de ese Ministerio con las organizaciones de la sociedad civil. Tampoco se ha dado el necesario seguimiento y evaluación del cumplimiento a la Política Nacional de Salud y a la Agenda Sanitaria Concertada.

La Contraloría General considera que lo anterior, incide directamente en el reconocimiento de función rectora del MINSA, por parte de los diferentes actores sociales que participan en la producción social de la salud.

Finalmente, en materia de control interno, en el estudio sobre el visado de gastos en el MINSA realizado por la Contraloría General⁴, se analizó el procedimiento desarrollado en la ejecución del presupuesto de gastos. Se encontraron deficiencias asociadas al elevado volumen de los

¹ Informe Anual de Evaluación Presupuestaria, Ejercicio Económico del 2005

² DFOE-SA-4-2006. Del 31 de marzo del 2006.

³ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento N° 7068-CR, y el contrato de préstamo 1451/ OC-CR

⁴ DFOE-SA-42-2005. De 7 de diciembre del 2005.

documentos presupuestarios, al trámite de revisión y análisis de dichos documentos, así como en la programación de las adquisiciones. Se determinó además que a pesar que se ha fortalecido el visado de gastos con la implementación del SIGAF, aún se observan debilidades en la duración de los trámites de compras, debido a algunas limitaciones en la capacitación de los usuarios de dicho sistema.

Caja Costarricense de Seguro Social

Para el año 2005 el presupuesto de ingresos y egresos de la institución fue aprobado por la suma de ₡712.520.9 millones. En relación con la suma aprobada en el año 2004, el incremento en este rubro fue de ₡50.661.1 millones.

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL COMPARATIVO PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO 2004 - 2005 En millones de colones corrientes												
	Seguro de Salud		Seguro de Pensiones		Régimen No Contributivo		Consolidado			% de variación		
	2004	2005	% de variación	2004	2005	% de variación	2004	2005	% de variación			
Presupuesto total	433.373,0	478.081,2	10,3	215.360,7	236.381,9	9,8	22.503,1	23.902,9	6,2	671.236,8	738.366,0	10
Ingreso Total	413.871,7	492.180,2	18,9	276.665,2	354.756,3	28,2	22.837,4	23.820,3	4,3	713.374,3	870.756,8	22,1
Gasto Total	387.653,7	443.266,2	14,3	156.859,8	204.614,1	30,4	21.186,3	21.732,8	2,6	565.699,8	669.613,1	18,4
Superávit	26.218,0	48.914,0	86,6	119.805,4	150.142,2	25,3	1.651,1	2.087,5	26,4	147.674,5	201.143,7	36,2

Fuente: Área de Servicios de Salud. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

Cuadro 2.21

De acuerdo a la información expuesta en el cuadro anterior, es importante subrayar que la CCSS obtuvo un superávit acumulado de ₡201.143.7 millones, el cual muestra un aumento con respecto al 2004 de ₡53.469.3 millones. Por otra parte, es importante considerar que de las fuentes de recaudación (salud, pensiones y no contributivo) mencionadas, la más significativa en cuanto al gasto fue la del Seguro de Salud, que representó un 66,2% del total del gasto de la institución.

En los resultados obtenidos en la referida liquidación presupuestaria del 2005, la CCSS presenta sumas importantes por concepto de sobregiros: en el Seguro de Salud los sobregiros alcanzan un total de ₡1.539.12 millones y en el Programa de Pensiones ₡764.2 millones. Los sobregiros más relevantes se presentaron en las subpartidas de “*Subsidio por Enfermedad Empleados CCSS*”, la cual alcanza un total de ₡ 563.2 millones del Seguro de Salud y en la subpartida de “*Préstamos Hipotecarios de vivienda para empleados*” del Seguro de Pensiones la suma de ₡ 761.8 millones, en este último caso, dicha subpartida no contó con la aprobación correspondiente por parte de la Contraloría General de la República.

Sobregiros CCSS

De acuerdo con la gestión presupuestaria de la CCSS, durante el 2004 y el 2005, se determinaron sobregiros en varias partidas del programa de salud, por lo que se giraron disposiciones para que se ordenaran los estudios necesarios para determinar las responsabilidades de los funcionarios que permitieron la existencia de dichos sobregiros, aspecto que se encuentra en proceso de seguimiento por la Contraloría General.

Un comentario general respecto al tema presupuestario, lo merece las improbaciones efectuadas por la Contraloría General, que al igual que en otros años, obedecen a omisiones de información o ante la falta -en muchos casos de manera reiterada- del respectivo fundamento legal requerido. Dicha situación se repite de manera frecuente, sin que al parecer la Administración tome las medidas respectivas, lo que provoca gestiones infructuosas que generan reiteración de trámites con el consiguiente aumento en costos y el riesgo de que se incurra en errores en la toma de decisiones de la Administración Superior.

Por otro lado, con respecto a la ejecución del presupuesto, se programó para el 2006 un proyecto de seguimiento de campo de las disposiciones¹ referentes a las compras y administración de los medicamentos para la atención de los pacientes de la CCSS, el cual se encuentra en ejecución. Asimismo, se realizó un estudio relativo a compras directas de reactivos químicos y biológicos para el abastecimiento de los laboratorios clínicos de la CCSS, determinándose debilidades en la gestión de los procedimientos licitatorios, relativas a la duración excesiva en el desarrollo de los procesos licitatorios y de compra directa, deficiente estimación de los plazos de abastecimiento, trámite lento en la aplicación del artículo 14.5 del Reglamento General de la Contratación Administrativa, y la no-utilización del procedimiento de compra establecido en la Ley N° 6914 (Reforma Ley Constitutiva Caja Costarricense de Seguro Social del 28 de noviembre de 1983)².

En cuanto a la evaluación física al 31 de diciembre de 2005, la Contraloría General se ve imposibilitada a efectuar el análisis correspondiente, en vista de que la institución no presentó en la fecha establecida la referida evaluación. Por lo expuesto, la CCSS incumple con lo establecido en el artículo 19 de la Ley N° 7428 (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del 4 de Noviembre de 1994) y sus reformas, en la norma 663 del “Manual de normas técnicas sobre presupuesto...” y en las correspondientes circulares sobre informes de ejecución y liquidaciones presupuestarias emitidas por la Contraloría General.

No obstante, en cuanto al desarrollo de la infraestructura hospitalaria; se llevó a cabo un análisis del cumplimiento del PAO 2005 sobre Infraestructura en Salud de la CCSS, determinándose que más del 50% de los proyectos no cumplieron la meta establecida; según se desprende

¹ De los informes DFOE-SA-13-2003, DFOE-SA-14-2003, DFOE-SA-4-2004 y DFOE-SA-8-2004

² Algunos estudios relacionados con la administración de recursos de la CCSS son: DFOE-SA-18-2005 Sobre la compra de 275 equipos médicos realizada por la CCSS. DFOE-SA-21-2005 Sobre la contratación de notarios para formalizar créditos otorgados por la Gerencia de la División de Pensiones de la CCSS. DFOE-SA-25-2005 Sobre la actividad contractual desplegada por la CCSS. DFOE-SA-40-2005 Sobre la gestión de las tecnologías de información en la CCSS.

de las proyecciones a diciembre de ese año suministradas por las unidades ejecutoras de la institución. Este resultado confirma la tendencia observada en los años 2003 y 2004, en los cuales el porcentaje de incumplimiento alcanzó el 42% y el 58.8%, respectivamente.

GESTIÓN DE LAS CONTRATACIONES ADMINISTRATIVAS MÁS IMPORTANTES EN LA CCSS 2005

Oficio o resolución	Caso	Principales observaciones realizadas por la CGR	Extracto del Señalamiento CGR
12989-2005	Autorización para la compra directa de reactivos a distintas empresas	En materia de reactivos históricamente se evidencian procedimientos lentos que disponen como regla y no excepción nuevas contrataciones, así como la constante solicitud de contrataciones directas, invocando urgencia y nefastas consecuencias para la salud pública en caso de no actuar de inmediato. Frente a esta situación, abundan los informes, comisiones, etc., que revisan lo actuado y emiten sus sugerencias, sin que hasta este momento se hayan logrado cambios significativos en cuanto a la agilidad de los trámites y estandarización de los servicios.	Resulta inadmisible para este Órgano Contralor, el conceder una autorización como ésta, sin exigir a la Junta Directiva y demás autoridades, tomar medidas concretas ante esta problemática, pues informes y diagnósticos existen, no así decisiones que definan la situación, y mientras esas condiciones permanezcan lejos de alcanzar una solución, el problema se puede agudizar, aumentando la incertidumbre de pacientes, usuarios internos y proveedores, y poniendo en riesgo la debida y oportuna satisfacción del interés público.
1031-2005 2870-2005 3358-2005	Contratación de abogados y notarios externos para tramitar préstamos hipotecarios y procesos ejecutivos hipotecarios	Durante el 2005, la CGR emitió diversos criterios, relacionados con la forma abiertamente irregular, bajo la cual se contrataron por muchos años en la CCSS los servicios de abogados y notarios externos al margen del ordenamiento jurídico, es decir, sin seguir un procedimiento licitatorio; requerimiento que emanó de la propia Constitución Política y reitera la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento Ejecutivo.	Uno de los pilares sobre los que descansa y se asienta el Estado de Derecho, es el principio de legalidad administrativa. Por ello se insiste en la relevancia que tiene la sujeción a dicha legalidad, señalamiento que se maximiza cuando se advierte que en este caso, asistimos a una práctica administrativa que fue reiterada en el tiempo, cuya continuidad contó con la complacencia y el beneplácito de las autoridades de la CCSS en distintas administraciones.
R-DAGJ-821-2005	Adquisición de reactivos para la determinación de hemogramas por método automatizado	La CGR resolvió recursos de apelación interpuestos en contra de la adjudicación dictada mediante la Licitación Pública N° 2003-004 promovida por la CCSS con el objeto de adquirir reactivos para la determinación de hemogramas por método automatizado. La administración sin justificación, decidió omitir dentro del acto de adjudicación unos ítems, dejando de lado la recomendación hecha por la Comisión Técnica de Normalización de Compras de Laboratorios Clínicos.	La administración incurrió en una falta de motivación del acto de adjudicación, haciéndolo incompleto y por ende viciado de conformidad con el artículo 158 de la ley N° 6227. El silencio de la CCSS respecto a los ítems a los que se viene haciendo referencia, comprometió el desarrollo del procedimiento de mérito globalmente considerado, lo anterior en perjuicio no solo de los oferentes, sino también del interés público inmerso en el concurso.
8379-2005	Adquisición de medicamentos por parte de órganos desconcentrados de la CCSS	La CGR denegó una autorización de compra directa presentada por el Hospital San Juan de Dios, tendiente a comprar frascos del producto pacitaxel por un monto de ¢144.000.000,0 otorgando sin embargo, la autorización gestionada al nivel central de la CCSS, a fin de que ésta tramitara y adjudicara dicha compra. Lo anterior debido a que el nivel central de dicha entidad, es el responsable de este tipo de contrataciones.	Tratándose de adquisición de medicamentos, debe ser objeto de consideración por parte de las autoridades de la CCSS, la existencia y plena disposición y vigencia de un marco normativo especial para dicha entidad. El nivel central de la CCSS debe asumir de una manera más clara su planificación en materia de compras, ya que es reprochable la práctica de lanzar a órganos desconcentrados a la compra de medicamentos. Es inaceptable que ante constantes amenazas de desabastecimiento, se vuelva algo reiterativo la afectación de las economías de escalas, pues la primera y máxima obligada a velar por la tutela al derecho a la salud, es precisamente la CCSS.

Cuadro 2.22

4. Sector Educación

En el Sector Educación se observa un entorno complejo en el cual existe una acumulación de importantes problemas estructurales relacionados con la disponibilidad de recursos, la organización administrativa, las tecnologías de información y comunicación, la formación y nombramiento de docentes y problemas de gestión en programas de equidad educativa, los cuales ponen de manifiesto el difícil reto del país en procura de un mejoramiento en la educación. Adicional a esto, se suma la responsabilidad de implementar regulaciones para el mejoramiento y calidad de los servicios de educación, no solo públicos sino también privados.

La presente Administración ha concentrado su trabajo en el impulso de acciones en el campo educativo destinadas al aumento de las tasas de cobertura, la diversificación de la oferta académica, la permanencia de los estudiantes en el sistema y la mejora en la calidad de la

educación. Además, se resalta el impulso en la creación de los colegios científicos, los planes de desarrollo de la enseñanza de una lengua extranjera desde las primeras etapas del sistema educativo, el aumento en las zonas indígenas de la enseñanza en la lengua autóctona, sin dejar de lado los programas de informatización llevados a cabo por la Fundación Omar Dengo.

Como parte del trabajo que ha realizado el MEP debe destacarse el esfuerzo por inyectar recursos a este sector en cumplimiento del mandato constitucional; aunque para el 2005 no se cumplió con tal disposición, por cuanto dicho monto ascendió al 5,8% del PIB y no al 6,0% establecido¹; no obstante, de que existen diferencias para la determinación de esa cifra entre la Contraloría General y el Ministerio de Hacienda, sobre la inclusión en los cálculos del presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje, las cuales se esperan resolver en el presente año.

Desde esa perspectiva, debe anotarse que la gestión del MEP ha venido enfocándose en avanzar en procura de solucionar las grandes problemas del sistema educativo costarricense, y la Contraloría General reconoce el esfuerzo realizado para ir implementando –en la medida de sus posibilidades- las disposiciones que se han derivado de la diversa problemática en materia educativa que se ha presentado a su consideración como parte de la fiscalización realizada. Específicamente, sobre las acciones tomadas por el MEP, en relación con el sistema de pagos de salarios, en respuesta a las disposiciones emitidas por la Contraloría General, se ha informado que representantes técnicos del MEP y de Hacienda han presentado varios escenarios para darle una solución tecnológica conjunta a los procesos de Gestión de Recursos Humanos y Planillas de funcionarios del MEP, dentro de las cuales las alternativas de mayor factibilidad tienen un costo que ronda el millón y medio de dólares.

Para llevar a cabo la gestión del período 2005, el MEP tuvo un gasto real que ascendió a ¢455.940,5 millones, cuyo monto se distribuyó: un 20% a la educación superior y algunos entes privados (¢93.971,9 millones); un 70% al pago de salarios, beneficios adicionales y cargas sociales (¢316.891,6 millones), y el restante 10% (¢45.077,0 millones), fue aplicado a otros gastos no remunerativos vinculados a las acciones en el campo de la educación preescolar, general básica, diversificada, especial y de adultos, tales como transferencias a juntas de educación, juntas administrativas, la Fundación Omar Dengo, el Fondo Nacional de Becas y el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica y un pequeña porción (¢4.192,0 millones) se utilizó para gastos asociados con partidas de servicios no personales, materiales y suministros, y maquinaria y equipo.

Por lo tanto, la Contraloría considera que si el progreso permanente del sistema educativo está en relación directa con la cantidad de recursos necesarios para subsanar las deficiencias existentes y su adecuada ejecución, se puede decir que el avance es y seguirá siendo lento, hasta que se produzca una considerable inyección de recursos a la educación y se realice un uso eficaz, eficiente, económico y de calidad de los mismos.

En cuanto a los logros físicos, las metas programadas para cumplir con el eje “desarrollo de capacidades humanas” del Plan Nacional de Desarrollo, se presentan los siguientes resultados del MEP:

¹ Según se señala en el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2005. Contraloría General, DFOE, página N° 82. San José, Costa Rica.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
EJE "DESARROLLO DE CAPACIDADES HUMANAS"
2005**

Metas alcanzadas	Metas no alcanzadas
Dotación de maestros adicionales escuelas unidocentes	Entrega de Mobiliario (pupitres)
Mejorar la calidad de servicio en diferentes ciclos	Fortalecimiento de la matemática
Aumento de cobertura en todos los niveles	Asignación de bonos
Atención de alumnos en comedores escolares	Otorgamiento de becas
Apoyo económico para transporte estudiantes discapacitados	Enseñanza segundo idioma educación primaria
Aumento cobertura informática	Reducción del analfabetismo
Dotación de infraestructura (laboratorios)	Brindar nuevos servicios de atención especial
Apertura de nuevas especialidades técnicas en zona rural	Atención de estudiantes con necesidades educativas
Apertura de colegios	Aumento de cobertura en los niveles interactivo II
Creación de nuevos centros educativos indígenas	Educación ambiental
Cantidad de docentes capacitados	Atención de jóvenes en educación abierta
Incorporación del idioma francés colegios técnicos	Desarrollo profesional de los docentes
Incorporación del idioma inglés conversacional colegios técnicos	Apoyo económico para transporte alumnos secundaria

Cuadro 2.23

Fuente: *Informe final sobre el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas 2005 y su aporte al desarrollo económico, social y ambiental del país (MIDEPLAN)*

En el cuadro anterior se observa, en parte, la gran cantidad de campos de acción que debe administrar el MEP para que el sistema educativo costarricense progrese continuamente; las metas alcanzadas, permiten reconocer que la gestión del Ministerio en el año 2005 es aceptable, aunque todavía se presentan oportunidades de mejora para las cuales deben estudiarse los problemas enfrentados y buscar sus soluciones.

A pesar de lo anterior, para poder informar sobre el resultado integral de la gestión del MEP, este Órgano Contralor considera relevante avanzar en los procesos de evaluación de resultados y rendición de cuentas, para contar con información que permita conocer resultados medidos desde el punto de vista de eficiencia, economía y calidad. En ese mismo sentido, tomando en cuenta que de los gastos del MEP, un 20% es dirigido a la educación superior, la Contraloría General indica que la evaluación que realiza el Ministerio de Hacienda y el MIDEPLAN para cumplir con el artículo 56 de la LAFPP, debería evolucionar hacia una integralidad, incorporando en sus informes, al menos, los logros de la educación superior alcanzados con los recursos aportados por el MEP.

Por otra parte, al señalar la gestión del sector, se hace mención especial sobre la labor que viene desarrollando la Fundación Omar Dengo, la cual en el 2005, recibió cinco transferencias con fines específicos por un total de ₡1.834,1 millones, que se utilizaron en sus gastos de operación y para la ampliación y consolidación de Servicios de Informática Educativa en Escuelas Públicas de Preescolar, I y II Ciclo de Enseñanza General Básica, así como la renovación y mejora de la plataforma informática en los laboratorios de los Colegios Públicos de Enseñanza Secundaria.

En su gestión, se visualiza que el Programa para Preescolar, I y II Ciclos se incrementó con respecto al año 2004 alcanzando un total 312.410 estudiantes, lo cual representa un 53.0% de la población total escolar. Asimismo, este programa se desarrolló en 649 centros educativos, mostrando un incremento de 80 centros con respecto al año anterior. En cuanto

al III Ciclo se ha beneficiado una población total de 133.705 estudiantes, representando un 72.4% de la población total de estudiantes, ubicados en 197 centros educativos y 206 laboratorios instalados. Además, se destaca el beneficio obtenido por 1200 personas mediante el Centro de Innovación Educativa.

Con el fin de contribuir a las mejoras en el funcionamiento del sector educativo, la Contraloría autorizó al MEP, vía artículo 2 h) de la Ley de Contratación Administrativa, la contratación directa para la edificación de aulas y baterías sanitarias, así como el mantenimiento de instalaciones físicas u otro tipo de autorizaciones provenientes de las distintas juntas de educación y juntas administrativas¹. En este caso, se ha considerado que existen motivos de interés público suficientes y necesarios para conceder tal autorización.

Finalmente, es conveniente destacar que dentro de las instituciones que componen el sector educación, se generan excedentes presupuestarios (superávit), los cuales podrían estar siendo utilizados a favor de la gestión y mejora de la satisfacción de la demanda ciudadana, en el cumplimiento de sus propios objetivos o de otras necesidades del sector, en la medida que superen algunas dificultades para su uso, como es el caso del INA.

Recuadro 2.15

Recurrente acumulación de superávit del INA

El INA en el año 2005, al igual que años anteriores, ha venido acumulando un monto importante de superávit de la liquidación del presupuesto tal que al 31 de diciembre del 2005, tal cifra alcanzó la suma de ¢31.972,8 millones, para un crecimiento del 20.8% con respecto al 2004.

Ante esta recurrente acumulación, la Contraloría General ha girado disposiciones para procurar la utilización del superávit en el cumplimiento de los objetivos institucionales y la satisfacción de la demanda; por lo que en acatamiento a lo anterior, se ha estado incorporando en el presupuesto ordinario del 2005 y del 2006 recursos provenientes del superávit para emplearlos en proyectos de infraestructura y compra de equipamiento.

El INA no gestionará modificación alguna de esos límites ante la Autoridad Presupuestaria, dado que consultó a la Procuraduría General de la República si debía o no sujetarse a esas directrices, a la cual respondió afirmativamente*, por lo que la utilización del superávit de esa entidad seguirá determinado por ese techo presupuestario.

No obstante lo anterior, la Contraloría General considera que corresponde a las autoridades de la institución o, en su defecto, de alguna otra autoridad pública, determinar de que manera

* En oficio N° C-050-2006, de la Procuraduría General de la República del 14 de febrero del 2006, se indicó que el INA está sujeto a directrices en materia presupuestaria.

¹ Autorización dada en oficio N° 16264 (DAGJ-3459) del 16 de diciembre de 2004, para el 2005 y por montos iguales o menores a ¢8.500.000,00, la cual fue ampliada con el oficio N° 17033 (DAGJ-3730) del 14 de diciembre de 2005, parra que cubriera el 2006, el monto aumentara a menos de ¢13.500.000,00 y para que el MEP, pudiera contratar directamente equipo de cómputo, maquinaria industrial y agrícola, semovientes y material didáctico.

puede resolverse esa acumulación de recursos públicos, a pesar de las necesidades de la población en el servicio que brinda el INA; sobre todo porque la Procuraduría General, en el pronunciamiento en mención, destaca la presencia de una eventual inconstitucionalidad en la medida que la directriz impida al INA el logro de los fines que justifican su existencia legal, en violación a la autonomía administrativa; además, de la eventual violación al destino de la contribución parafiscal establecida en el artículo 15 de la Ley de creación del INA.

Gestión de programas de equidad: el caso del Programa del Bono para la Educación

En materia de gestión de los programas de equidad a cargo de órganos desconcentrados del MEP, por su relevancia y problemática presentada en el 2005, resulta indispensable referirse a la evaluación realizada por la Contraloría General sobre el Bono para la Educación sobre la necesidad de mejoras en su funcionamiento, tanto para medir sus resultados como para que la población meta sea definida y seleccionada adecuadamente.

Como parte de los esfuerzos del MEP por reducir el nivel de deserción escolar se han llevado a la práctica diversos programas de equidad dentro de los que se encuentra el bono para la educación (otro importante es el Fondo Nacional de Becas –FONABE-, el cual se enfrenta a la necesidad de contar con una nueva organización para cumplir con sus objetivos, aspectos que se resumen en el recuadro N° 2.15). Según se desprende de la fiscalización realizada por la Contraloría General¹, el MEP no ha realizado estudios que permitan determinar el impacto del Programa del Bono para la Educación sobre el nivel de deserción escolar. Los informes preparados contienen información relacionada con la evaluación del cumplimiento de las metas definidas, en términos de cantidad de bonos presupuestados y cantidad de bonos entregados; en tanto que no se evaluó el cumplimiento de los objetivos, asunto de suma importancia para la medición de la efectividad del programa.

En este momento, no existe en el MEP una medición integral del impacto de los Programas de equidad en el nivel de deserción escolar y se considera muy comprensible que por la escasez de recursos, se trate de distribuir los fondos entre todos los niños que pertenecen a familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, la Contraloría considera que el Programa de bono para la educación requiere mejoras, y debería ser complemento de otros programas sociales para generar una ayuda integral a los estudiantes, ya que de manera independiente no garantiza que efectivamente éstos asistan y se mantengan en la escuela durante todo el año, pues la deserción es generada por multiplicidad de factores, que no solo se refieren a uniformes, zapatos y útiles escolares.

Otro de los objetivos definidos para el Programa del Bono para la Educación fue complementar los ingresos de los trabajadores(as) jefes de familias en condiciones de pobreza o pobreza extrema, con hijos que cursaran el I y II ciclos de la Educación General Básica, mediante la entrega de un bono. Esto implicaba que para entregar el bono previamente había que seleccionar a los beneficiarios, de acuerdo con la población meta definida en este objetivo.

¹ Informe DFOE-EC-51-2005 del 17 de noviembre del 2005, sobre los resultados de una evaluación al Programa Bono para la Educación.

Sobre el particular, la Contraloría General no encontró evidencia que permitiera establecer que los beneficiarios del bono fueron seleccionados a partir de esa condición.

Se considera que la definición de la población meta es un aspecto el cual debe ser valorado y definido uniformemente para que no se presenten distintas normas aplicables al Programa; además, de mejorar el proceso de calificación de los beneficiarios. Sobre el particular, se debe resaltar el trabajo de coordinación entre el MEP y el IMAS para que la selección de los beneficiarios sea efectuada por la dependencia que le corresponda según la normativa¹, y cuente con los recursos necesarios para tal acción, esto con el fin ordenar eficazmente los sistemas existentes en la lucha contra la pobreza. Lo anterior, debido a que se determinó que el IMAS, por escasez de recursos, dejó en manos del MEP y de los Comités de Selección existentes en los centros educativos, tal labor; sin embargo, por limitaciones de tiempo y recursos tales comités no realizaron los estudios socioeconómicos correspondientes que sirvieran de sustento para la escogencia de los beneficiarios en detrimento de la efectividad del proceso de selección, lo cual debilitó tal proceso y, por ende, impidió garantizar que la escogencia de beneficiarios correspondiera, en su totalidad, a estudiantes que pertenecieran a familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Por este motivo, es criterio de este Órgano Contralor que podría valorarse la conveniencia de que los beneficiarios del Programa sean aquellos estudiantes cuyas familias al menos puedan cubrir la canasta básica alimentaria, de tal forma que la ayuda que se les da sea utilizada para la compra de uniformes, zapatos y útiles escolares, como corresponde. En cuanto a los niños que pertenecen a familias que ni siquiera tienen los ingresos necesarios para cubrir la canasta básica alimentaria, en primera instancia, sería recomendable que el MEP realizara gestiones con aquellas instituciones estatales que atienden el problema de la pobreza extrema en el país, para que coordinen y les ayuden a resolver su problema inmediato; de esta manera, el otorgamiento posterior del bono para la educación o beca inicial, se constituiría en un complemento más efectivo.

Es vital que se mejoren los procesos en torno a la selección de beneficiarios y a la distribución de los fondos, de forma tal que se aprovechen mejor los escasos recursos disponibles. Asimismo, es imprescindible definir la forma en que se medirá el impacto del Programa de acuerdo con los objetivos definidos para éste, lo que significa analizar y, si es del caso, ajustar los objetivos propuestos para el Programa en términos de lo que efectivamente se persigue y de que su impacto pueda ser medido.

¹ Decreto N° 27592-MEP-MTSS del 15 de enero de 1999.

Necesidad de una nueva organización para el FONABE

Recuadro 2.16

El FONABE fue creado como órgano de máxima desconcentración mediante la Ley N° 7658, de febrero 1997, adscrito al MEP, cuyos fondos son administrados mediante un contrato de fideicomiso suscrito con el BNCR.

Para el año 2005, el presupuesto definitivo de este Fideicomiso fue de ₡6.566,6 millones, el cual es mayor al del año anterior dado que se le incluyeron los recursos asignados a los programas de beca inicial y de transporte de estudiantes. En la ejecución real del presupuesto se muestra un ingreso por ₡7.623,8 millones y un egreso de ₡6.052,5 millones, cuyo rubro más importante corresponde al otorgamiento de ayudas a los estudiantes por un monto de ₡5.793,7 millones, y que beneficiaron a 62.787 estudiantes con beca inicial, a 5.819 alumnos con subsidio en transporte y 64.222 becas anuales.

En general, se presenta un superávit acumulado al 31 de diciembre de 2005 de ₡1.571,3 millones, lo que la Contraloría General consideró inconveniente, según se indicó en el Informe DFOE-EC-26-2005 sobre los resultados de la liquidación presupuestaria del 2004. Por lo que el FONABE para el año 2005, hizo un esfuerzo por disminuir parte de ese superávit, destinando más recursos a becas, aunque al final de ese período, siempre se dio un superávit.

Es importante señalar que el FONABE está obligado a ingresar sus excedentes presupuestarios en la Caja Única del Estado*, los cuales le serán girados de acuerdo con instrucciones de la Tesorería Nacional, y de conformidad con las necesidades financieras, según se establezca en la programación presupuestaria anual y la disponibilidad de recursos que tenga el Gobierno Central; lo anterior obliga al FONABE a mantener un manejo muy puntual de los fondos asignados a becas, para que no se quede ningún estudiante sin recibir tal beneficio. Para cumplir con lo anterior, la Tesorería Nacional dispuso la incorporación de los fondos administrados por el fideicomiso, a la caja única del Estado, por medio de una nueva figura contractual que haga un manejo operativo de los recursos fideicometidos y ordenando la rescisión o anulación del actual contrato de Fideicomiso.

Ante esa situación, el FONABE consultó a la PGR, la cual mediante el pronunciamiento C-297-2005 de agosto 2005, concluyó que la autorización del manejo de los recursos financieros mediante un fideicomiso de inversión fue derogada con el artículo 127, inciso e) de la LAFPP. Este criterio fue sometido a reconsideración y con el oficio C-410-2005 del 30 de noviembre de 2005, la PGR confirma su dictamen en todos sus extremos.

La Contraloría General, en principio, debe hacer prevalecer lo dispuesto en la Ley y en la Constitución; sin embargo, con fundamento en el interés público y con el fin de que el otorgamiento de becas continúe operando sin problemas, concedió la aprobación presupuestaria del FONABE para el período 2006, mientras se resuelve la situación. Al respecto, la Contraloría General le da seguimiento a las acciones del FONABE, entre las cuales están el implementar una nueva estructura organizacional que elimine la participación de un fideicomiso, la consecución de las plazas correspondientes, y la administración de sus recursos por medio de la Caja Única del Estado.

* Con oficio TN-1124-2004, fechado el 16 de junio de 2004, la Tesorería Nacional le comunicó al FONABE, sobre la implementación que debe hacer del principio de caja única, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley N° 8131.- de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

5. Sector Agropecuario y Medio Ambiente

5.1 Sector Agropecuario

En materia presupuestaria se debe indicar que la ejecución de los recursos del Ministerio de Agricultura y Ganadería como rector del sector, experimentó un decrecimiento significativo durante el ejercicio económico 2005, presentando a nivel de Gobierno Central una disminución real del 21% con respecto al monto ejecutado en el período 2004, debido a rebajos aplicados a asignaciones presupuestarias iniciales de algunos programas, como el de “Actividades Centrales”, disminuido en un 16% con respecto a la asignación inicial, y el de “Apoyo a Instituciones y Organizaciones del Sector Agropecuario”, transferencias que fueron rebajadas en un 48%, que eran principalmente los recursos para cubrir el pago del principal e intereses de la emisión de bonos de estabilización cafetalera, que según la liquidación de presupuesto, aparece transferido al Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (FONECAFE) por únicamente ¢1.193,9 millones siendo la propuesta inicial de ¢4.646,7 millones.

Los recursos asignados en el Presupuesto Nacional a este Ministerio durante el año 2005, como presupuesto definitivo, ascendieron a ¢14.180,3 millones, frente a un presupuesto inicial de ¢16.889,1 millones.

Debe advertirse que la información brindada por la Dirección General de Presupuesto Nacional¹ (DGPN), en el resumen general del Informe Anual de Evaluación Presupuestaria, compara el monto ejecutado por el MAG con el inicialmente presupuestado, resultando una ejecución del 66.7% del presupuesto inicial, lo que parece ser un resultado muy bajo². Por el contrario, en la “Presentación general y aspectos metodológicos” del mismo informe se indica que el MAG contó con ¢9.691,3 millones y ejecutó ¢9.435,9 millones implicando una ejecución del 97.4% y no del 66.7%. Tales datos podrían generar confusión a los usuarios del mencionado informe ya que no se especifica la base para determinar ambos montos, y las razones técnicas para excluir los montos por concepto de transferencias, y recursos externos y revalidados consignados en el MAG, según se desprende de la Liquidación presupuestaria ajustada 2005, como es por ejemplo la transferencia a la Fundación para el Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (FITTACORI) y aquellas que derivan de la Ley N° 7659.

Además, el informe de la DGPN no considera en el nivel de programa todos los datos que sí contiene la liquidación ajustada remitida a la Contraloría General; por ejemplo los cuadros omiten los datos de las transferencias al Programa de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya FIDA-BCIE y del Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible. Así, los datos no son consistentes con la liquidación ajustada de cita.

¹ Informe Anual de Evaluación Presupuestaria para el Ejercicio Económico del 2005.

² Presupuesto Inicial según lo señalado en el “Informe anual de evaluación presupuestaria (folio DGPN-6-369)” es de ¢20.876,3 millones; presupuesto inicial según la “Liquidación detallada de egresos del Presupuesto Nacional periodo 2005 ajustada” es de ¢16.889,10, y el presupuesto actual o definitivo según la Liquidación citada es de ¢14.180,3 millones. Para efectos comparativos en este informe contralor se consideran los dos últimos datos.

Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible

Recuadro 2.17

En relación con la actuación del Ministerio de Agricultura y Ganadería en la asignación de los recursos del Contrato de Préstamo N° 1436/OC-CR con el Banco Interamericano de Desarrollo para el Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible, la Contraloría señaló que los recursos de este Programa deben ser presupuestados en el Presupuesto de la República, hecho que fue comunicado a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, lo que no afecta la independencia de su administración por parte de los órganos que designa la ley.

Al respecto, es criterio de este Órgano Contralor que las acciones del MAG no han sido asertivas para organizar la estructura y requerimientos para la ejecución del crédito en comentario por cuanto transcurrió un año desde la aprobación. Luego se opta por la vía privada para administrar los fondos, a pesar de que el sector público agropecuario ya cuenta con el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia Agropecuaria (INTA), órgano de desconcentración máxima del MAG, que de conformidad con la Ley de creación N° 8149 es encargado de “*contribuir al mejoramiento y la sostenibilidad del sector agropecuario, por medio de la generación, innovación, validación, investigación y difusión de tecnología, en beneficio de la sociedad costarricense*”.

Es importante señalar que ya la Contraloría General en el Informe Técnico del Presupuesto de la República para el año 2006, se refirió a la inconveniencia de las duplicidades y estructuras paralelas existentes en el sector público agropecuario. Así, siendo el MAG y el INTA los especialistas en el campo de la investigación y transferencia de tecnología agropecuaria, se pretende destinar durante una primera fase del Programa citado en el párrafo anterior aproximadamente ₡1.800,0 millones en forma paralela, a un ente privado como es la Fundación para el Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (FITTACORI) que desempeña funciones similares con financiamiento del Gobierno de la República.

En relación con el monto de gastos efectivos el Ministerio ejecutó ₡13.925,0 millones, lo cual significó el 98% de los ₡14.180,3 millones correspondientes al presupuesto definitivo para el año 2005; y representa con respecto al monto ejecutado en el ejercicio económico 2004 una disminución real del 21%.

Así las cosas, es importante que las autoridades de Gobierno analicen si esta disminución en el gasto del MAG afecta la sostenibilidad de los programas sustantivos para el desarrollo agropecuario. Por ello, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en el “*Informe final sobre el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas 2005 y su aporte al desarrollo económico, social y ambiente del país*”, señala que tiende a disminuir la participación de la agricultura, silvicultura y pesca en el PIB, según las cifras del Banco Central de Costa Rica.

La ejecución presupuestaria a diciembre de 2005 muestra que el 50% de los recursos previstos para este Ministerio se utilizó en el pago de servicios personales; el 30.7% en transferencias corrientes; y el 10.5% a transferencias de capital correspondientes en su mayoría al pago de intereses que el MAG asume por los títulos valores de la deuda interna.

Por otra parte, de la información referente al presupuesto del MAG y la ejecución presupuestaria por programas durante el 2005, permite concluir que el programa más relevante en cuanto a asignación, continúa siendo el de Apoyo a Instituciones y Organizaciones del Sector Agropecuario, con una ejecución del 100%, con la salvedad hecha sobre el Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera cuya transferencia fue rebajada considerablemente. Los demás programas reflejan una ejecución importante siendo la partida de servicios personales la que consume el mayor porcentaje de los recursos ejecutados, como en años anteriores se advierte la escasa asignación de recursos al Programa de Desarrollo Rural pese a la importancia del tema y el señalamiento reiterado de la Contraloría General.

En relación con los recursos ejecutados según los ejes del sector agropecuario es importante destacar lo apuntado en el informe final de MIDEPLAN, sobre el *"Medio rural"* y los niveles de pobreza donde la expansión de las actividades agrícolas ha llevado a una activación del mercado de tierras en contraste con la situación que se presenta en cuanto a las tierras otorgadas a los campesinos, en este caso se *"ha dado una reversión de este proceso al tener los campesinos que vender sus tierras por las precarias condiciones en que se encuentran; además los beneficiarios carecen de condiciones materiales básicas para ponerlas a trabajar, como es el crédito, capital de trabajo, caminos, entre otros."*

Además, MIDEPLAN señala que para mejorar la respuesta institucional a las demandas del Sector y su integración es necesario reforzar el fomento de encadenamientos productivos que impliquen el desarrollo de agro cadenas; aprovechamiento de nichos de mercado más competitivos y rentables; fortalecer el turismo rural como nueva fuente de generación de ingresos; mayor promoción de la agricultura orgánica, y una mayor difusión de la innovación y transferencia tecnológica.

En cuanto a los resultados de la fiscalización realizada durante el año 2005 en el sector agropecuario, destaca el estudio sobre los procedimientos de contratación en el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), encontrándose serias debilidades de control interno en dichos procesos que propiciaron incumplimientos del ordenamiento jurídico llevando incluso a que el órgano contralor ordenara a la Administración la apertura de procedimientos administrativos para determinar la eventual participación de funcionarios en los hechos irregulares asociados a contrataciones efectuadas.

Programa Integral de Mercadeo Agropecuario

Recuadro 2.18

La Contraloría General fiscalizó la gestión de Contratación Administrativa del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), determinándose el incumplimiento de procedimientos de contratación directa y la adopción de prácticas que atentan contra los principios de libre concurrencia, igualdad de trato y publicidad, y acciones que contravienen normas reglamentarias y criterios del órgano contralor, en detrimento de sanas prácticas de administración y limitando las condiciones de concurso de otros proveedores que ofrecen sus servicios al PIMA. Es así como estos procedimientos de contratación no aseguran que el PIMA tenga acceso a las mejores condiciones de calidad y precio. En suma, el procedimiento de aprobación de las contrataciones directas no está claramente establecido, falta reglamentación y es omiso en la asignación de las acciones y los responsables de su cumplimiento. Además, la Guía para la Gestión de Compras del PIMA establece rangos para aplicar la consulta de precios en los procedimientos de contratación, que resultan contrarios a los criterios técnicos emitidos por la Contraloría General.

De la revisión de expedientes de contratación de construcciones y reparaciones de obras y consultorías en ingeniería civil se detectaron deficiencias administrativas y técnicas en la elaboración de estudios preliminares, anteproyecto y planos de construcción para el proyecto denominado Centro de Capacitación del PIMA y en la contratación de servicios profesionales para desarrollar anteproyecto y estudios preliminares del proyecto de Construcción de una Lonja Pesquera en la Provincia de Puntarenas; así como deficiencias en otras once contrataciones relacionadas con este mismo tema, donde se pasaron por alto requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, y fueron incumplidas especificaciones técnicas establecidas, en detrimento de la calidad y por tanto de la durabilidad de los trabajos contratados.

También resulta inconveniente que funcionarios del PIMA y familiares de funcionarios participen en sociedades anónimas que mantienen relaciones comerciales con la institución o que están inscritas en el registro de proveedores, ya que esto podría prestarse para que se violenten principios como la libre concurrencia e igualdad entre oferentes.

Además, se determinó que el Consejo Directivo del PIMA delegó indebidamente en la Gerencia la potestad de adjudicar las contrataciones directas y las licitaciones restringidas contra lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario adscrito al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal que reserva la materia de contratación administrativa exclusivamente a ese órgano colegiado.

Fueron giradas a la Administración disposiciones tendentes a garantizar principios fundamentales de la contratación administrativa que garanticen calidad y precio en los bienes y servicios adquiridos.

Asimismo, interesa destacar el seguimiento efectuado al Despacho del Ministro de Agricultura y Ganadería tendente a lograr la liquidación del Convenio SIF (Servicio Internacional de Fumigación) suscrito entre ese Ministerio y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), lo que ordenó la Contraloría desde el año 2004 con el propósito de terminar con la estructura paralela creada por el Gobierno de la República mediante el MAG para administrar los fondos públicos generados por este contrato administrativo producto de la fumigación. Al cierre del año 2005 el Despacho del Ministro de Agricultura y Ganadería no había tomado las medidas con la celeridad debida para liquidar dicho contrato, a pesar de que el Ministerio no tiene control alguno sobre esos recursos ni el OIRSA permite la fiscalización de la Contraloría General ni de la Auditoría ni de la Auditoría Interna de ese Ministerio.

Recuadro 2.19

En relación con el convenio SIF-MAG-OIRSA.

La Contraloría General en el año 2002 solicitó al Ministerio de Agricultura y Ganadería acceso a información financiera, contable, presupuestaria y de gestión que permitiera atender denuncia relacionada con supuestos hechos irregulares en el manejo de recursos públicos generados en la ejecución del Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de Costa Rica mediante el MAG y el OIRSA, para el establecimiento y Operación de un Servicio Nacional e Internacional de Fumigación (SIF) de Productos Agropecuarios, conocido como el Convenio SIF.

El MAG comunicó a la Contraloría que contaba con controles suficientes sobre los recursos recaudados por el OIRSA, sin embargo, el entonces Director del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) del MAG señaló en el año 2003 no tener registros financieros ni presupuestarios para ejercer control.

Por su parte, se determinó que el OIRSA omite cumplir con obligaciones contractuales como son informar al MAG acerca del uso de los recursos y remitir para aprobación de la Contraloría General el superávit de operación que se origina. Se infiere que en las condiciones descritas se encuentra un monto significativo de recursos, pues de una estimación parcial y preliminar efectuada por la Contraloría General resulta un ingreso bruto aproximado de ₡2.000 millones de colones entre 1999 y el primer semestre de 2003.

Por la gravedad de los hechos y debido a la reiterada negativa del MAG y del OIRSA para permitir el acceso a la información solicitada para fines de fiscalización, los hechos fueron comunicados al Presidente de la República en mayo del año 2004. Recuérdese que el órgano contralor encontró alguna documentación que evidencia pagos irregulares, por lo que comunicó a la División de Asesoría y Gestión Jurídica de la Contraloría General relaciones de hechos Nos. RH-DFOE-AM-7-2003 y RH-DFOE-AM-1-2004, con fundamento en lo que se tramita procedimiento administrativo. También se puso en conocimiento del Ministerio Público hechos irregulares que podrían configurar delito penal mediante documento N° DFOE-AM-DP-2-2004 de 31 de mayo de 2004.

Ante la insistencia de la Contraloría General el Ministro de Agricultura y Ganadería el 4 de abril de 2005 informó que solicitó al OIRSA la información requerida, pero que no le fue

suministrada, esto conduce a que se aplique la orden de liquidar el convenio SIF, lo que no había ocurrido al finalizar el año.

Recuadro 2.19
(continuación)

Así, en noviembre de 2005, la Contraloría General le solicitó al MAG remitir un cronograma integral de acciones para liquidar el Convenio SIF, y así valorara el avance de las gestiones y la razonabilidad de las fechas de término, pero el Despacho Ministerial señala no poder comprometerse a una calendarización y estima finiquitar el Convenio en 18 meses que vencerían aproximadamente en mayo del año 2007, lo que la Contraloría considera excesivo.

En este sentido se debe dar seguimiento a las acciones planteadas, incluso aquellas presentadas ante la Asamblea Legislativa, pues se tuvo conocimiento de que en dicha Asamblea se archivó el Proyecto de Ley denominado “Ley del Servicio Internacional de Tratamientos Cuarentenarios” (expediente N° 16084) que pretendía dar a este Servicio funciones que la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664 otorga al Servicio Fitosanitario del Estado, y que serían realizadas por el OIRSA. El proyecto fue archivado en vista de que se determinaron criterios técnico legales que lo hacían improcedente, pero de no haber sido así, se hubiese legalizado la situación actual que denuncia la Contraloría.

5.2 Sector Ambiental

En relación con los resultados de la fiscalización realizada durante el año 2005 en el sector ambiental, se destacan también los estudios para dar seguimiento a las acciones de la Administración en la implementación de disposiciones emitidas en temas relevantes que derivan de derechos fundamentales para los costarricenses, como es el tener acceso a la zona marítimo terrestre, aspecto que debe proteger y regular el Estado.

La Contraloría General, en el año 2004, incursionó en el tema de la fiscalización de la Zona Marítimo Terrestre (ZMT), iniciando un proceso para evaluar la gestión del Estado referida a la vigilancia y protección de estos terrenos; en este sentido y con un enfoque transversal el Área de Servicios Agropecuarios y Medio Ambiente realizó estudios en las municipalidades de Santa Cruz, Nicoya y Golfito, y en el Instituto Costarricense de Turismo (ICT). La falta de control que tradicionalmente presentan las instituciones del Estado sobre el uso de estos terrenos, hizo necesario que durante el año 2005 este órgano contralor realizará un estricto seguimiento a lo dispuesto en los informes emitidos sobre el tema, y cuyos resultados para efectos de esta memoria anual son presentados en el capítulo correspondiente al Sector Municipal.

En relación con zonas costeras la Contraloría General en el año 2005 también se avocó a clarificar el marco legal del “comanejo”¹ y el papel del Ministerio del Ambiente y Energía

¹ De conformidad con la organización para Estudios Tropicales. Lineamientos para un manejo creativo de las áreas protegidas: el Comanejo “es un modelo alternativo de gestión de recursos naturales o espacios silvestres protegidos, que promueve la democratización de la gestión ambiental y una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la conservación; en donde, a través de una mesa de negociación multisectorial (Estado Sociedad Civil), se definen y garantizan entre sí una forma justa de distribuir funciones, derechos y responsabilidades para un territorio, área o conjunto determinado de recursos naturales. Además, es un proceso político y cultural por excelencia, que busca la democracia y justicia social en el manejo de los recursos naturales. (Borrini 2000).

(MINAE) en su implementación. Al respecto, se evaluó la administración de los servicios que de forma conjunta brindan en el Parque Nacional Marino Ballena (PNMB) el Área de Conservación Osa (ACOSA) y la Asociación para el Desarrollo del Parque Nacional Marino Ballena y su área de influencia (ASOPARQUE).

La Contraloría General pudo concluir que si bien es cierto el comanejo es una herramienta que permite compartir responsabilidades, competencias y autoridad en la administración de los recursos protegidos, este instrumento no se puede aplicar en Costa Rica pues no existe normativa expresa que así lo autorice. Según nuestro ordenamiento jurídico, la administración de las áreas silvestres protegidas corresponde en exclusiva al Estado, mediante el MINAE, siendo que actividades como la definición y seguimiento de estrategias, planes y presupuestos de las Áreas de Conservación son consideradas atribuciones de carácter esencial del MINAE, y por lo tanto no se pueden delegar. Es por ello que es conveniente que la Administración defina el medio idóneo para acceder al apoyo de la comunidad en la protección y administración de estos recursos.

Recuadro 2.20

Sobre el “comanejo” en el Parque Nacional Marino Ballena (PNMB).

La normativa vigente es clara al permitir la participación ciudadana en la gestión ambiental del Estado, y se reconoce la necesidad y obligación del apoyo de la ciudadanía, en vista de que legalmente no se permite un manejo conjunto al punto de admitir que la sociedad civil asuma funciones propias del Estado. Ciertamente, tanto la Ley Orgánica del Ambiente como la Ley de Biodiversidad definen la forma en que se llevará a cabo esa participación, siendo esta mediante consejos y comités conformados por representantes del sector gubernamental, incluido el MINAE, y por representantes de la sociedad civil convocados públicamente. Así, mediante estos consejos o comités pueden los ciudadanos informarse, opinar y recomendar al MINAE para apoyar la labor de control y protección de las áreas silvestres protegidas en armonía con las necesidades de la comunidad.

En el caso del PNMB venía operando el proceso de “comanejo” con la ASOPARQUE. Esta asociación asume de facto y con la tolerancia del MINAE actividades no ajustadas a derecho, como son por ejemplo actuar como único interlocutor de la comunidad con el MINAE, el cobro de una “cuota voluntaria” dentro de los terrenos del Parque, su personal portaba distintivos del MINAE, la construcción y administración dentro del Parque de infraestructura para brindar algunos servicios no esenciales al visitante, así como funciones de control y protección. Todas estas actividades se realizaron sin contar con instrumentos jurídicos que sustenten y regulen su relación con el Ministerio.

También, el Área de Conservación de Osa omitió cobrar la tarifa de ingreso al Parque en todas las entradas del PNMB, ocasionando que el Fondo de Parques Nacionales haya dejado de percibir aproximadamente ₡56,000.000.00 entre el 1° de noviembre de 2002 y el 31 de octubre de 2004.

Considera la Contraloría General que el Estado, mediante la gestión coordinada de sus instituciones, habría podido generar alternativas de solución para mejorar la situación

socioeconómica del distrito de Bahía Ballena, así como todo otro efecto que causara la instauración del PNMB en el Distrito, logrando que dicho Parque se convierta en un elemento de desarrollo local, y minimizando la presión sobre el uso de los recursos marinos que se protegen en el Parque. Tal debilidad se origina en la falta de planificación de ordenamiento territorial integral que oriente el desarrollo local y la protección de los recursos del PNMB.

El MINAE no cuenta con el Plan de Manejo del Parque ni con el respectivo Reglamento de Uso Público, el ICT no tiene el Plan General del Uso del Suelo y Desarrollo Turístico para esa área, y la Municipalidad de Osa solamente cuenta con planes reguladores costeros para un 34% del territorio. Por tanto el 66% de la zona adyacente al PNMB no está regulada, está invadida y el desarrollo local es desordenado.

Por otra parte, en el tema de la salud humana y el ambiente, la Contraloría General en el año 2005 evidenció el débil control que ejerce el Estado sobre los efectos e impactos de los plaguicidas agrícolas en la salud de las personas y en el ambiente. Al respecto, el Ministerio de Salud, el Servicio Fitosanitario del Estado del MAG y el MINAE, presentan debilidades en el control y seguimiento de dichos efectos e impactos, sobre el grado de acceso público de la información respectiva y sobre los residuos de estas sustancias en los vegetales.

El Estado no dispone de la información e indicadores suficientes para tomar oportunamente medidas y emitir políticas públicas que prevengan las intoxicaciones y accidentes ambientales; tampoco son suficientes los procedimientos que se realizan para detectar la presencia de plaguicidas en los alimentos frescos ni se programa en forma sistemática. Además, se ha omitido tomar medidas de prevención para la salud determinando los plaguicidas de importancia toxicológica para evaluar y decretar, según el criterio experto del Ministerio de Salud, la prohibición o restricción de estas sustancias, de las que a nivel mundial y regional se han determinado aquellas altamente tóxicas, lo que contribuiría en la prevención de intoxicaciones agudas y crónicas de población expuesta, principalmente los más débiles como son los niños y ancianos. Actualmente, el MINSA se encuentra elaborando los decretos con las medidas de prohibición y restricción de algunos plaguicidas, y en la elaboración de indicadores fundamentales de seguimiento en el tema.

Por su parte, el MAG deberá fortalecer los sistemas de información sobre importaciones, exportaciones, formulación y consumo de plaguicidas en el país, incluyendo indicadores como el consumo de ingredientes activos por hectárea, por cultivo y por plaguicidas, con lo que el Estado no cuenta en la actualidad, siendo que la escasa información disponible en el Servicio Fitosanitario del Estado tampoco se hace del conocimiento público, sistemas e indicadores que también debe instaurar el Ministerio del Ambiente y Energía, para iniciar el proceso de seguimiento de los efectos e impactos de los plaguicidas en la fauna silvestre, doméstica, el suelo, los ríos y demás elementos del ambiente.

En relación con este tema resulta preocupante el poco avance del MAG y su Servicio Fitosanitario del Estado en la implementación de las medidas de mejora ordenadas por la Contraloría General, cuyo cumplimiento es clave y requiere especial atención del Gobierno de la República. En este sentido se deben resolver asuntos como la emisión del decreto ejecutivo

que contenga el Reglamento de registro de plaguicidas agrícolas, lo que no se ha realizado oportunamente pues se han usado tácticas dilatorias al presentar y retirar varias propuestas de reglamento ante la Comisión interministerial conformada por el MINSA, MINAE, MAG y liderada por el MEIC, esto a pesar de trabajo, esfuerzo y acuerdos ya logrados por dicha Comisión.

El MAG, además, ha afectado la labor de las empresas que registran y comercializan plaguicidas puesto que no se han tramitado nuevos registros de estas sustancias salvo escasas excepciones argumentando que así lo ordenó la Contraloría General. Así el órgano contralor ha tenido que aclarar ante la Sala Constitucional y la opinión pública lo inexacto de dicho argumento y el deber del Ministerio de tramitar las solicitudes de registro, enfatizando que tal proceso se debe hacer en estricto apego al ordenamiento jurídico y no en forma permisiva sin los requisitos legales y sin valorar el riesgo a la salud y al ambiente.

Es relevante destacar que la Contraloría General encontró hechos irregulares que podrían constituir delito penal, en relación con el proceso de registro y control de plaguicidas, por lo que se presentaron denuncias penales ante el Ministerio Público.

6. Sector de Servicios Públicos Remunerados.

El Sector de Servicios Públicos Remunerados, para los efectos de la fiscalización que realiza la Contraloría General, agrupa diversas instituciones y empresas públicas que comparten similares características, entre las cuales se destacan: el ejercicio de una actividad económica del Estado, servicios públicos cuya demanda genera una retribución obligatoria por parte de los usuarios o clientes de dichos servicios, los cuales, en su mayoría, se encuentran sujetos a regulación tarifaria por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Dentro de esa perspectiva de sector, el órgano contralor programa su fiscalización con fundamento en un eje central, el cual para el 2005 lo constituyó el destino de recursos a las inversiones de capital ejecutadas y la incidencia que tienen tales inversiones sobre la continuidad, calidad y cobertura en la prestación de los servicios públicos que brinda el dicho sector. De ahí que se analice la normativa establecida para el financiamiento de las inversiones de capital; la capacidad financiera de las entidades públicas; la planificación estratégica, táctica y operativa asociada a inversiones; la programación financiera institucional para hacer frente a sus compromisos de inversión y la ejecución de los planes y presupuestos de inversión.

Normativa establecida sobre los recursos tarifarios para el desarrollo de proyectos de inversión.

En relación con el examen de la citada normativa, es importante señalar que la prestación de los servicios públicos regulados, se rige por el “principio de servicio al costo”, contenido en el artículo 3 inciso b) de la Ley de creación de la ARESEP N° 7593,¹ mediante el cual se dispone que en la fijación de las tarifas y precios de los servicios públicos, deben incluirse únicamente

¹ Del 9 de agosto de 1996, publicada en La Gaceta N° 169 del 5 de setiembre de 1996.

los costos necesarios para la prestación de esos servicios, permitiendo una retribución competitiva y garantizando el desarrollo adecuado de las actividades. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el Voto N° 6252-97¹, abordó esta temática, indicando que en la definición de “servicio al costo”, se establece una previsión para el financiamiento de obras y servicios actuales o futuros; que se ha hemos denominado como “*contribución para el desarrollo*”.

Este órgano contralor ha identificado ciertas condiciones críticas para una puesta en práctica exitosa de la normativa en el tema de la “*contribución para el desarrollo*”, a saber: una incipiente planificación de inversiones vinculada a las solicitudes de recursos tarifarios y la no individualización de los sistemas de información y registro para la toma de decisiones y el control de los recursos destinados a los mencionados proyectos de inversión o desarrollo de servicios.

Si bien esa normativa ha promovido el fortalecimiento de la planificación de inversiones, lo cierto es, que en las entidades fiscalizadas persisten debilidades en la determinación y cuantificación de los recursos requeridos para el desarrollo del servicio. En ese sentido, el órgano contralor ha reiterado la necesidad de estimar, de una forma más precisa los niveles de ejecución física y financiera previstos a alcanzar, de manera que la ejecución efectiva de los recursos se aproxime a los requerimientos formulados originalmente y con ello se fortalezca la rendición de cuentas ante el ente regulador y ante los usuarios de los servicios.

Asimismo, la Contraloría General ha señalado que debido a la especificidad de los recursos generados tarifariamente para el desarrollo de proyectos de inversión, los sistemas de información y registro de las entidades deben permitir su identificación y control en forma individualizada, con el propósito de favorecer el control por parte de las entidades correspondientes² y, en cuanto a cada una de esas entidades, la toma de decisiones y el control administrativo y financiero respectivo.

Ello ha implicado, para cada una de las entidades del sector de servicios públicos remunerados, la realización de adecuaciones en sus sistemas de información que le permitan reflejar el impacto presupuestario y patrimonial, que produce el uso y destino de los recursos de la “*contribución para el desarrollo*” y que les aseguren que su especificidad y disponibilidad se conserven hasta el momento de la utilización de dichos recursos.

Planificación y programación financiera de las inversiones de capital.

En virtud de que las entidades que brindan servicios públicos generan recursos que deben ser destinados al financiamiento de sus proyectos de desarrollo o disponen de recursos externos limitados, la planificación de las inversiones de capital debe ser tal que permita un desarrollo integral de esos servicios y, además, prever los futuros requerimientos de los usuarios o clientes en el campo de su competencia.

¹ Del 2 de octubre de 1997.

² Contraloría General respecto de la fiscalización superior de la Hacienda Pública y en particular de la materia presupuestaria, Autoridad Reguladora en cuanto a sus competencias de regulación de los servicios públicos y Administración Tributaria en punto al pago del impuesto sobre la renta.

Resulta claro que al respecto las entidades deben disponer de políticas y lineamientos de planificación específicos para sus proyectos de desarrollo, y sobre todo de la efectiva ejecución de los proyectos de inversión.

Considerando lo anterior, se hace necesario señalar algunos detalles importantes en algunas de las instituciones del sector de servicios públicos remunerados; concretamente en lo que corresponde al proceso de planificación en RECOPE, en el ICE, en la CNFL y en el ICAA, procede señalar que MIDEPLAN avaló para el año 2005, la vinculación del plan operativo anual de esas entidades, con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Sobre el particular, en el caso de RECOPE, los proyectos de inversión establecidos en el PND se ubican dentro del denominado “*Plan estratégico 2004-2015*”, como proyectos prioritarios, cuya operativización se materializó en el plan operativo anual; además, también se establece una vinculación de estos proyectos con los objetivos específicos, líneas de acción y las metas planteadas en el IV Plan Nacional de Energía 2002-2016 (PNE). Situación similar se presenta en el ICE, donde los proyectos de inversión definidos en el PND se reflejan en el plan operativo anual.

Por otra parte en la CNFL, el proceso de planificación estratégica no ha alcanzado un desarrollo adecuado, pues no se ha logrado una vinculación explícita entre los cometidos del marco estratégico institucional, el PND y el PNE. Lo anterior, considerando que el proceso de planeamiento estratégico institucional es incipiente, en razón de que no es sino hasta el año 2004 en que se aprueba por parte del Consejo de Administración el marco estratégico, el cual constituye un primer producto del proceso de formulación del plan estratégico de la entidad; no obstante ello, MIDEPLAN avaló la vinculación entre el PND y el plan operativo anual de esa Compañía.

En el caso particular del ICAA, si bien existe conocimiento de las necesidades de inversión, que surgen con la operación, mantenimiento y administración de los sistemas que administra y opera directamente ese Instituto, no se mantiene una vinculación con el plan estratégico institucional, ya que al igual que en la CNFL, no se incorporan metas claramente identificables, ni objetivos e indicadores de evaluación. Por su parte, los proyectos de inversión dirigidos a los sistemas que son administrados y operados por organizaciones comunales, prácticamente se limitan al corto plazo.

A pesar de que la administración de dicho Instituto ha implementado acciones tendentes a mejorar las fases de diagnóstico y planificación de los proyectos de inversión, no ha contado con criterios estandarizados ni normados formalmente; lo que permitiría mayor eficiencia en la ejecución de las actividades de identificación, jerarquización, priorización y selección de los proyectos de desarrollo de los servicios, que en este caso demandan los sistemas operados y administrados directamente por el ICAA y, por supuesto, con mayor razón en aquellos proyectos de inversión que deban realizar las organizaciones comunales.

Algunas vulnerabilidades en la gestión financiera del ICAA

Recuadro 2.21

La prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario por parte del ICAA, requiere de una gestión financiero-presupuestaria altamente eficiente y una inversión sostenida de capital de forma tal que facilite la expansión del servicio y mantenga estándares elevados de cobertura y calidad.

Dicha gestión financiera y presupuestaria del ICAA muestra algunas fisuras en la capitalización oportuna de las inversiones realizadas en los sistemas que opera y administra el ICAA, lo que ha afectado el flujo financiero del Instituto presentando una reducción de fondos que aportan las tarifas, ya sea para cubrir las necesidades financieras que imponen los proyectos de desarrollo o para la recuperación de los montos invertidos en los sistemas.

Por otra parte, según la ARESEP se han presentado problemas en las solicitudes tarifarias del ICAA, lo que ha ocasionado reducciones en los recursos provistos y se le ha imposibilitado darle contenido económico a una parte de las obligaciones de carácter ineludible, como el pago del servicio de la deuda interna, el canon por regulación de la ARESEP, así como el pago de ciertos servicios básicos.

De igual manera, en un contexto de estrechez económica de la entidad, el ICAA ha presentado debilidades en la ejecución de algunas de sus asignaciones presupuestarias, tal es el caso de los fondos disponibles para el desarrollo de infraestructura para los acueductos rurales, recursos que son transferidos, vía convenio, por el FODESAF y que a partir de la subejecución de que son objeto, se trasladan al finalizar el periodo presupuestario al superávit de ese Instituto, siendo reintegrados a las arcas del FODESAF, con la consiguiente desatención de los requerimientos de la población meta correspondiente.

Otro problema observado consiste en la identificación de algunos errores, presentes en los Sistemas Integrado Financiero Suministros e Integrado Comercial, lo que ha comprometido la confiabilidad de la información sobre la situación financiera y los resultados de operación del ICAA y, por ende, la calidad de la gestión financiera en general, y en materia tarifaria, particularmente.

Ejecución del plan y presupuesto de las inversiones de capital.

Partiendo de las políticas de gobierno que se han venido plasmando en los planes de mediano plazo, se establece la responsabilidad institucional de dedicar esfuerzos que conlleven a cumplir lo planificado, mediante una ejecución efectiva de los proyectos de inversión, los cuales deben necesariamente orientarse a mantener y mejorar la infraestructura existente y futura, en aras de lograr la satisfacción de la demanda creciente de servicios públicos.

Considerando la importancia de las inversiones públicas, en el cuadro N° 2.24 se muestran los montos presupuestados y ejecutados en forma total (en millones de colones) y el detalle por concepto de inversiones de las instituciones con mayor asignación de recursos en el sector de servicios públicos remunerados para el año 2005:

SECTOR DE SERVICIOS PÚBLICOS REMUNERADOS
PRESUPUESTO DE EGRESOS TOTALES Y EL DE INVERSIÓN, AUTORIZADO Y EJECUTADO DURANTE EL 2005,
CORRESPONDIENTE A LAS ENTIDADES CON MAYOR ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL SECTOR
En millones de colones

Entidad	Presupuesto autorizado			Ejecución presupuestaria de las inversiones	
	Egresos totales	Egresos de inversión	% sobre egresos totales	Egresos reales	% ejecutado/autorizado
RECOPE [1]	735.390,1	33.880,5	4,6	28.807,7	85,0
ICE	693.567,9	344.759,5	49,7	276.708,5	80,3
CNFL	139.707,6	14.950,5	10,7	12.451,0	83,3
A y A	56.128,0	18.778,7	33,4	7.971,0	42,5
Total	1.624.793,6	412.369,2	25,4	325.938,2	79,0

Cuadro 2.24

[1] Datos obtenidos del presupuesto de caja.
Fuente: Liquidación presupuestaria de las entidades para el año 2005.

Como datos a destacar, se determinó que el 83,6% de los recursos presupuestados para inversión de estas cuatro entidades corresponde al ICE, de los que el 61,7% se destinó a la ejecución de varios proyectos del sector eléctrico, entre ellos, el Proyecto Hidroeléctrico Pirrís, el Proyecto Geotérmico Miravalles y el Proyecto de Transmisión Río Macho-Moín. Por otra parte, se resalta la subejecución que muestra el ICAA respecto de los recursos asignados a proyectos de inversión, la cual representó el 57,5% de dichos recursos.

Es importante destacar, para el caso de RECOPE, que si bien los egresos de inversión alcanzan, en términos absolutos, una suma preponderante, vienen a representar un 4,6% del monto presupuestado para el año 2005 y un 4,1% del monto ejecutado para ese mismo período. Ello se explica por el incremento sostenido y considerable de los precios de los hidrocarburos, que dan como resultado que del total del presupuesto ejecutado, el 90,4% de los recursos se destinara ese año a la compra de dichos productos (materia prima, producto terminado, fletes y seguros de importación), lo que ascendió a un monto total de \$631.035,2 millones.

Factores comunes a estas cuatro entidades en relación con la subejecutoria de los recursos destinados a inversión, corresponden entre otros a situaciones tanto controlables como no controlables por parte de las administraciones, dentro de las que se destacan los problemas en los procesos de contratación administrativa, atrasos en la entrega de bienes por parte de los proveedores, incumplimientos por parte de los contratistas, atrasos en la cancelación de servidumbres y derechos de paso, así como condiciones climáticas adversas.

La subejecución del 57,5% alcanzada por el ICAA en el 2005, es representativa de las subejecuciones del presupuesto de inversiones que se ha venido dando en los últimos períodos, la que se sustenta, principalmente, en debilidades en las peticiones tarifarias formuladas, a partir de las cuales se logran los recursos financieros y en las deficiencias en cuanto a la gestión de los proyectos de desarrollo.

Pese a que en RECOPE el nivel de ejecución de caja del presupuesto de inversión mostró un incremento, al pasar de 52,0% en el 2004, a 85,0% en el 2005, que se asocia con la ejecución de dos proyectos denominados “Edificios San José” y “Poliducto Limón-La Garita”, ha venido en los últimos años enfrentando un rezago importante en sus inversiones de capital, especialmente en infraestructura; ya que existen problemas originados por las condiciones del actual muelle petrolero y por la capacidad del sistema de almacenamiento; por lo tanto, se hace necesario que dicha empresa defina sus proyectos de inversión con el objeto de minimizar cualquier posible impacto en la prestación del servicio con la consiguiente amenaza

para el desarrollo de la industria y el comercio, o bien, inversiones excesivas innecesarias en infraestructura.

Por otra parte, el ICE ejecutó un 61,7% de su presupuesto en proyectos de electricidad, los cuales se destinaron principalmente para el desarrollo de los sistemas de generación, transmisión y distribución. Sin embargo, además de las debilidades comunes de subejecutoria de las entidades del sector, se destacan a manera de ejemplo los atrasos en las diferentes etapas de algunos de los proyectos, los cuales podrían afectar la atención de la demanda a futuro y poner en riesgo el abastecimiento de energía eléctrica; tal es el caso del proyecto “Ciclo Combinado Garabito”, que debió entrar en operación en el 2006; la reprogramación de actividades en el Proyecto Hidroeléctrico Pirrís, lo que eventualmente afectaría la fecha de inicio de operación, al igual que en los Proyectos Geotérmico Las Pailas y el Hidroeléctrico Boruca , los que podrían incidir en el suministro eléctrico a partir del año 2010.

Por otra parte la subejecución en inversión de líneas de transmisión dificulta el suministro de energía a nuevos sitios y también reduce el nivel de confiabilidad de la red de transmisión de todo ese sistema, ejemplos de ello son los proyectos “Transmisión de Poás” y “Transmisión Tarbaca”, cuya fecha de entrada en operación se trasladó para mayo de 2006; y por último, los atrasos en las obras del sistema de distribución y alumbrado público impiden extender la cobertura a nuevos clientes.

En lo que respecta a la CNFL, se observó una ejecución del presupuesto de inversión de un 83,3% al 31 de diciembre de 2005; sin embargo, se debe destacar que el contenido económico del programa de inversiones fue variado en reiteradas oportunidades, con el fin de incluir o excluir recursos para la realización de diferentes proyectos de inversión, e incluso se asignó contenido presupuestario a una serie de proyectos que no fueron considerados en el plan de inversión tarifario, remitido a la ARESEP como justificante de los recursos requeridos para la ejecución de proyectos de inversión.

Análisis cualitativo de algunos aspectos financieros en el ICE

Recuadro 2.22

Para la prestación de sus servicios de electricidad y telecomunicaciones –dados los principios de accesibilidad y universalidad que los sustentan–, el ICE requiere de recursos financieros considerables, que le permitan llevar a cabo sus inversiones de capital y así atender el crecimiento sostenido de la demanda y los niveles cada vez más elevados de calidad en la prestación de sus servicios.

Considerando lo anterior en los últimos años se ha presentado cierta desmejora en la situación financiera de los Sectores que conforman el ICE, con una tendencia más marcada en el Sector Electricidad, ya que muestra los indicadores financieros menos favorables, lo que se materializa en una disminución sostenida en sus niveles de liquidez, afectando la capacidad del Sector para atender las obligaciones inmediatas y presionando hacia la concertación de líneas de crédito y a la movilización temporal de recursos del Sector Telecomunicaciones al Sector Eléctrico. Como consecuencia el Sector Eléctrico mostró en los últimos años un capital de trabajo negativo, con la eventual afectación que ello pueda representarle, para la atención normal de sus operaciones.

*Recuadro 2.22
(continuación)*

Por su parte, el Sector Telecomunicaciones refleja indicadores financieros relativamente más favorables; ya que se observó para los últimos cuatro años un descenso en algunos de esos indicadores (liquidez y rentabilidad). Al respecto, los indicadores de liquidez de ese Sector mejoraron a finales del 2003, en razón de que el Consejo Directivo del ICE autorizó el traslado de obligaciones del 2003 al 2004 y de 2004 al 2005, hasta por un máximo de ¢46.280 millones; no obstante, dicha posposición de pagos viene a ejercer presión sobre los recursos futuros disponibles. No puede soslayarse el hecho de que el aplazar las obligaciones contractuales de pago, estaría operando solamente como un mecanismo de mitigación temporal de las presiones financieras que pueda estar afrontando el Sector; ello en la medida en que no se obtengan recursos provenientes de otras fuentes financieramente más sostenibles, como lo serían las tarifas, o bien, créditos con períodos de gracia y tasas de interés más blandas

Por su parte, el servicio de la deuda, constituido por intereses y amortizaciones, ha sufrido en estos años incrementos significativos, sobre todo en el Sector Eléctrico, originado por un aumento leve en el nivel de endeudamiento y la devaluación del colón. A lo que se debe aunar un crecimiento importante en el período medio de cobro, lo cual incidiría en la recuperación oportuna de los recursos invertidos en cuentas por cobrar, revelando así la necesidad de que las autoridades del ICE examinen con atención las causas de esta desmejora en el nivel de efectividad de la gestión de cobro.

Adicionalmente, durante los últimos años los costos de operación de ambos Sectores se han incrementado, en términos porcentuales, en una mayor proporción que los ingresos. En el caso del Sector Telecomunicaciones, por ejemplo, se han incrementado sustancialmente los costos asociados a los arrendamientos operativos de equipos de infocomunicación.

En cuanto a los problemas de liquidez y de rentabilidad que han enfrentado los Sectores del ICE, la Administración de ese Instituto ha señalado que esa entidad se encuentra afectada por varios factores externos que repercuten en su accionar, como son las fijaciones tarifarias otorgadas por la ARESEP, las políticas emitidas por el Banco Central de Costa Rica y por el Ministerio de Hacienda, relativas a restricciones crediticias y a directrices giradas por el Gobierno de la República, dirigidas a que ese Instituto mostrara el denominado “déficit cero”, lo que ha llevado al ICE a la búsqueda de nuevas formas de financiamiento.

De toda suerte, frente al fenómeno de la desmejora paulatina y sostenida de diversos indicadores financieros, se torna imperativo que las autoridades del ICE tomen medidas conducentes a mejorar los sistemas de control de los ingresos, de los costos y de las contrataciones, por su incidencia en la prestación de los servicios, en una coyuntura de eventual apertura del mercado de las telecomunicaciones y de posibles reformas jurídicas en el campo de los servicios eléctricos.

Finalmente, interesa destacar que la Contraloría General le ha girado disposiciones al ICE, orientadas a corregir debilidades en la estimación de los ingresos del Sector de Telecomunicaciones; el nivel de efectividad de la gestión de cobro de los Sectores; el marco de políticas, procedimientos con el fin de detectar riesgos asociados a la liquidez y al endeudamiento; el sistema de costos y resultados de los indicadores financieros de la entidad.

Esfuerzos realizados ante presuntas dádivas en el ICE

Recuadro 2.23

Debido a los presuntos actos de corrupción acaecidos en meses anteriores y que se hicieron del conocimiento público a través de los medios de comunicación colectiva, en los que empresas privadas habrían otorgado dádivas o comisiones a funcionarios y ex funcionarios públicos, la Contraloría General resolvió emprender investigaciones en sede administrativa, tendentes a corroborar la ocurrencia de tales actos de corrupción. Lo anterior, con miras a dictar una posible inhabilitación a tales empresas, para participar en procedimientos de contratación administrativa, de conformidad con el artículo 100 inciso c) de la Ley de la Contratación Administrativa y el artículo 106 del Reglamento General de la Contratación Administrativa.

A efectos de dar cumplimiento a lo antes indicado, la primera investigación programada tenía por propósito la determinación de un eventual otorgamiento de dádivas a varios ex directivos y ex funcionarios del ICE, por parte de una empresa privada contratista del sector de telecomunicaciones de ese Instituto. Al respecto, en vista de que las aparentes dádivas o comisiones habrían sido otorgadas por la empresa contratista, mediante transferencias bancarias, realizadas a través de la cuenta corriente bancaria de otra sociedad anónima, el órgano contralor llevó a cabo las diligencias de rigor, a efectos de obtener la documentación pertinente de parte del Ministerio Público, siendo que este último órgano tenía en su poder tal documentación, en calidad de evidencia dentro de las investigaciones penales que lleva a cabo sobre este mismo caso, según se había venido informando en los medios de comunicación.

Ante el requerimiento formulado por el órgano contralor, el Fiscal General de la República denegó la citada solicitud, señalando que los documentos y demás evidencias que había recopilado hasta la fecha, revestían la condición de ser de carácter privado, obtenidos a partir de órdenes de registro, examen y secuestro dictadas por el Juzgado Penal de Hacienda y de la Función Pública, a solicitud de la Fiscalía; y que, por imperativo legal y constitucional no podía entregarse a la Contraloría General esa documentación, sin violentar el “principio de la privacidad de las actuaciones” que informan las causas penales. Finalmente, indicó que solo contando con autorización jurisdiccional podría suministrarse a terceros, sea, a quienes no sean parte en el proceso penal.

De conformidad con lo señalado por la Fiscalía General de la República, el órgano contralor solo podría obtener la información y documentación de prueba requerida, si así se ordenara en sede jurisdiccional; no obstante ello, de la lectura de las normas relacionadas con la solicitud o requerimientos de información, así como del registro, examen y secuestro de documentos privados, se puede inferir que no existe norma específica que faculte a este órgano contralor a solicitar en esa sede jurisdiccional la información y documentación que se incorpora al expediente de investigación en una causa penal, como lo sería en el caso antes aludido.

Lo anterior por cuanto, la garantía de acceso y disposición de información que ostenta este despacho sobre la contabilidad, correspondencia y en general sobre los documentos emitidos y recibidos por los sujetos pasivos privados, tal y como lo dispone el numeral 13 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, remite a las salvedades de orden constitucional y legal, lo que encuentra asidero jurídico en la restricción que establece el artículo 24 de la Constitución

*Recuadro 2.23
(continuación)*

Política, al señalar que la ley fijará los casos en que los Tribunales de Justicia podrán ordenar el secuestro, registro o examen de documentos privados, pero solo para esclarecer asuntos sometidos a conocimiento de esos Tribunales. En ese sentido, la Ley de Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados e Intervención de las Comunicaciones, Nº 7425 del 9 de agosto de 1994, limita dicho acceso al esclarecimiento de los asuntos penales sometidos a conocimiento de los referidos Tribunales.

Si bien el procedimiento de inhabilitación de las personas físicas y jurídicas que informan los artículos 100 de la Ley de la Contratación Administrativa y 106 del Reglamento General de la Contratación Administrativa es un proceso de resolución exclusivo en sede administrativa, y de que han sido públicas y notorias las aparentes actuaciones irregulares de los mencionados ex directivos y ex funcionarios del ICE, según lo ha informado la prensa nacional, lo cierto es que dicho procedimiento de inhabilitación cumplirá su objetivo, una vez que se haya establecido la verdad real de los hechos, verdad que se sustenta, con mayor grado, en la valoración de prueba respecto de la cual, en un principio, se estimó que se accedería a ella a los efectos de conducir a una eventual apertura de dicho procedimiento. Sin embargo, al no haber podido contar la investigación administrativa con la prueba requerida a esta fecha, como se ha comentado líneas arriba, en razón de que se encuentra en poder de la Fiscalía General de la República y no puede ser remitida a este órgano contralor, por las restricciones constitucionales y legales establecidas, corresponderá a la sede penal determinar si se produjo o no el otorgamiento de las dádivas o comisiones aludidas, para luego valorar en sede administrativa la apertura del procedimiento administrativo en mención. No se omite indicar que una limitación como la aquí apuntada, por lógica consecuencia ha terminado extendiéndose a otros casos que el órgano contralor pretendía investigar, con el mismo objetivo de conducir a una eventual inhabilitación de proveedores, tales como algunos del sector de telecomunicaciones del ICE y de la CCSS, igualmente citados en su oportunidad por los medios de comunicación y que ya tienen expedientes de investigación abiertos por parte del Ministerio Público.

7. Sectores Financiero, de Economía y Comercio

7.1 Sector Financiero Público Costarricense

El Sector Financiero Público Costarricense (SFPC) está constituido por varios subsectores: bancos públicos, operadoras de pensiones, puestos de bolsa, sociedades administradoras de fondos de inversión, seguros y otras entidades que tienen una función de financiamiento en sectores específicos como el Cooperativo (INFOCOOP), Municipal (IFAM), Vivienda (INVIU), Educación (CONAPE) y Social (JPSSJ).

En este Sector, la Contraloría General ejerce además una función de rector del Ordenamiento de Control y Fiscalización Superior de la Hacienda Pública y mediante la implementación de una estrategia de fiscalización de segundo piso, coordina y a la vez fiscaliza que el CONASSIF, las Superintendencias y las Auditorías Internas de las entidades que conforman el SFPC, cumplan con las labores de supervisión y vigilancia a efecto de que exista una regulación y supervisión prudencial de la actividad financiera, dada la sensibilidad que pueda tener ante las condiciones del entorno económico, político y social, tanto interno como externo.

Durante el periodo 2005 el presupuesto definitivo del SFPC ascendió a ₡1.370.470,8 millones, con una distribución por Subsectores¹ que puede apreciarse en el cuadro que sigue, al igual que la ejecución presupuestaria lograda por cada uno de ellos, y que en forma global produjeron un superávit presupuestario del orden del 37,0%.

**SECTOR FINANCIERO
LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL AÑO 2005, POR SUBSECTORES**
En millones de colones

	Bancos	Seguros	Puestos de Bolsa	SAFIS	OPC	Otras	Regulación y Supervisión	TOTAL SECTOR
Presupuesto Aprobado (ingresos=egresos)	733.758,8	253.722,7	17.391,6	6.636,9	13.121,3	131.159,5	214.680,0	1.370.470,8
Ingresos Efectivos	671.967,5	518.045,0	23.393,3	7.062,9	19.431,8	157.635,9	196.015,6	1.593.552,0
Saldo	-61.791,3	264.322,3	6.001,7	426,0	6.310,5	26.476,4	-18.664,4	223.081,2
Egresos ejecutados	564.273,1	200.145,5	11.360,7	4.878,7	7.156,6	103.055,8	194.948,0	1.085.818,3
Saldo	169.485,8	53.577,2	6.030,9	1.758,1	5.964,8	28.103,8	19.732,0	284.652,5
Superávit	107.694,5	317.899,5	12.032,6	2.184,1	12.275,3	54.580,1	1.067,6	507.733,7

Cuadro 2.25

Fuente: Presupuestos y liquidaciones presupuestarias de las entidades del sector

En el año 2005 el mercado financiero costarricense se caracterizó por presentar una importante disponibilidad de recursos provenientes de los vencimientos de títulos en dólares no renovados por el BCCR y el Ministerio de Hacienda² y del ingreso de capitales con carácter especulativo, que fueron canalizados principalmente hacia las entidades del sistema financiero, los cuales se sumaron a los recursos de muy corto plazo que se habían mantenido desde el año anterior en el sistema como producto de la migración de recursos de los instrumentos de inversiones mancomunadas hacia cuentas corrientes en los bancos luego de la crisis del mercado de valores.

El BCCR intentó reducir ese exceso de liquidez mediante un incremento en el encaje mínimo legal, pasando en septiembre del 2004 de un 10,0% a un 12,0%, y en el segundo semestre del 2005 a un 15,0%. No obstante que con esta medida se da una restricción en la canalización de recursos hacia crédito e inversión por parte de los intermediarios financieros, el exceso de liquidez en la economía permanece y está fuertemente concentrada en los bancos comerciales del Estado, a pesar de la agresiva campaña que estos han venido ejecutando, orientada a promover nuevas opciones de financiamiento, que permitan colocar ese excedente de recursos. Dada esa realidad, el sector público financiero de este país tiene el gran reto de buscar nuevos instrumentos para la colocación de ese excedente de liquidez y ya ha iniciado una diversificación del portafolio, realizando operaciones de inversión en títulos emitidos en el extranjero, principalmente Títulos del Tesoro de los Estados Unidos de América.

¹ En el caso de los bancos y sus subsidiarias (Puestos de Bolsa, SAFI y OPC), los recursos presupuestarios no corresponden al total de recursos que administran, dado que esas entidades incorporan en sus presupuestos únicamente los egresos operativos, las inversiones en activos fijos y los ingresos necesarios para su financiamiento, no reflejándose las captaciones de recursos de terceros, los desembolsos por préstamos, las recuperaciones de préstamos y los gastos por incobrables.

² En el primer trimestre del 2005 hubo vencimientos no renovados por cerca de US\$ 175,0 millones, lo que implicó un incremento en las posiciones en divisas en los bancos, la cual fue absorbida mediante la intervención del BCCR en el mercado de divisas, originando una monetización importante. Dicha monetización debió ser neutralizada por el Banco Central a través de la colocación de BEM y del Sistema de Inversiones de Corto Plazo.

Por otra parte, en el año 2005 el CONASSIF aprobó una serie de modificaciones a la normativa vigente que se espera impacte directamente la situación financiera de los bancos públicos y por ende del Sistema Financiero en general, tales como la normativa SUGEF-1-05 o “Reglamento para la calificación de Deudores” y SUGEF-3-06 o “Reglamento sobre Suficiencia Patrimonial de Entidades Financieras”.

En cuanto a las carteras mancomunadas, tanto los fondos de inversión como los fondos de pensiones parecen haber iniciado un proceso de recuperación, no obstante que los saldos administrados continúan muy por debajo de los niveles que se mantenían en marzo del 2004, antes de la crisis del mercado de valores.

Otros aspectos a considerar en el accionar del SFPC y que se pueden definir como los principales retos para el 2006 corresponden a los alcances de los dos proyectos pendientes de definir en la Asamblea Legislativa —la Reforma Fiscal y el CAFTA—, cuya aprobación podría modificar sustancialmente la operativa de las instituciones que componen el sistema financiero ante un eventual incremento en la competencia. En el caso específico del Plan Fiscal, pretendía obligar a los bancos a tributar el 30,0% de sus utilidades como pago del impuesto de renta, y para el caso de los intereses recibidos por los títulos valores el impuesto subiría del 8,0% al 10,0% (deductibles de la renta), lo cual afectaría directamente sus resultados¹, no obstante, el impasse en que se encuentra este proyecto, la intención de gravarlos podría subsistir con el impacto que esto tendría en su desenvolvimiento financiero. Además, de ratificarse el CAFTA se permitiría entre otras cosas el comercio transfronterizo de servicios financieros, especialmente en lo que respecta al mercado bursátil y de seguros. Adicionalmente, se encuentra en estudio de la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que investiga el Sistema Financiero Nacional, un proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Supervisión Financiera y del Régimen de Sanciones (Expediente N° 16008), el cual pretende lograr una supervisión efectiva consolidada de los grupos financieros que operan en el país, incluyendo la banca Off-Shore (banca domiciliada en el extranjero).

a. Subsector de Bancos Públicos

El Subsector de Bancos Públicos está constituido por los bancos comerciales del Estado (Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica y el Banco Crédito Agrícola de Cartago) y los bancos creados por leyes especiales (Banco Popular y de Desarrollo Comunal y Banco Hipotecario de la Vivienda).

Al cierre del 2005 el tamaño del Sistema Bancario Nacional medido por el saldo de los activos totales es de aproximadamente ₡5.803.681,6 millones, de los cuales el 65,9% corresponden al SBP. En el año 2005 este Subsector vio disminuida su importancia relativa en un punto porcentual respecto a la que mostraba al cierre del 2004, ya que sus activos crecieron a una tasa menor que la de los bancos privados (21,6% y 27,4% respectivamente). El BNCR incrementó el liderazgo dentro del Subsector, mientras el BCAC pierde importancia al ver reducido su nivel de activos en un 25,0% respecto al mostrado al final del 2004, producto del redireccionamiento del Banco ante la alianza con el BCR.

¹ Actualmente, si el banco obtiene ingresos por los intereses que pagan los títulos valores mayores a su utilidad, entonces no pagan impuesto de renta, pues se parte del supuesto que dichos recursos habían sido gravados en la fuente; solo si las utilidades exceden los ingresos por intereses de títulos valores, el banco paga dicho impuesto.

Banco Crédito Agrícola de Cartago

Recuadro 2.24

Al cierre del 2005 los activos del BCAC mostraron una reducción del 25,0% respecto al año anterior, como consecuencia de una disminución en su pasivo, principalmente en las cuentas de obligaciones con otras entidades financieras.

Al respecto es importante mencionar la alianza que acordaron el BCAC y el BCR, mediante la cual unían esfuerzos y recursos para alcanzar beneficios mutuos. Específicamente, con esa alianza el BCAC busca dirigir los esfuerzos comerciales a la micro, pequeña y mediana empresa, mientras el BCR persigue enfocarse en la banca corporativa; para lo cual trasladarían paulatinamente las operaciones crediticias que cada banco posee en estas áreas. Esta alianza comercial constituyó el arma más fuerte con que contó el BCAC para tratar de mejorar la mala situación financiera con que cerró el 2004.

Al concluir el 2005 todo indica que el impacto de las actividades realizadas al amparo de la alianza ha sido positivo para el BCAC, el cual ha experimentado una mejora y estabilidad en sus indicadores. También muestra una mejora en la intermediación crediticia que realiza, pues logra una mayor canalización de los recursos hacia la cartera de créditos y no hacia inversiones, situación que no había podido mostrar desde varios años atrás.

Sin embargo, al cierre del 2005 el Banco sigue mostrando un nivel alto de gastos administrativos, que se han incrementado producto de la fuerte erogación por pago de prestaciones que tuvo que enfrentar, ante la supresión de algunas plazas a la luz del nuevo direccionamiento que se le está dando.

El BCAC cierra el 2005 con un nivel de utilidades de ¢2.286,6 millones, ¢1.055,9 millones más que las utilidades alcanzadas al cierre del 2004, explicadas principalmente en el hecho de que la caída en los gastos fue mayor a la caída en los ingresos, y no precisamente a la generación de nuevos ingresos.

Según el cronograma establecido, al finalizar el 2005 el BCAC debería haber terminado con la segunda etapa de la alianza con el BCR, que consiste en la consolidación financiera y operativa tanto del Banco como de la alianza. Para el 2006 se espera el inicio de la tercera etapa, a efecto de afianzar esa consolidación. La Contraloría General se ha mantenido al tanto de la operatividad de dicha alianza y el accionar de los bancos dentro de ella, con el fin de verificar el impacto y la efectividad de las medidas adoptadas.

Según estados de resultados, el subsector cerró el año 2005 con una utilidad del orden de los ¢73.984,3 millones, superando en un 35,2% la obtenida al final del año anterior. Este resultado le permitió alcanzar un nivel de rentabilidad sobre el patrimonio del 18,4%, mayor al incremento en el IPC (14,07%), que es el parámetro de normalidad establecido por la SUGEFA para este indicador en forma individual. Por su parte la rentabilidad sobre el activo productivo promedio al cierre del 2005 fue de 2,6%, con lo que sobrepasó el 1,8% establecido como parámetro individual de normalidad para ese período.

SUBSECTOR DE BANCOS PÚBLICOS
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL AÑO 2005

En millones de colones

	BNCR	BCR	BCAC	BPDC	BANHVI	TOTAL
Presupuesto Aprobado (Ingresos=egresos)	311.110,0	200.638,8	45.689,6	114.482,9	61.837,5	733.758,8
Ingresos ejecutados	276.097,0	190.228,6	35.672,9	118.407,5	51.561,6	671.967,5
Saldo	-35.013,0	-10.410,2	-10.016,7	3.924,6	-10.276,0	-61.791,3
Egresos ejecutados	246.479,0	159.388,9	31.787,2	89.797,8	36.820,1	564.273,1
Saldo	64.631,0	41.249,8	13.902,4	24.685,1	25.017,4	169.485,8
<i>Superávit</i>	<i>29.618,0</i>	<i>30.839,6</i>	<i>3.885,7</i>	<i>28.609,7</i>	<i>14.741,5</i>	<i>107.694,5</i>

Cuadro 2.26

Fuente: Presupuestos y liquidaciones presupuestarias de las entidades del Sector

La Contraloría General aprobó a las entidades que conforman este Subsector para el año 2005, presupuestos por un total de ₡733.758,8 millones, monto superior en un 26,8% al aprobado para el 2004. En su gran mayoría, los bancos que lo conforman no lograron alcanzar los ingresos programados, pero al ser compensados por gastos efectivos inferiores a los presupuestados, les permitió cerrar con un superávit presupuestario que representa el 14,7%¹.

Recuadro 2.25

Banco Internacional de Costa Rica

El 31 de octubre del 2004 BICSA Corporación Financiera, S.A. (BCF) acordó una distribución de dividendos por US\$ 41,2 millones, correspondiéndole al BCR la suma de aproximada de US\$ 8,2 millones en su condición de propietario del 20% del capital social de dicha corporación, y al BNCR en su condición de accionista mayoritario, dueño del 80% de las acciones, la suma de US\$ 33,0 millones. Como parte del pago, el BNCR absorbió al BICSA Costa Rica y a la empresa emisora de tarjetas de crédito BICSA CARD, cerrando a partir de esa fecha, BICSA operaciones en nuestro país.

A principios del 2005 se inicia un proceso de fusión por absorción entre las sociedades panameñas BICSA Corporación Financiera S.A. y el Banco Internacional de Costa Rica S.A. (BICSA Panamá), que fue ratificado en la Asamblea Extraordinaria de Accionistas del 27 de junio del 2005 y en la que se estableció que prevalecería como sociedad sobreviviente, el BICSA Panamá. También se acordó que la Unidad de Auditoría Interna del BICSA Panamá sería la responsable de la función integral de coordinación del control interno del BICSA Panamá y sus subsidiarias (la Arrendadora Internacional S.A., la Agencia Bancaria propiedad del Banco ubicada en Miami y las oficinas de representación ubicadas en el Salvador, Guatemala y Nicaragua, así como de la oficina de soporte al cliente ubicada en Costa Rica).

En diciembre del 2005, la División de Autorizaciones y Aprobaciones de la Contraloría General refrendó el Contrato de Cesión de Acciones del BNCR al BCR; mediante el cual el BNCR le endosa el 31% de las acciones totales de BICSA (1116 acciones) que mantenía en su poder como accionista mayoritario, pasando a ser el BCR el accionista mayoritario del Banco Internacional de Costa Rica S.A., Panamá, con un 51% de las acciones en su poder.

¹ Se explica principalmente en una recaudación real del 91,6% de los ingresos presupuestados y en una ejecución del 76,9% de los gastos incluidos en el presupuesto definitivo.

b. Subsector de Seguros

Por mandato legal¹ el desarrollo del negocio de la oferta de seguros y reaseguros contra riesgos de todo género que se realice en Costa Rica es competencia exclusiva del INS, salvo la autorización dada por Ley a la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional². De ahí que el análisis del Subsector de Seguros se refiera directamente a la situación del INS, aclarando que además de las actividades sustantivas de administración del monopolio de los seguros y reaseguros del país, ese Instituto desarrolla otra serie de actividades en las que el bloque de legalidad le ha permitido incursionar, como lo son la administración del cuerpo de bomberos y la posibilidad de participar en el mercado crediticio hipotecario.

El presupuesto del INS para el año 2005 fue de ₡253.722,7 millones, financiado en su gran mayoría (72,4%) con recursos producto de la venta de las primas de seguros y la colocación de reaseguros. Al final del periodo, la recaudación total fue de ₡267.277,4 millones (sin incluir el superávit acumulado al 31 de diciembre del 2004). Este nivel de ingresos, explicado en un 47,0% por el Seguro Voluntario de Vehículos, el de Riesgos del Trabajo y el Seguro de Incendios, superó en un 7,1 % lo recaudado en el año 2004, lo que indica que los ingresos del Instituto en el 2005, no solo crecieron a un ritmo menor del que se venía presentando en los años precedentes, sino que también presentaron en términos reales una disminución del 3,1%.

Los egresos presupuestados por el INS se distribuyeron en tres programas, “Dirección Superior y Administración” con ₡101.335,2 millones, “Servicios comerciales, solidarios y mercadeo” con ₡144.017,8 millones y el “INS-salud” con ₡8.369,7 millones. Considerando que las actividades de reaseguros están asignadas al programa de “Dirección Superior y Administración”, dada la participación activa de las autoridades superiores en su gestión, aproximadamente un 75,0% de esos egresos se destinó a las actividades sustantivas y un 25,0% para financiar las labores de apoyo administrativo y de dirección. La ejecución efectiva del gasto muestra una subejecución generalizada del presupuesto que alcanzó a nivel institucional la suma de ₡53.577,2 millones, un 21,1% del total presupuestado.

Los Estados Financieros del INS correspondientes al período concluido el 31 de diciembre del 2005, reflejan una utilidad neta después de impuestos de ₡19.170,8 millones, cifra que creció un 38,0% respecto a la del período anterior. Este resultado se fundamenta principalmente en la rentabilidad obtenida de las inversiones financieras, que ascendió a ₡25.404,3 millones, y que supera dos veces y medio las utilidades derivadas del negocio de aseguramiento (₡10.397,4 millones).

Conviene destacar como hecho relevante dentro los resultados financieros obtenidos por el Instituto en el 2005, la pérdida que genera la administración del cuerpo de bomberos, la cual alcanzó ₡5.225,3 millones, suma ligeramente inferior al déficit del año anterior, pero aún importante. Esta actividad se puede considerar como una obligación social del país asignada al INS durante años, pero cuya permanencia debe revisarse ante una eventual apertura del

¹ Ley N° 12 del 30 de octubre de 1924, Ley de monopolios y del Instituto Nacional de Seguros y Ley N° 6082 del 30 de agosto de 1997.

² Ley N° 181 del 17 de agosto de 1944, que le permite comercializar pólizas de Seguros de Vida entre los miembros activos y pensionados del Magisterio Nacional.

mercado de seguros, en la cual se someta a la institución a una fuerte competencia donde la valoración de las primas de los seguros sería vital para su subsistencia, por lo que el asumir costos que no son propios del negocio, pueden afectar significativamente su participación en el mercado.

Los estados financieros en referencia permiten determinar un indicador de rentabilidad sobre el patrimonio obtenido en el período en análisis del orden del 17,5%, inferior al que se obtuvo en el 2004, pero que supera el índice de inflación en más de 3,0%, lo que ayudó al crecimiento institucional en términos reales. En este año 2005, contrario a lo sucedido en el pasado, se logró un rendimiento sobre el patrimonio menor al obtenido en forma global por los bancos públicos, que fue del 18,4%.

Con ocasión de la aprobación del presupuesto del INS para el año 2006, la Contraloría General hizo una serie de observaciones sobre deficiencias que se vienen observando desde hace varios años en el sistema de planificación institucional, como la omisión en el PAO de un planteamiento a nivel institucional que incluya objetivos y metas de gestión estratégica, en el cual se pueda visualizar los logros concretos que la Administración se propone obtener en el período que cubre el presupuesto. El citado plan se limita a conjuntar los planes de unidades responsables de los diferentes procesos y a ese nivel se proponen los objetivos y metas de gestión. Sin embargo, la agrupación de las propuestas de las diferentes unidades no logra visualizar una propuesta de gestión institucional donde se planteen objetivos y metas mesurables e indicadores de gestión institucionales sobre materias de crecimiento, desarrollo y fortalecimiento institucional.

Esta omisión es considerada por el Órgano Contralor como crítica, por cuanto limita en forma considerable una adecuada evaluación de la gestión institucional y dificulta la evaluación y la rendición de cuentas.

Es importante señalar que la evaluación de la ejecución del PAO 2005, a cargo de MIDEPLAN, arrojó una calificación ponderada de 8,10 que es considerada ‘buena’. No obstante, esa evaluación tiene la limitación de basarse únicamente en la parte del PAO incluida en la denominada ‘Matriz de Desempeño Institucional’, la cual está relacionada estrechamente con las ‘Áreas temáticas’ que rigen el PND. La materia de administración y comercialización de seguros y reaseguros, que constituyen las actividades sustantivas del INS, no está contemplada en el PND y por ende no existen ‘Áreas temáticas’ asociadas con ellas. Por ello, la mayor parte de la gestión del INS, que si se mide por la porción que le corresponde de la ejecución presupuestaria sería del 94,0%, no está contemplada dentro de la evaluación que realiza el citado Ministerio.

La evaluación se refiere a lo realizado en los programas de prevención de accidentes laborales y de tránsito, en el programa de crédito hipotecario, el programa de creación y repotenciación de productos nuevos y el programa de modernización informática, que si bien es cierto son ejecutados por el INS, no corresponden estos a sus programas sustantivos y por ello representan únicamente el 6,0% de los gastos anuales institucionales. Desde esta perspectiva, no puede generalizarse la evaluación y calificación obtenida para los programas citados, para valorar la gestión del Instituto como un todo, por lo que también se vuelve este instrumento insuficiente para la necesaria evaluación institucional.

Como parte del seguimiento de las disposiciones que realiza la Contraloría General, se verificó lo actuado por la Administración en relación con los impuestos dejados de retener a reaseguradores y las gestiones de cobro respectivas, tema que había ameritado el informe DFOE-FEC-12-2003. Se constató que el INS ha hecho esfuerzos por determinar los montos dejados de retener a los reaseguradores y que en la actualidad la retención se hace de acuerdo con los lineamientos de la Administración Tributaria; sin embargo, por diversas razones no ha concluido la cuantificación de los montos que se deben cobrar a los reaseguradores. A pesar de ello, el INS ha iniciado negociaciones con los reaseguradores para su cobro.

El estudio verificó además el cumplimiento satisfactorio del establecimiento de controles para que la retención del impuesto a las remesas al exterior derivadas de los contratos de reaseguros, se realice de acuerdo con las directrices emitidas por la Dirección General de Tributación Directa. También se ha cumplido con el seguimiento del proceso judicial interpuesto ante la divergencia de criterio para el cálculo del impuesto que existe entre el INS y dicha Dirección y que según criterio de la Administración Tributaria dio origen a que se hiciera una retención indebida.

Tal como lo ha señalado la Contraloría General en anteriores oportunidades, la necesidad de lograr una modernización del INS y la posibilidad de una apertura del monopolio del negocio de los seguros, genera una serie de retos para el país, algunos contemplados dentro de los compromisos adquiridos en el CAFTA.

Conviene recordar la necesidad de que el país se aboque, independientemente que se dé o no la apertura del negocio de seguros, a la reflexión y análisis para la toma de decisiones sobre la importancia de contar con una autoridad reguladora y supervisora de la actividad aseguradora, que tenga por objeto la fiscalización de las actividades sustantivas de las entidades que participan del mercado de seguros en el país, sea una única en el caso del monopolio o varias en caso de darse la apertura. Asimismo para que vele por los legítimos intereses de los asegurados, de acuerdo con las normas contractuales que rigen la relación comercial y para que las personas, empresas o instituciones supervisadas, desde su iniciación hasta el término de su liquidación, actúen en cumplimiento del bloque de legalidad que rige el funcionamiento de este mercado.

Como ámbito de acción, según dictan las normas internacionales comunes en la materia, la autoridad supervisora deberá ejercer atribuciones de supervisión en el cumplimiento del marco normativo aplicable, atribuciones normativas como mecanismo regulador para alcanzar de la actividad los mejores intereses para el país y para la sociedad, atribuciones sancionatorias con el fin de hacer efectivo el cumplimiento de la normativa, y atribuciones de desarrollo y promoción para responder permanentemente a esos mejores intereses. La creación de dicha autoridad supervisora ayudará a fortalecer el Sistema de Fiscalización Superior, para lo cual se requerirá una estrecha coordinación de las actividades con la Contraloría General como ente rector del Ordenamiento de Control y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública y con otros órganos de control que actúan dentro del ámbito del Sector Financiero Costarricense.

Otro tema que resulta de imperiosa necesidad lo constituye una reforma legal que dote al país de una normativa de seguros moderna y que le permita, ante la eventual apertura, la

leal competencia bajo estándares de alta calidad y con reglas claras y transparentes para bienestar de todos los asegurados y de la sociedad en general. Asimismo, se requiere dentro de esa reforma legal, el fortalecimiento del INS, para que se constituya en un actor preparado, competitivo y eficiente dentro de un mercado de alta calidad de los servicios de seguros. Esto deberá ser complementado con las reformas de procesos internos, acordes con una actividad globalizada en la que la calidad y oportunidad de los servicios brindados determinan el éxito o fracaso de los que participan en ella.

El país también debe definir sobre el futuro de la administración de los seguros solidarios, dado que ante una eventual apertura del mercado, estas líneas también podrían ser de interés para empresas privadas cuyos intereses pueden no obedecer a principios de solidaridad social, de tal forma que se requerirá normativa específica para regular la comercialización de este tipo de seguros en aras de garantizar la satisfacción del interés social que se busca con la existencia de los seguros obligatorios de vehículos y riesgos de trabajo.

Por último, deben tomarse decisiones sobre la forma futura de operar las actividades relacionadas con obligaciones sociales que como país se le ha asignado al Instituto, como es el caso de la administración de cuerpo de bomberos, dado que como se comentó anteriormente, esta actividad funciona con pérdidas operativas, lo que vendría a ser un elemento distorsionador en un posible mercado abierto.

También sobre el tema del cuerpo de bomberos, conviene resaltar que además de su administración, al Instituto se le asignó por mandato legal, la administración del fondo de pensiones y jubilaciones de dicho gremio, régimen que se mantiene aún vigente para algunos funcionarios de ese Cuerpo. Según informa el INS en las notas a los estados financieros, en un estudio actuarial realizado en el 2005 se determinó que ese régimen acumula un déficit de ₡2.191,2 millones y mantiene una deuda con el Departamento de Seguros de Vida por el orden de los ₡3.500,0 millones por la compra de las pólizas que respaldan la renta vitalicia de los pensionados. A esta situación debe dársele una solución pronta a efecto de no afectar las líneas de seguros de vida y para garantizar a los futuros pensionados sus derechos de jubilación.

No cabe duda que la modernización de la actividad de los seguros y reaseguros merece especial atención y su solución a criterio del órgano contralor, puede considerarse como el punto de partida para un camino de reformas de toda índole, que permitan a Costa Rica contar en el mediano plazo con un mercado de seguros profundo, moderno, eficiente y que coadyuve de manera importante al desarrollo socio-económico del país.

c. Subsector de Puestos de Bolsa Públicos

El Subsector de Puestos de Bolsa Públicos representa aproximadamente un 1,3% del total consolidado de los recursos presupuestados en el SFP y se encuentra integrado por los Puestos de Bolsa del BNCR (BN Valores), del BCR (BCR Valores), del INS y del BCAC (INS-Bancrédito Valores) y del BPDC (Popular Valores).

Al cierre del año 2005 el Subsector de Puestos de Bolsa muestra un saldo de activos de ₡108.939,0 millones, encontrándose el 59,1% de ellos en poder de los Puestos de Bolsa

Públicos, dentro de los cuales el Popular Valores mantiene el liderazgo desde diciembre del 2003.

Las cuentas de terceros son de gran relevancia en los Puestos de Bolsa debido a que estas entidades, al igual que las Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión y las Operadoras de Pensiones, mantienen en cuentas de orden los recursos administrados de terceros, que constituyen la razón de ser de estos intermediarios bursátiles. Estas cuentas han crecido en forma considerable durante los últimos años, siendo el BN Valores el que maneja el mayor porcentaje.

**PUESTOS DE BOLSA PÚBLICOS
PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR SEGÚN CUENTAS DE TERCEROS**
En millones de colones

	diciembre-03		diciembre-04		diciembre-05	
BN Valores	802.916,8	50%	766.529,7	43%	1.077.070,1	48%
BCR Valores	82.386,8	5%	223.483,2	13%	266.436,8	12%
POPULAR Valores	218.241,0	14%	197.607,1	11%	206.869,7	9%
INS-Bancrédito Valores	486.955,3	31%	596.850,0	33%	691.798,1	31%
TOTAL	1.590.499,9		1.784.470,0		2.242.174,7	

Cuadro 2.27

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por las instituciones

El Subsector de Puestos de Bolsa Públicos cerró el 2005 con una utilidad de ¢248,1 millones, un 93,8% menor a la utilidad obtenida al concluir el año anterior. Esto le permite mostrar niveles de rentabilidad promedio sobre el patrimonio consolidado del 1,2%, muy inferior a la obtenida en diciembre del 2004, cuando alcanzó el 19,7%. Todos los puestos individualmente experimentaron una reducción en sus utilidades acumuladas, en relación con las del 2004, e incluso el caso específico del Popular Valores, debió soportar una pérdida real.

Popular Valores Puesto de Bolsa, S.A.

Recuadro 2.26

El Popular Valores cerró el año 2005 con pérdidas de ¢2.087,0 millones, originadas en inversiones en títulos valores del Tesoro de los Estados Unidos de América por aproximadamente US\$ 22,0 millones realizadas por el Puesto con recursos propios y del BPDC, por medio de Refco Capital Markets Ltd, domiciliada en Bermuda y Refco Securities, empresa intermediaria regulada por la Securities and Exchange Comisión de los Estados Unidos. Una parte de esos títulos (cerca de US\$ 12,0 millones) se encuentran actualmente inmovilizados a raíz del proceso de intervención que enfrenta REFCO, por lo que para cubrir una eventual pérdida de los mismos, la SUGEVAL exigió a este Puesto de Bolsa crear una estimación del 50,0% del valor registrado. El Popular Valores por su parte, adquirió dos créditos para poder restituir al BPDC las inversiones efectuadas, asumiendo así los títulos inmovilizados como propios. Mediante oficio N° 15813 del 2 de diciembre del 2005, la Contraloría General solicitó a dicha Superintendencia efectuar una investigación sobre tales operaciones.

La información presupuestaria atinente a este Subsector arroja para el 2005 una disponibilidad presupuestaria que en forma consolidada ascendió a ¢17.391,6 millones. El comportamiento real de los ingresos y gastos le permitieron al Subsector cerrar con un superávit presupuestario de ¢12.032,6 millones, dentro del que destaca BN Valores e INS-Bancrédito Valores; y que obedece principalmente a un incremento del 34,5% en la recaudación con respecto a los ingresos presupuestados, así como a una subejecución del 34,7% de los gastos presupuestados.

**PUESTOS DE BOLSA PÚBLICOS
LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL AÑO 2005**
En millones de colones

	BN Valores	BCR Valores	INS-Bancrédito Valores	Popular Valores	SECTOR
Presupuesto Aprobado (Ingresos=Egresos)	4.121,5	3.147,5	5.716,3	4.406,3	17.391,6
Ingresos ejecutados	9.609,6	2.852,3	6.895,0	4.036,3	23.393,3
Saldo	5.488,1	-295,2	1.178,7	-370,0	6.001,7
Egresos ejecutados	3.574,4	2.550,5	2.508,9	2.726,8	11.360,7
Saldo	547,1	597,0	3.207,4	1.679,5	6.030,9
Superávit	6.035,2	301,8	4.386,1	1.309,5	12.032,6

Cuadro 2.28

Fuente: Presupuestos y liquidaciones presupuestarias de las instituciones del sector

d. Subsector de Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión Públicas

El Subsector de las SAIFI representa aproximadamente el 0,5% de los recursos presupuestados en el SFPC, y esta conformado por las Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión del BNCR (BN Fondos), del BCR (BCR SAIFI), del INS y del BCAC (INS-Bancrédito SAIFI) y del BPDC (Popular SAIFI).

Al cierre del año 2005 el Subsector de SAIFI muestra un saldo de activos de ¢17.056,2 millones, de los cuales ¢6.560,6 corresponden a las SAIFI Pùblicas, las cuales en el último año perdieron un 1,2% de participación.

**SOCIEDADES ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE INVERSIÓN
PARTICIPACIÓN A NIVEL DE ACTIVOS TOTALES
A DICIEMBRE 2003-2005**

	diciembre-03	diciembre-04	diciembre-05
En el Sector Pùblico			
BN SAIFI	52,4%	27,9%	32,2%
BCR SAIFI	20,5%	22,9%	19,3%
POPULAR SAIFI	23,6%	46,3%	45,7%
INS-BANCREDITO SAIFI	3,5%	2,9%	2,8%
En el Total del Sector			
Sector SAIFI'S Pùblicas	34,8%	39,7%	38,5%
Sector SAIFI'S Privadas	65,2%	60,3%	61,5%

Cuadro 2.29

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por las instituciones

Aún cuando los Fondos de Inversión Administrados por el Subsector de SAFI aumentaron de ₡637.275,3 millones en el 2004 a ₡660.113,3 millones en diciembre de 2005, los administrados por las SAFI Públicas disminuyeron de ₡297.703,3 millones a ₡246.556,9 millones, pese a los esfuerzos realizados por atraer nuevamente a los inversionistas, dada la crisis del 2004.

En cuanto a la cantidad de inversionistas, a diciembre 2003 las SAFI Públicas contaban con 37.733, las SAFI Privadas con 29.594 y a diciembre del 2005 solamente 11.125 inversionistas se mantenían en las SAFI Públicas y 19.878 en las SAFI Privadas. Eso evidencia que si bien ambos sectores se vieron afectados por una importante disminución en el número de inversionistas, el sector público sufrió la mayor deserción.

El Subsector de SAFI Públicas cerró el año 2005 con una utilidad consolidada de ₡451,8 millones, menor en un 56,2% a la obtenida al final del año anterior. Esta caída en las utilidades repercutió directamente en la rentabilidad sobre el patrimonio de estas entidades, que con excepción de Popular SAFI, sufrieron un deterioro en su patrimonio dado que la rentabilidad lograda ni siquiera les permitió alcanzar el Índice de Precios al Consumidor (14,07%).

SOCIEDADES ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE INVERSIÓN PÚBLICAS UTILIDADES ACUMULADAS 2003-2005

En millones de colones

UTILIDAD ACUMULADA	BN Fondos	BCR SAFI	INS-Bancrédito SAFI	Popular SAFI	SECTOR
A Diciembre 2003	1.262,6	304,9	97,4	195,6	1.860,5
A Diciembre 2004	543,8	244,9	-1,6	293,9	1.081,0
A Diciembre 2005	46,4	158,0	-21,9	269,3	451,8
Rent. sobre el Patrimonio	2,5%	13,6%	-12,3%	15,5%	9,7%

Cuadro 2.30

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por las instituciones

Este Subsector presupuestó ₡6.636,9 millones para el ejercicio económico 2005, al final del cual mostró ingresos efectivos que ascendieron a ₡7.062,9 millones y gastos ejecutados por el orden de los ₡4.878,7 millones, resultados que le produjeron un superávit presupuestario de ₡2.184,1 millones, explicado en un 75,6% por el superávit de BN Fondos.

e. Subsector de Operadoras de Pensiones Públicas

La crisis en el mercado de valores que se dio durante los primeros meses del año 2004, afectaron fuertemente las operadoras de pensiones, al punto que cerraron dicho periodo con pérdidas. Sin embargo, en el año 2005 el panorama cambió, debido al significativo aumento de sus ingresos como consecuencia no solo de los mayores niveles de fondos administrados sino también de la aplicación del cobro de una comisión sobre los aportes como nueva fuente de ingresos.

Este incremento en los ingresos percibidos por las operadoras de pensiones permite que el Subsector cierre el año 2005 con utilidades de ₡2.750,1 millones, dejando atrás las pérdidas que mostraban desde que iniciaron operaciones, y como consecuencia con un indicador de rentabilidad sobre el patrimonio promedio que alcanza el 19.2%. Sin embargo, es

importante destacar el caso de INS Pensiones que mostró una rentabilidad del 1,0%, lo cual obviamente deteriora su patrimonio al no poder protegerlo del incremento en el nivel de inflación experimentado en la economía.

El cuadro que sigue muestra el monto total de activos administrados por cada una de las Operadoras que integran este Subsector al concluir el 2005, de los cuales el 76,7% son administrados por BN Vital y por la OPC del Banco Popular.

**OPERADORAS DE PENSIONES PÚBLICAS
ACTIVO NETO DE LOS FONDOS ADMINISTRADOS
A DICIEMBRE DEL 2005**
En millones de colones

Operadora	Monto	Participación
BN-VITAL OPC	234.905	45,9%
OPC DEL BANCO POPULAR	157.953	30,8%
BCR-PENSIÓN OPC	62.472	12,2%
CCSS OPC	35.090	6,9%
INS PENSIONES OPC	21.605	4,2%
OPC del Sector Público	512.026	100,0%

Cuadro 2.31

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por las instituciones

A este Subsector la Contraloría General le aprobó en forma consolidada para el año 2005 un Presupuesto de ¢13.121,3 millones, cuya ejecución arrojó ingresos un 48,1% mayores a los presupuestados, derivados en gran parte por el incremento en el cobro de las comisiones sobre aportes. Por su parte los gastos efectivos mostraron una subejecución presupuestaria del 45,5%. Ese comportamiento de los ingresos y gastos le permitieron al Subsector cerrar el 2005 con un superávit presupuestario consolidado de ¢12.275,3 millones, explicado en un 79,8% por la OPC del Banco Popular y por BN Vital.

7.2 Sector Economía y Comercio

El Sector Economía y Comercio está conformado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET), el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR).

El presupuesto definitivo del Sector Economía y Comercio ascendió a ¢30.482,4 millones para el ejercicio económico 2005, ostentando JUDESUR el mayor peso relativo al absorber el 32,0% de ese total. Por consiguiente, su tamaño comparado con el del SFPC, según la suma total de los presupuestos definitivos de las instituciones que lo conforman, es relativamente pequeño, pues en el 2005 significó solamente el 2,2%.

Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la provincia de Puntarenas

Recuadro 2.27

Las deficiencias nuevamente observadas en la Administración de JUDESUR, relacionadas con incumplimiento de disposiciones constitucionales, legales y técnicas, motivaron la improbación de su presupuesto ordinario para el año 2005. No obstante, posteriormente JUDESUR logró disponer para ese año de un presupuesto definitivo de ₡9.759,4 millones, que mostraba un incremento real del 29,9% en relación con el 2004. De ese presupuesto, la Junta ejecutó un 46,5% de los gastos programados, reflejando un aumento real del 193,8% en relación con el año 2004, debido a que destinó la suma de ₡2.893,6 millones a la Comisión Nacional de Emergencias. Cabe señalar que de no haber girado dicha transferencia, el gasto total de JUDESUR del 2005 hubiera ascendido a ₡1.638,7 millones. Si a la subejecución de gastos se agregan ₡4.227,6 millones producto de los mayores ingresos que arroja la liquidación presupuestaria, se tiene que JUDESUR obtuvo un superávit igual a ₡9.454,7 millones, evidenciando nuevamente la persistencia de las incapacidades de la Junta para la ejecución de su presupuesto.

En aras de encontrar una solución a la problemática de fondo de JUDESUR, la Contraloría General ha expuesto formalmente esa situación a la Asamblea Legislativa por medio de las Memorias Anuales de los años 2003 y 2004. También en el informe DFOE-FEC-15-2003 remitido a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos mediante oficio CO-458 del 30 de octubre del 2003, así como lo indicado en el oficio CO-226 del 19 de agosto del año 2004 y ratificado mediante oficio 14577 del 10 de noviembre de 2005, en donde se insta nuevamente a retomar la recomendación de tramitar un proyecto para intervenir administrativamente JUDESUR y proceder al ajuste y fortalecimiento de su ley. Sin embargo, esa Asamblea no se ha pronunciado al respecto, a efecto de determinar las alternativas legalmente viables que permitan solucionar integralmente la situación de esa Junta de Desarrollo.

La Contraloría General ha dado seguimiento a las diversas disposiciones emitidas, con el propósito que se cumplan satisfactoriamente; además tramita varias relaciones de hechos y procedimientos administrativos abiertos producto de los estudios efectuados.

Como se desprende del cuadro siguiente, la ejecución de la totalidad de los presupuestos arrojaron un superávit igual a ₡18.853,7 millones, explicado en un 54,6% por una subejecución de gastos, mientras el restante 46,4% es consecuencia de ingresos efectivos mayores a los programados.

SECTOR ECONOMÍA Y COMERCIO
RESULTADO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2005
POR INSTITUCIÓN
En millones de colones

	Ministerio de Economía y Comercio	Ministerio de Comercio Exterior	Laboratorio Costarricense de Metrología	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica	Instituto Costarricense de Turismo	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Junta de Desarrollo de la Zona Sur	TOTAL SECTOR
Presupuesto Aprobado (Ingresos=Egresos)	3.463,7	1.970,0	488,3	4.569,5	8.604,0	1.627,5	9.759,4	30.482,4
Ingresos efectivos	3.227,9	1.665,0	420,7	4.958,0	13.364,3	1.598,5	13.987,0	39.221,4
Diferencia	-235,8	-305,0	-67,6	388,5	4.760,3	-29,0	4.227,6	8.739,0
Egresos ejecutados	3.227,9	1.665,0	420,7	3.284,5	5.774,0	1.463,3	4.532,3	20.367,7
Diferencia	235,8	305,0	67,6	1.285,0	2.830,0	164,2	5.227,1	10.114,7
SUPERÁVIT	0,0	0,0	0,0	1.673,5	7.590,3	135,2	9.454,7	18.853,7

Cuadro 2.32

Fuente: Presupuestos y liquidaciones presupuestarias de las entidades del Sector

El ICT constituye la segunda institución de mayor importancia relativa dentro del Sector, desde la perspectiva del tamaño que tiene su presupuesto aprobado. Sin embargo, es la primera si se considera la magnitud de los egresos ejecutados.

Recuadro 2.28

Instituto Costarricense de Turismo

El turismo constituye la actividad generadora de divisas más importante de la economía costarricense. En el 2005 el ingreso estimado de divisas por concepto de turismo alcanzó los \$1.652,0 millones y por inversión extranjera directa en el sector turístico los \$52,8 millones, aumentando en \$293,5 millones y en \$11,2 millones con relación al 2004, respectivamente. No obstante el crecimiento fue menor al registrado en los años 2001 y 2002.

Lo anterior hace del ICT una institución de suma relevancia. Sin embargo, la actividad turística no es responsabilidad exclusiva del ICT, pues también requiere de servicios cuyo suministro es competencia de otras instituciones públicas, como las vinculadas a infraestructura (carreteras, puertos, aeropuertos, acueductos y alcantarillado, energía y telecomunicaciones), conservación del medio ambiente, educación, seguridad y servicios (de información, transporte, etc.). De ahí que para la obtención de un mayor y mejor desarrollo de la actividad turística resulte necesario una estrecha coordinación entre el ICT y esas instituciones, así como con entidades privadas, con las comunidades y gobiernos locales. Además, ese Instituto debe buscar también nuevas alianzas estratégicas a nivel nacional e internacional persiguiendo minimizar las amenazas y debilidades que tienden a limitar la competitividad de Costa Rica como destino turístico de clase mundial.

La Contraloría General ha dado seguimiento a las disposiciones relacionadas con el estudio realizado sobre concesión de incentivos fiscales a empresas turísticas con fundamento en la Ley de Inventivos para el Desarrollo Turístico N° 6990, en el que se determinó entre otras cosas, que no se realizan estudios periódicos tendientes a medir el impacto de esos incentivos en el desarrollo de la actividad turística y el logro del propósito para el que se establecieron, así como el otorgamiento improcedente de los mismos. A la fecha, las administraciones correspondientes (ICT, Ministerio de Hacienda y de Turismo) han estado dando cumplimiento a las disposiciones emitidas.

Es importante aclarar que no todos los recursos que se asignan en el presupuesto institucional, se destinan a la operación y gestión de los procesos productivos que tienen a cargo, como es el caso del MEIC, donde del total de recursos presupuestarios incorporados en el año 2005, el 46,9% (₡1.625,0 millones) corresponde a transferencias que no se vinculan directamente con su gestión, porcentaje que asciende al 19,5% en el caso del COMEX.

Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica

Recuadro 2.29

La ley de creación de PROCOMER le establece como una de sus responsabilidades* “apoyar técnica y financieramente al Ministerio de Comercio Exterior para administrar los regímenes especiales de exportación, promover los intereses comerciales del país y defenderlos”. Para su cumplimiento, en julio de 1997 se suscribió el Convenio Interinstitucional COMEX-PROCOMER, a cuyo amparo la Promotora asignó en el presupuesto inicial del año 2005 la suma de ₡1.004,0 millones al COMEX; ₡498,1 millones para gastos operativos y ₡505,9 millones para el financiamiento de la negociación del CAFTA.

Un estudio de fiscalización realizado por la Contraloría General en PROCOMER determinó que aparte de debilidades en el proceso de formulación y aprobación del plan-presupuesto:

1. Se tramitaron solicitudes de financiamiento presentadas por COMEX por conceptos y actividades que no se ajustan estrictamente a lo establecido en la legislación antes indicada, y que por lo tanto no debieron realizarse al amparo del Convenio Interinstitucional COMEX-PROCOMER.
2. Se aplicaron procedimientos de contratación que se apartan de la cláusula 4.2 de ese Convenio, al asignar al COMEX la ejecución de fases importantes del proceso de contratación administrativa. De igual manera, se encuentran incorporadas disposiciones que no se ajustan a los postulados del Convenio ni a las políticas y procedimientos que en materia de recursos humanos aprobó la Junta Directiva de esa Promotora en enero de 2004, al emitir procedimientos operativos que asignan al Ministerio responsabilidades relacionadas con la selección y contratación de recursos humanos.

* Inciso b) del artículo 8 de la Ley N° 7638 del 30 de octubre de 1996, Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior

Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional

Recuadro 2.30

La Dirección Nacional de Pensiones dispuso para el año 2005 de recursos provenientes del presupuesto nacional por ₡257.059,4 millones, monto que contempla tanto el Programa ‘Pensiones y Jubilaciones’ ubicado en el Ministerio de Trabajo, al que le fue destinado ₡567,6 millones para gastos operativos, así como el Título 116 ‘Regímenes Especiales de Pensiones’ por ₡256.491,8 millones de los que se giraron ₡246.195,9 millones. En cuanto al presupuesto definitivo asignado al Título 116, en términos reales disminuyó en un 2,5% respecto al 2004, mientras los gastos ejecutados tuvieron un aumento anual real del 1,3%.

*Recuadro 2.30
(continuación)*

El gasto total presupuestado para esa Dirección Nacional representó el 10,2% del gasto total del Gobierno de la República, mientras que lo ejecutado corresponde al 11,0% de ese total.

Para el financiamiento de las pensiones que se cargan al Presupuesto Nacional, se cuenta con las contribuciones a los fondos de pensión realizadas tanto por cotizantes como por pensionados, el cual al 31 de diciembre de 2005 fue de ¢30.854,0 millones, con lo que se cubrió únicamente un 13,8% del gasto en pensiones de ese año. De la relación ingreso-gasto se determina un déficit en pensiones de ¢211.831,7 millones, que significa un 86,2% del total gastado. Ese faltante se financia con otros recursos incluidos en el Presupuesto de la República.

En diversas ocasiones la Contraloría General ha señalado que para estos regímenes especiales de pensiones nunca se han constituido fondos o reservas, por lo que el pago de las pensiones constituye una obligación ineludible del Estado y es financiado con recursos del presupuesto nacional de cada periodo y con la cotización de los trabajadores activos y pensionados, por lo tanto, las previsiones presupuestarias adoptadas nacen únicamente como una obligación de gasto por atender, sin buscarse una solución que garantice a futuro el derecho que tienen los afiliados a estos regímenes de recibir una pensión suficiente para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia. La política sigue siendo ayuna en cuanto a asegurar la sostenibilidad de estos regímenes contributivos de pensiones, dado que no se cuenta con estudios actuariales que permitan conocer, con un buen grado de certeza, los recursos que requieren esos regímenes para su sostenibilidad y poder tomar decisiones acertadas sobre las fuentes de recursos que deben financiarlos.

Recuadro 2.31

Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional

La Contraloría General realizó dos estudios de fiscalización en la JPJM durante el 2005, sobre el Fondo Especial de Administración, el cual para cubrir sus gastos administrativos se financia con el 5 por mil de los salarios y pensiones del Régimen que tiene a su cargo. Entre otros aspectos, se determinó la imposibilidad legal que tiene la Junta para otorgar créditos a entidades magisteriales (con excepción de la Caja de Ahorro y Préstamo de la ANDE), la toma de decisiones al margen de la ley y los reglamentos existentes que pueden afectar el patrimonio del Fondo Especial de Administración, y se evidenció que podrían mejorarse los sistemas de control existentes en cuanto al análisis y otorgamiento de créditos y destinar los recursos de dicho Fondo únicamente a sufragar gastos que se ajusten estrictamente a sus fines.

Aún cuando por su naturaleza jurídica la Junta no está obligada a presentar el presupuesto anual del referido Fondo para aprobación de la Contraloría General, sí está exigida a que en los procesos de planificación, formulación, control y ejecución del presupuesto y del plan anual operativo, se dé estricto cumplimiento a los lineamientos y directrices que el Órgano Contralor ha emitido, por cuanto se trata de fondos públicos y esas directrices y lineamientos responden a principios presupuestarios universales. La aplicación de los mismos permitiría sufragar las debilidades detectadas en los documentos presupuestarios elaborados por la Junta. Asimismo, es importante que al menos una vez al año, como lo señala la Ley General de Control Interno, esa Junta realice una autoevaluación del sistema de control interno.

8. Sector Municipal

En la Memoria 2004 la Contraloría General de la República destacó que las Municipalidades y los Concejos Municipales de Distrito del país mostraron un incremento real de sus ingresos del 8,6%, superior al 5,2% presentado en el año 2003, señalándose que dicho incremento tenía como principal referencia la subejecución de recursos de vigencias anteriores¹ que representó para ese año el 27% del total de ingresos, cuando el segundo ingreso lo constituyó las patentes municipales que apenas significó el 17%. Paralelo a esto, se advirtió que la mayoría de las municipalidades con más recursos del sector, seguían prestando sus principales servicios en forma deficitaria, la morosidad que presentaban sus contribuyentes era alta y persistía un bajo desarrollo de inversión municipal en sus comunidades.

De conformidad con los resultados del proceso de fiscalización realizado por la Contraloría General durante el ejercicio económico 2005 se estableció que, las 81 municipalidades y 8 Concejos Municipales de Distrito administraron \$116.820,4 millones, \$17.763,4 millones más que en el 2004, mostrando un crecimiento nominal de 18% y 6,6% en términos reales, comportamiento que demuestra que el crecimiento experimentado fue menor que el del año anterior (8,6%), aunque es pertinente destacar el esfuerzo hecho por algunos gobiernos locales por procurar disminuir la subejecución de recursos, aunque esa situación contrasta con la actitud de otras municipalidades que no muestran capacidad para superar su situación deficitaria con el consecuente efecto para el bienestar y desarrollo de sus comunidades.

Un problema generalizado -que continúa pronunciándose-, es la seria dificultad que presentan las corporaciones municipales en la administración de la prestación de los servicios, donde en algunos cantones ha sido reiterativo las deficiencias en el proceso de recolección y aún más la disposición y tratamiento final de los desechos sólidos e incluso, en algunos casos la situación resulta ser tan crítica que el costo de la prestación ya rebasa más del 100% de lo que recaudan, aparte de su débil gestión de cobro. Por otro lado, son pocas municipalidades que muestran capacidad técnica para poder ejecutar obras de inversión principalmente en la aplicación de los recursos de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria N° 8114 y préstamos o donaciones concedidas por el IFAM, institución que tampoco ha ejercido una vigilancia oportuna para garantizar el correcto empleo de esos fondos como se analizó en un estudio realizado a dicha institución, según se puede explicar más adelante en el apartado “Sobre donaciones del IFAM a las municipalidades”.

Por otro lado, según el proceso de fiscalización de las liquidaciones presupuestarias de los gobiernos locales correspondientes al ejercicio económico 2005, los ingresos fueron de \$116.820,4 millones y los egresos \$86.395,0 millones, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

¹ Son recursos que no se aplicaron en años anteriores y las municipalidades vienen acumulando en forma de superávit libre y superávit específico.

SECTOR MUNICIPAL
LIQUIDACIÓN DE INGRESOS Y EGRESOS
PARA LOS AÑOS 2005 y 2004
En millones de colones

	2005		2004		Variación 2005-2004	
	Monto	%	Monto	%	Absoluta	Relativa %
Total General Ingresos	116.820,4	100	99.057,0	100	17.763,4	18
INGRESOS CORRIENTES	75.995,9	65	64.861,9	65	11.134,0	17
Ingresos Tributarios	44.280,5	38	36.970,4	37	7.310,1	20
Impuestos a la propiedad	14.263,9	12	12.089,3	12	2.174,6	18
Imp. Selectivo s/serv.	4.774,7	4	3.881,7	4	893,0	23
Licencias muníc. (patentes)	20.109,4	17	16.641,4	17	3.468,0	21
Otros impuestos	5.132,6	4	4.358,0	4	774,6	18
Ingresos no Tributarios	29.473,0	25	26.232,4	26	3.240,6	12
Venta de bienes	3.391,0	3	3.005,9	3	385,1	13
Venta de servicios	16.693,1	14	14.967,4	15	1.725,7	12
Renta fac. produc. Y financ.	3.709,9	3	3.201,6	3	508,3	16
Multas y remates	4.718,1	4	4.146,9	4	571,2	14
Otros no tributarios	960,9	1	910,6	1	50,3	6
Transferencias Corrientes	2.242,4	2	1.659,1	2	583,3	35
INGRESOS DE CAPITAL	40.824,5	35	34.195,1	35	6.629,4	19
Venta de activos	364,5	0	114,5	0	250,0	218
Recup. Y anticipos	28,9	0	30,1	0	-1,2	-4
Préstamos	1.320,7	1	865,3	1	455,4	53
Transferencias Capital	10.140,3	9	6.798,8	7	3.341,5	49
Recursos vigencias anteriores	28.970,1	25	26.386,4	27	2.583,7	10
TOTAL GENERAL EGRESOS	86.395,0	100	69.849,1	100	16.545,9	24
Servicios Personales	36.453,9	42	32.072,5	46	4.380,4	14
Servicios no personales	15.217,9	18	11.955,0	17	3.262,9	27
Materiales y suministros	13.373,5	15	9.114,0	13	4.259,5	47
Maquinaria y equipo	3.755,8	4	3.258,5	5	497,3	15
Adquisición inmuebles	166,0	0	279,7	0	-113,7	-41
Construc., adiciones y mejoras	5.369,7	6	2.608,6	4	2.761,1	106
Transferencias corrientes	8.079,7	9	6.605,5	9	1.474,2	22
Transferencias de capital	757,6	1	1.069,5	2	-311,9	-29
Deuda interna	2.593,6	3	2.299,6	3	294,0	13
Desembolsos financieros	628,4	1	584,6	1	43,8	7
Asingaciones globales	0,0	0	1,6	0	-1,6	-100
SUBEJECUCIÓN REAL	30.425,4	26	29.207,9	29	1.217,5	29

Cuadro 2.33

Según dicho estado financiero, de los ingresos totales reportados, el 65% (₡75.995,7 millones) provienen de ingresos corrientes que son los tributos que aplican las municipalidades a sus comunidades como el impuesto sobre bienes inmuebles, patentes y tasas por prestación de servicios públicos, mientras el 35% (₡40.824,7 millones) se recibió de ingresos de capital como transferencias del Presupuesto Nacional, préstamos, venta de activos y recursos de vigencias anteriores.

En comparación con el año 2004, ambas fuentes de financiamiento (ingresos corrientes y de capital) crecieron nominalmente en los mismos porcentajes (los primeros aumentaron en 17% y los segundos en 19%). De manera particular y como un aspecto positivo, destaca la reducción del incremento del superávit (recursos de vigencias anteriores) registrado por el sector, al pasar de un 27% a un 25% del total de ingresos liquidados y mostrándose a

su vez un crecimiento en la captación de transferencias de capital, constituido entre otros, por transferencia de recursos como la proveniente de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria.

En virtud de lo anterior merece comentario especial el registro de los recursos de vigencias anteriores, por cuanto significa el principal rubro de ingresos al representar el 25% de ellos (27% entre 2003 y 2004). Estos recursos pasaron del año 2004 al 2005 de ₡26.386,4 millones a ₡28.852,6 millones, lo que indica un crecimiento de un 9%, muy inferior al crecimiento experimentado el año anterior que fue de un 39%. Si bien, esta situación vuelve a confirmar que los Gobiernos Locales continúan reteniendo o posponiendo la ejecución de recursos, constituye un indicador positivo respecto del señalamiento que la Contraloría General ha venido realizando en Memorias de años anteriores, respecto de la improcedencia de las Municipalidades de no ejecutar oportunamente los recursos, lo cual se ha justificado en las limitaciones que presentan sus administraciones para movilizar de forma eficiente los fondos que reciben y lo cual se asocia con los problemas de planificación, principalmente en la ejecución de obras. A este rubro de recursos de vigencias anteriores, le siguen las licencias municipales (patentes) que representan un 17% de los ingresos, la venta de servicios (14%) y el impuesto sobre bienes inmuebles (12%), tal como se aprecia en la liquidación consolidada presentada.

Para una mejor ilustración del caso y para mostrar cuales municipales son las que mejor situación de ingresos presentaron, de una muestra de las 31 municipalidades¹ que mayor cantidad de recursos administraron dentro del sector, destacan (por presentar un crecimiento significativo en la captación de recursos en relación con el año anterior) las municipalidades de Santa Cruz, Pérez Zeledón y Pococí -las cuales reportan un crecimiento superior al 60% en relación con el año anterior-, San Carlos, Sarapiquí y Escazú –registran un incremento superior al 40%, mientras que la municipalidad de Desamparados y Siquirres más bien mostraron un decrecimiento nominal de 0,2% y 9,2%, respectivamente. El fuerte incremento de los ingresos en las municipalidades mencionadas tiene una vinculación directa con las transferencias hechas por el Gobierno Central en atención a la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria.

En lo que respecta a la utilización de los ₡116.820,4 millones recibidos en el 2005, las municipalidades ejecutaron ₡86.395,0 millones (un 74% de los ingresos) dando como resultado una subejecución de ₡30.425,4 millones (un 26% de los ingresos), monto que en relación con el obtenido en el ejercicio económico 2004, como ya se ha indicado es menor en un 2%, sin embargo, la cuantía sigue siendo elevada y denota aun debilidades de los gobiernos locales por ejecutar de manera oportuna los fondos públicos que se le encomiendan.

En ese sentido, la mayor aplicación de recursos para el año 2005 se dio en la atención de los servicios personales, no personales y materiales y suministros que representan un 72% de los egresos y donde mucho se asocia con el financiamiento de los programas de

¹ San José, Desamparados, Curridabat, Escazú, Goicoechea, Santa Ana, Montes de Oca, Pérez Zeledón, Tibás, Alajuela, San Carlos, Grecia, San Ramón, Heredia, Belén, Sarapiquí, Santo Domingo, Cartago, La Unión, Turrialba, Liberia, Santa Cruz, Carrillo, Nicoya, Limón, Pococí, Siquirres, Puntarenas, Garabito, Corredores y Golfito.

Administración y Dirección; y de Servicios Comunales. Un 5% se destinó para la compra de maquinaria y equipo; y al igual que el año anterior, un 4% se destinó para financiar construcciones, adiciones y mejoras, y un 9% corresponden a transferencias corrientes que hacen las municipalidades.

En materia de desarrollo de obras de inversión la Municipalidad de Pérez Zeledón es la que mejor nivel de ejecución refleja en relación con el 2004 ya que se incrementó en un 41,3%, le siguen San Carlos con un 40,5%, Sarapiquí 39,6%, San Ramón 34,1% y Nicoya con un 33,2%, en tanto las municipalidades de Tibás, Carrillo, La Unión y Limón son las que menos crecieron en sus aplicaciones en obras de inversión en comparación con el 2004, al mostrar crecimientos con los siguientes porcentajes respectivamente: 1,5%, 4,1%, 5,3% y 5,7%.

Cabe destacar que el año anterior, entre las municipalidades que mejor índice de desarrollo de obras de inversión mostraron estaban Pérez Zeledón, San Carlos y San Ramón, contrario a las municipalidades de Tibás, Carrillo, Limón, Liberia y Golfito, con lo cual se establece que los tres primeros (Pérez Zeledón, San Carlos y San Ramón) mantuvieron un importante esfuerzo en su ejecución, uniéndose otras municipalidades que reflejaron un comportamiento similar, y por otro lado, Tibás, Carrillo y Limón que de nuevo muestran bajos niveles de ejecución.

Sobre esos niveles de aplicación de recursos y la subejecución de los fondos percibidos, las municipalidades de San Carlos, San Ramón, Nicoya, Pococí, Desamparados y Montes de Oca son las que menos recursos de vigencias anteriores mantienen en sus arcas, oscilando entre un 8% y un 14%, eso significa que han mejorado la canalización hacia la prestación de servicios y desarrollo de obras. Contrario a estas municipalidades, la de Carrillo informa una elevada subejecución del 70% de los ingresos; Golfito con un 64%, Santa Cruz con el 50% y las municipalidades de Curridabat, Corredores y Tibás informan una retención entre el 29% y el 36%. Las municipalidades de Carrillo y Golfito apenas aplicaron para el bienestar y desarrollo de sus cantones entre un 30% y un 35% de los fondos que administraron.

Complementando el análisis, la Municipalidad de San Carlos, fue consistente con su incremento en los ingresos, su mejor nivel de aplicación y su esfuerzo por reducir la subejecución presupuestaria. Las municipalidades de Pérez Zeledón y Sarapiquí mostraron un importante nivel de crecimiento en sus ingresos asociado también a un incremento en sus niveles de ejecución, pero el caso de Santa Cruz sí advirtió problemas por procurar movilizar los recursos recibidos ya que si bien mostró uno de los incrementos más significativos en sus ingresos, solo pudo aplicar un 50% de los recursos. Por otro lado y más bien asociada a sus bajos niveles de inversión, la Municipalidad de Carrillo es la que más subejecución presupuestaria presenta.

Respecto de las limitaciones en la prestación de los servicios comunales, la Contraloría General, en la anterior Memoria Anual señaló que parte de la inyección de recursos por concepto de bienes inmuebles y patentes y otros tributos que no tienen una aplicación específica, se estaba destinando para financiar servicios que presentan déficit o bien, la incorporación de los recursos a la gestión municipal, no era dinámica y oportuna y se estaba retardando su aplicación.

Así por ejemplo, del grupo de 31 municipalidades seleccionadas, se observa que se mantiene constante la situación deficitaria en la prestación de los servicios de recolección de desechos sólidos y aseo de vías mostrada en los últimos cuatro años. Destaca dentro de este grupo las municipalidades de La Unión, Santa Cruz y Carrillo que su déficit es mayor que los mismos ingresos por concepto de las tasas que aplican, contrario al caso de San Carlos que es la única que muestra una situación superavitaria en los dos servicios. Con esto se tiene que de 31 municipalidades analizadas, 28 muestran déficit en la prestación del servicio de recolección de basura (3 más que el año pasado) y 25 en el de aseo de vías y sitios públicos, tal como se aprecia en el siguiente gráfico.

**Relación déficit presupuestario de servicios municipales
(2002 al 2005)**

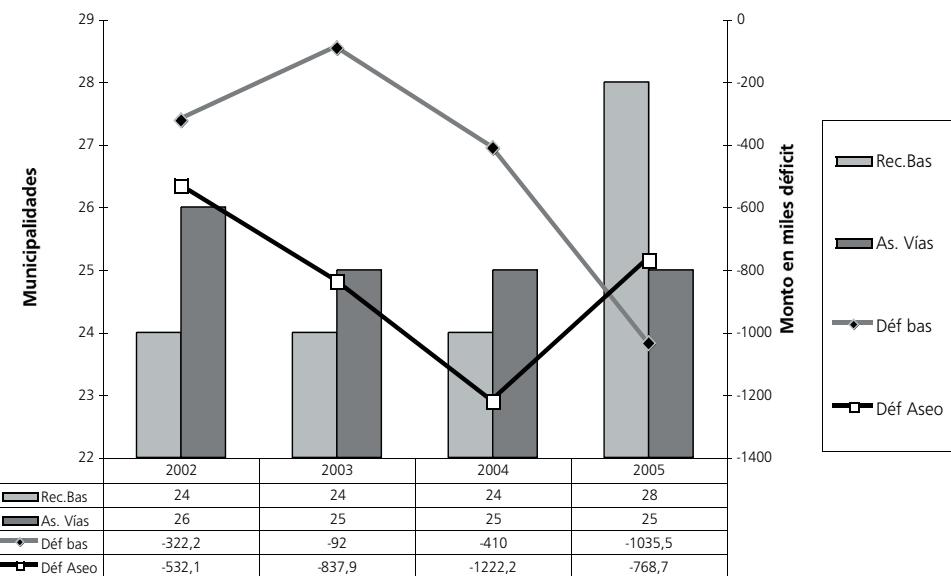
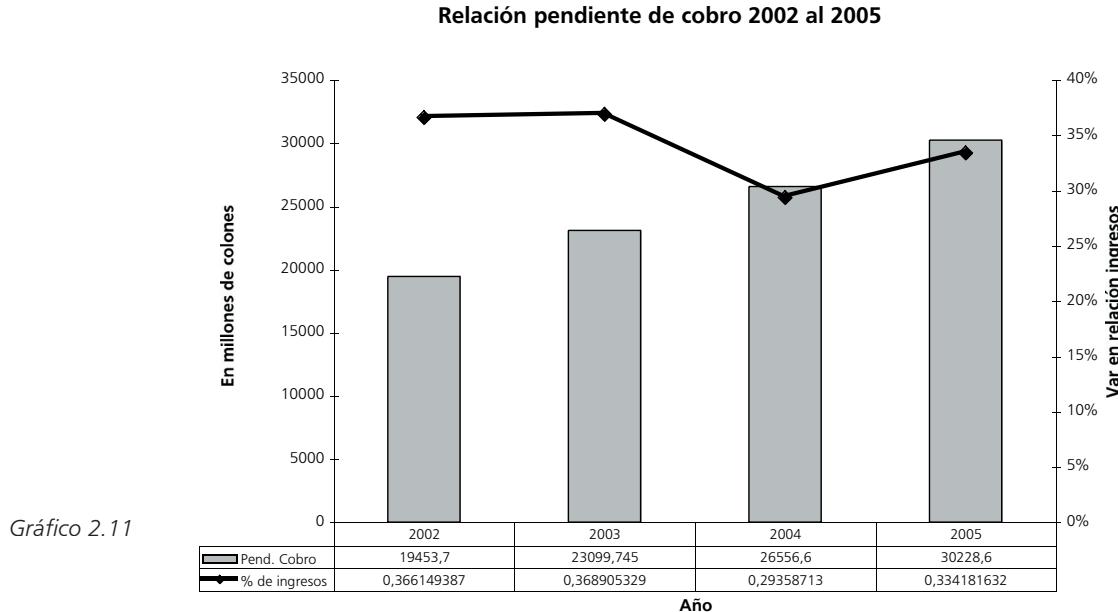


Gráfico 2.10

Fuente: Liquidaciones presupuestaria 2005, 2004, 2003, 2002, Sector Municipal

En materia de gestión de cobro, de acuerdo con el estado de morosidad de los contribuyentes, la situación no varía y más bien tiende a ahondarse, pues las cuentas por cobrar pasaron de representar 29% del total de ingresos del 2004 a ser un 33% en el 2005. En el cuadro siguiente se visualiza el crecimiento nominal mostrado por el pendiente de las municipalidades seleccionadas.



Fuente: Liquidaciones presupuestarias 2005, 2004, 2003 y 2002, Sector Municipal.

Del proceso de fiscalización y análisis de las liquidaciones presupuestarias, 13 municipalidades presentaron en el 2005 déficit presupuestarios (ver detalle de municipalidades), mismo número que el año 2004, repitiendo 6 municipalidades y entre las que destaca la de Limón que por séptimo año consecutivo presenta esa situación.

**Detalle de Municipalidades con déficit presupuestario
2005**
En millones de colones

Municipalidad	Monto	Porcentaje
Matina *	155,5	23,8%
Limón *	135,7	20,7%
Aserrí	114,9	17,6%
Alajuelita	82,0	12,5%
Moravia	51,9	7,9%
Esparza	42,7	6,5%
Flores *	20,4	3,1%
Peñas Blancas	14,3	2,2%
Desamparados	12,9	2,0%
Los Chiles *	9,6	1,5%
Alvarado	8,6	1,3%
Tucurrique	5,0	0,8%
Poás	1,2	0,2%
TOTALES	654,8	100,0%

Cuadro 2.34

Fuente: Liquidaciones presupuesto 2005, Sector Municipal

* Según modelo electrónico de liquidación presupuestaria 2005

8.1 Fragilidad del control interno en el sector

Además de la fragilidad financiera que muestran muchas de las municipalidades, también la fiscalización posterior ha evidenciado importantes deficiencias en el ejercicio de sus competencias. En ese sentido, estudios fiscalización efectuados han confirmado que el débil control en el desarrollo urbano ha propiciado además de la ejecución de obras urbanísticas con deficiencias estructurales, que las municipalidades hayan dejado de percibir importantes sumas por concepto de impuesto sobre construcción; se hayan ocupado áreas públicas como el caso de la zona marítimo terrestre o zonas verdes, por la negligencia institucional; el agravamiento del problema de la recolección, la disposición y tratamiento final de los desechos sólidos, no sea atendido de manera sostenida por municipalidades como la de Tibás.

Un tema que vale la pena retomar es el que tiene que ver con el empleo ilegal de la zona marítima terrestre, problemática que ha llevado a acciones de la Contraloría que han obligado a las municipalidades a restablecer el orden en el manejo de estas zona, según se resumen en el recuadro 2.32.

Uso del suelo en la zona marítimo terrestre (ZMT)

Recuadro 2.32

Varios estudios efectuados en diversas instituciones municipales de la costa pacífica y en el ICT por parte de la Contraloría General, comprobaron debilidades respecto de la situación jurídica del uso de suelo en la zona marítimo terrestre, a pesar de que el ordenamiento jurídico le da una protección especial a ciertos bienes que por su connotación están destinados al uso común de las personas.

El ordenamiento de la zona marítimo terrestre consiste en proporcionar libre acceso a los ciudadanos costarricenses en la zona pública, ordenar la zona restringida conforme a un desarrollo planeado que integre los aspectos social, económico y ambiental, mediante la elaboración e implementación de planes reguladores debidamente consultados a la comunidad; así como procurar el ordenamiento administrativo municipal para el manejo de los cobros y trámites respectivos que autofinancien la actividad y eficientice el servicio público. Además, se procura que las municipalidades de los cantones costeros y el Instituto Costarricense de Turismo ejerzan el control necesario sobre este patrimonio público.

La falta de control que tradicionalmente presentan las instituciones del Estado sobre el uso de estos terrenos, sumada a la existencia de fuertes intereses privados surgidos por el auge del turismo en los últimos años, hizo necesario que durante el año 2005 este órgano contralor realizara un estricto seguimiento a lo dispuesto en los informes emitidos en el 2004 sobre el tema, a efecto de conducir hacia una mayor celeridad en la implementación efectiva de las disposiciones giradas, exigiendo a las municipalidades y al ICT realizar acciones concretas para la protección y ordenamiento en el uso de este bien de dominio público.

Así, las municipalidades de Santa Cruz, Nicoya y Golfito iniciaron procesos de desalojo de ocupantes ilegales de la zona pública y la demolición de sus construcciones; iniciaron

**Recuadro 2.32
(continuación)**

gestiones para ordenar el uso de las pocas áreas reguladas y se activaron mecanismos para la elaboración e implementación de planes reguladores en aquellas áreas que aún no cuentan con ese instrumento de planificación. También, se dispuso lo necesario para que el ICT asumiera con mayor efectividad su papel de superior vigilante de estos terrenos, llenándose un vacío existente y fortaleciendo su comunicación con las municipalidades costeras del país que le permita dar seguimiento integral a las soluciones que se implementen para solventar la problemática de la zona lo que amplía el ámbito de acción de los informes de la Contraloría, siendo que incluso las municipalidades de cantones costeros no estudiados iniciaron procesos de ordenamiento de la zona. En suma, se fortaleció la capacidad del Estado para regular y controlar el uso legal, eficiente y eficaz de la ZMT, armonizando el tema social, económico y ambiental.

A estos estudios se suma uno realizado en la Municipalidad de Puntarenas que determinó que dicha municipalidad ha permitido el desarrollo de actividades de uso privativo en las áreas descritas, sin que se haya mitigado tal accionar en procura de la protección y conservación de la belleza escénica a la cual se destinó esa zona. Se señaló carencias en los planes generales de uso de la tierra y los planes reguladores (DFOE-SM-169/2005). De cerca de 250 kilómetros del litoral costero perteneciente a la ZMT del cantón de Puntarenas, sólo el 12% cuentan con un plan de uso de la tierra y existen deficiencias en el diseño, aprobación y aplicación de los planes reguladores, por cuanto no cumplen con los requerimientos de diseño e implementación, de acuerdo con la Ley de Planificación Urbana, por lo que en realidad obedecen a reglamentos de zonificación de usos del suelo que justifican y legitiman la afectación de la ZMT por proyectos inmobiliarios privados. Asimismo, los planes reguladores no se han implementado o elaborado debidamente, ya que no existe articulación entre los diferentes niveles de planificación.

Es importante referirse al cantón de Golfito pues aún persisten limitaciones de índole administrativo y presupuestario para realizar demoliciones y ordenar la zona, lo que se origina en la inacción del Concejo Municipal que impide que fructifique el esfuerzo realizado por la señora Alcaldesa; así una vez se solvete la situación se espera activar las acciones pertinentes. Como parte de la labor de apoyo para lograr la vigilancia, protección y ordenamiento de la ZMT la Contraloría General participó activamente en el marco de una atención institucional integral con la Procuraduría General de la República y con el ICT para ofrecer a las autoridades municipales y de la comunidad la capacitación necesaria acerca del tema.

Por otra parte, la deficiente gestión en algunas municipalidades, revela que junto a la mencionada fragilidad financiera, especialmente en servicios como los de recolección de basura y aseo de vías, se asocian otros problemas de adecuada gestión de sus responsabilidades en materia urbana, que no solo afectan el adecuado control interno que deben observar en su gestión y en la calidad de los servicios que brindan a los ciudadanos locales, sino también en las mismas finanzas, sea por dineros dejados de percibir o por mal uso de los recursos recibidos.

Para una mejor ilustración de esta realidad, a continuación se resumen algunos de los resultados más relevantes de la fiscalización practicada por la Contraloría General de la República en el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y en las municipalidades de San José, Puntarenas, Limón, Golfito y Tibás, los cuales corroboran los aspectos señalados previamente.

Algunos ejemplos municipales: principales resultados de la fiscalización

Recuadro 2.33

Municipalidad de Limón

La Contraloría General ha señalado a la Municipalidad de Limón su difícil situación financiera y presupuestaria, con un déficit de siete años, y con problemas de liquidez para atender sus necesidades ordinarias, obra pública, transferencias que por ley debía girar a otras entidades públicas o locales. Además, se le ha apuntado sus debilidades de gestión administrativa y de control interno. Sin embargo, esa municipalidad, no ha podido superar estas problemáticas a pesar de que sus ingresos muestran un significativo crecimiento. Ante esto, se tiene previsto ejercer acciones de fiscalización para demandar de las autoridades municipales una solución sostenida de conformidad con sus responsabilidades en el manejo de fondos públicos.

En cuanto a la prestación de servicios, la municipalidad reporta déficit presupuestario en recolección de basura y aseo de vías que se ha mantenido en los últimos tres años y no se han tomado acciones eficaces para mejorar sus finanzas. El pendiente de cobro creció en 26,4% en relación con el año anterior (₡131,2 millones), pero representa apenas un 14,6% del total de sus ingresos corrientes.

Municipalidad de Tibás

Por los resultados de la fiscalización de la Contraloría General, fue evidenciada una deficiente gestión municipal en Tibás que generó la tramitación de una relación de hechos y la suspensión por un mes sin goce de salario al Alcalde Municipal Propietario por parte del TSE, por las responsabilidades que le compete al haber efectuado una contratación al margen de las disposiciones legales correspondientes*.

De estos resultados de fiscalización igualmente se desprende la identificación de debilidades de control interno, asociadas a un deficiente ambiente de control que mucho se nutre de la mala relación y falta de coordinación entre el Concejo, Alcaldía y Administración municipales (DFOE-GE-01/2006). Esto se traduce en problemas en la administración de patentes, control sobre el desarrollo urbano que incluso ha generado la reducción del cobro de impuestos municipales, y sobre todo, ha estimulado en una deficiente y onerosa gestión en la prestación del servicio de recolección de basura.

* La Contraloría General trámite en el año 2005, un procedimiento administrativo en contra del señor Percy Rodríguez Argüello en su condición de Alcalde Municipal de Tibás, con motivo de la ejecución municipal del contrato N° 20-2003 correspondiente a la Licitación por registro N° 04-2003 "para inicio construcción Polideportivo León XIII, enzacatado y reparación Plaza Deportes León XIII", sin haber contado previamente con el refrendo contralor, y sin el visto bueno de la unidad interna municipal designada para tal efecto. Si bien no se tuvo por demostrado que el señor Rodríguez Arguello hubiera ordenado la ejecución del contrato de mérito sin contar con el refrendo contralor, lo cierto del caso es que su posición como alcalde municipal, y las atribuciones y responsabilidades asociadas a dicho cargo como administrador general de la corporación municipal, la existencia de normativa que exigía según el monto de la contratación, el envío del contrato a la Contraloría General, y la aparición de su firma en un cheque a favor de la firma adjudicataria, condujeron al Órgano Contralor entre otras consideraciones, a recomendar al Tribunal Supremo de Elecciones, la imposición de una sanción de suspensión sin goce de salario por treinta días.

**Recuadro 2.33
(continuación)**

En cuanto a los servicios comunales y la gestión de cobro, el comportamiento es deficiente, considerando que la Municipalidad reporta un incremento de sus déficit presupuestarios en la recolección de basura (84% en promedio de los últimos 3 años) y el aseo de vías (57% en promedio en el mismo periodo), al igual que el monto del pendiente de cobro, sobre el cual se determinó que ha dejado de percibir recursos que se estiman en más de ₡9,8 millones, cifra que podría incrementarse hasta los ₡46 millones producto de los deficientes sistemas de control interno en 140 proyectos de obras para construir en el cantón de Tibás que fueron aprobados por el Colegio de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, pero que no se cuenta en los registros municipales tan siquiera con la tramitación de los respectivos permisos.

La administración del impuesto sobre patentes también muestra evidentes debilidades demorando la recaudación de recursos por actividades lucrativas que se están ejerciendo en el cantón, sin la correspondiente patente municipal, lo cual se profundiza pues el proceso de inspección de patentes no es supervisado eficazmente, y el proceso de registro y control de las patentes se contrapone a las normas de control interno.

En cuanto al servicio municipal de recolección de basura que ha mostrado evidentes problemas y dificultades que ha provocado puntos álgidos de una crisis de acumulación de desechos en el Cantón, este ha sido subsanado temporal, parcial y reiteradamente con el alquiler de camiones recolectores particulares, que en la mayoría de los casos, no se observaron varias acciones de control interno necesarias para garantizar el cumplimiento claro y transparente de la normativa técnica y jurídica en los procesos de contratación y adquisición de bienes y servicios. Estas contrataciones privadas ascendían a ₡16,8 millones, representando un aumento del 74% en comparación con el 2004.

Municipalidad de Puntarenas

La Municipalidad de Puntarenas en el año 2005, a pesar de reportar un incremento de sus ingresos del 22,7% respecto del año 2004, desmejoró su eficiencia en el cumplimiento de las metas y objetivos en relación con el año anterior la cual de por sí también era baja. El promedio de cumplimiento fue de un 59%, cuando en el 2004 alcanzó el 64%.

Los servicios comunales de esta municipalidad vienen mejorando en relación con años anteriores. En el caso de la recolección de basura se reporta superávit por segundo año y una disminución del déficit en el de aseo de vías. Situación contraria sucede en el pendiente de cobro que se ubicó en cifras similares a los ingresos corrientes (97,4% de estos), creciendo en 24,8% respecto del 2004**.

Entre los estudios de fiscalización posterior realizados, se comprobó 1) debilidades e ilegales gestiones respecto del uso de suelo en la zona marítimo terrestre (ZMT), estableciéndose que la Municipalidad de Puntarenas ha permitido el desarrollo de actividades de uso privativo en

** La Contraloría General ha hecho ver el problema de cobro a esta municipalidad, que se profundiza pues para el 2002 este ascendía a ₡982 millones, elevándose a ₡1.352 millones un año después. Para mayor información ver: informe DFOE-SM-02-2006.

Recuadro 2.33
(continuación)

áreas de esta zona. (DFOE-SM-169-2005)^{***}; 2) la existencia de urbanizaciones inconclusas, con fallas o faltas de índole técnico; débil control y vigilancia de los proyectos de fraccionamiento y urbanización; e imposibilidad de aplicar sanciones ante la ausencia de garantías de cumplimientos o el vencimiento de éstas. Esto responsabiliza a la Municipalidad a concluir tales obras (DFOE-SM-01-2006); 3) en el caso del proyecto urbanístico Yireth, la Contraloría confirmó que se ejecutó al margen de la legislación sobre planificación urbana, denotándose la falta de control y supervisión de la administración municipal sobre los requisitos establecidos en materia urbana, y el incumplimiento de las condiciones urbanísticas, estándares y normas técnicas relativas al fraccionamiento y urbanización de terrenos (DFOE-SM-177-2005). Frente a ello, se le dispuso al Concejo Municipal realizar un estudio para determinar si el procedimiento de trámite, aprobación y recepción del proyecto urbanístico Yireth se ajustó a las disposiciones contenidas en la Ley de Planificación Urbana y otras y tomara las acciones que sean pertinentes, frente a lo cual la Municipalidad ha mostrado desatención por lo que la Contraloría valora el establecimiento de las responsabilidades correspondientes; y 4) con la evaluación de la gestión de desarrollo de obra pública del cantón, se determinó que los proyectos se ejecutan sin que existan lineamientos que orienten el desarrollo de la infraestructura técnica, con clara desvinculación entre los diferentes planes de la municipalidad y de desarrollo del cantón, lo que se refleja en la subejecución injustificada de los recursos recibidos para el desarrollo de obra pública provenientes de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (75% en el 2003, 32% en 2004), al igual que en el caso de las partidas específicas (88% en el 2003 y 58% en el 2004). Además la Unidad Técnica de esa Municipalidad no está aplicando las normas técnicas correspondientes (DFOE-SM-170-2005).

Municipalidad de San José

En relación con el 2004, la Municipalidad de San José mostró un crecimiento nominal de sus ingresos y egresos, aunque en términos reales más bien se refleja una reducción en ambos rubros, lo que significa que el crecimiento de sus finanzas obedece más a factores inflacionarios que a un esfuerzo institucional por mejorar sus cuadros de ingresos y gastos. Esto se vincula también al incremento en el pendiente de cobro; el déficit que soportan la prestación de servicios y la recurrente subejecución presupuestaria. Conforme con la ejecución reportada se evidencia una subejecución de recursos de ₡3.719,3 millones (₡474,0 millones mayor que la del 2004). Esta situación se registra por debilidades en su proceso de planificación, que ha sido señalada en informes de fiscalización y en diversas memorias anuales. A manera de comparación, esos recursos subejecutados resultan ser mayores que los ingresos totales obtenidos por municipalidades como Puntarenas, Heredia, San Carlos y Belén.

La prestación de los servicios de recolección de basura, y aseso de vías y sitios públicos mantienen déficit. El primero se incrementa para el 2005, y el segundo sufre una reducción significativa respecto del 2004. En materia de gestión de cobro, la morosidad creció en un 17,8% en relación con el año anterior y representan un 34% de los ingresos totales reportados en el año 2005, situación que incide de manera importante en las finanzas municipales. De las sumas puestas a cobro en el 2005 no ingresaron a las arcas del municipio ₡9.213,2 millones

*** Ver recuadro N° 2.32, sobre Zona Marítimo Terrestre.

**Recuadro 2.33
(continuación)**

(52,0% de sus ingresos corrientes). Lo anterior se agrava con el crecimiento sostenido de la morosidad entre el 2003 y el 2005.

Por último, mediante un estudio realizado sobre el proceso de contratación usado por la Comisión Festejos Populares 2004-2005 para la adjudicación de puestos y adquisición de bienes y servicios, se determinó que se presentaron serios incumplimientos y deficiencias relacionados con las contrataciones para la adjudicación de un puesto en el campo ferial, la construcción del local de la Fuerza Pública, la alimentación de ese cuerpo policial y los servicios de “estañoneo” y “mecateo” para el tope y carnaval. Se infringió la normativa legal y técnica, y se debilitó el control interno. Estas debilidades generaron un perjuicio económico a las entidades beneficiarias de los resultados financieros de los festejos. Todo lo anterior en el contexto de un Concejo Municipal que no ha ejercido las acciones correctivas, para subsanar las deficiencias detectadas desde años anteriores, en detrimento de los objetivos establecidos para las comisiones de festejos. Ahora, es responsabilidad del Concejo Municipal abrir los procedimientos administrativos disciplinarios o las acciones civiles por eventuales irregularidades cometidas por los miembros de la comisión de festejos. Disposiciones giradas al respecto han sido acatadas por la municipalidad.

Municipalidad de Golfito

Conforme con los resultados de la fiscalización realizada por este órgano contralor durante el año 2005 en la Municipalidad de Golfito, se establecieron serios problemas de gestión y administración de ese gobierno local. En el año 2005 reportó una subejecución presupuestaria, considerada una de la más alta del todo el sector municipal que ronda en promedio el 65%, muy similar a la del 2004, aplicando tan solo un 35% en promedio para los gastos de administración, prestación de servicios y desarrollo de obras de inversión. Sin embargo en este último programa, se registró un incremento de 105,1% en la ejecución de los gastos.

Sobre sus servicios se reporta un déficit presupuestario en recolección de basura y aseo de vías, incluso mayor al registrado en el 2004.

Se establecieron serias debilidades en la administración de la zona marítimo terrestre que justificó solicitar al TSE la cancelación de credenciales del Alcalde Municipal Propietario, a partir de una relación de hechos y un procedimiento administrativo que vigilara los derechos que le asisten.

Además, como resultado de otro estudio de fiscalización se determinó el uso de recursos sin contenido presupuestario o registrados en partidas que no correspondían, se efectuaron contrataciones directas sin seguir los procedimientos establecidos, así como gastos de viaje al margen de lo señalado en el ordenamiento jurídico.

En el mismo sentido, se detectaron situaciones irregulares en los procesos contrataciones de bienes y servicios para la ejecución de obra pública por ¢47,7 millones, que se ejecutaron contra lo ordenamiento jurídico y técnico, incumpliendo los procedimientos licitatorios desviando recursos específicos (DFOE-SM-75-2005). Lo anterior dio pie a la tramitación de

una relación de hechos, por las eventuales responsabilidades que pudieran generarse de lo actuado.

Otras debilidades encontradas se refieren a incrementos en el pago de los servicios por recolección y transporte de los desechos sólidos, no fundamentados en estudios técnicos; y el indebido suministro de combustible a los vehículos y la contratación de servicios de alimentación y hospedaje de las delegaciones participantes de la vuelta ciclística a Costa Rica del año 2004 por casi ¢2,5 millones, de los cuales además quedó descubierto ¢1,1 millones del pago al hotel correspondiente.

Recuadro 2.33
(continuación)

Toda esta situación ha incidido en el desarrollo de acciones originadas en el proceso de fiscalización posterior, y que han determinado serios problemas cuyo resultado ha sido solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones cancelar las credenciales en el caso de tres alcaldes propietarios (Nicoya, Osa y Golfito) y suspender a un alcalde (Tibás), siendo las materias más sensibles, la contratación administrativa, incumplimientos e inobservancia de las normas técnicas y jurídicas de control interno, control sobre el desarrollo urbano y concesión en la zona marítimo terrestre. Asimismo, quedan en proceso varios estudios donde se analiza el establecimiento de responsabilidades por hechos irregulares de diversa índole.

Al respecto, es importante rescatar el hecho de que si bien, la intención de la Contraloría General no es promover la destitución de alcaldes, ya que estos tienen una clara responsabilidad política y un procedimiento para su remoción, no es menos cierto también que es necesario fortalecer esta figura, no solo políticamente sino también técnicamente, necesidad que también debería cubrir al resto de funcionarios municipales.

Responsabilidad Política del Alcalde

Recuadro 2.34

La reforma al Código Municipal del año 1998, amplió para las elecciones de 2002, la cantidad de cargos de elección municipal y separó algunos de ellos de las elecciones nacionales. Esta reforma ha definido un sistema de balance de poder entre dos instancias de representación política a lo interno de las corporaciones municipales, la alcaldía y el consejo municipal. Lo que antes era una prerrogativa del consejo municipal, a saber la elección y destitución del Ejecutivo Municipal, hoy se ha convertido en una atribución popular que refuerza, legítima y hace sostenible la acción ejecutiva de las municipalidades.

La destitución de un Alcalde Municipal, ya no pasa exclusivamente por una decisión política de un colegiado reducido, sino que pasa por el propio Tribunal Supremo de Elecciones, única autoridad competente para cancelar las credenciales a estos funcionarios. El procedimiento de destitución es hoy mucho más agravado, técnico y equilibrado, de manera que se respeten los derechos del funcionario, el derecho de la comunidad, y el debido proceso. Esto le da sostenibilidad y legitimidad al proceso de gestión municipal, que antes de la reforma se veía coartado por las constantes suspensiones y destituciones de ejecutivos municipales, muchas veces motivados por intereses estrictamente políticos. De los Ejecutivos Municipales que

**Recuadro 2.34
(continuación)**

dejaron sus cargos entre 1998 y 2001 (años previos al nombramiento por elección popular de los Alcaldes), el 42% lo hicieron por destitución, lo que se ha visto reducido en años posteriores. Todo lo anterior no hace inamovible a los miembros de elección popular de las municipalidades, y en particular de los Alcaldes, pues la misma reforma definió un mecanismo que en los casos que realmente amerite, el procedimiento ha dado resultados.

Esto indica que el mecanismo creado para darle legitimidad y sostenibilidad al ejecutivo municipal (hoy Alcalde) mediante el voto popular, y su mecanismo de destitución mediante los mecanismos institucionales de control electoral, dan un balance interesante que será necesario consolidar a futuro con la jurisprudencia correspondiente, pero con el fortalecimiento del régimen político del régimen municipal. Este balance contiene implícita y explícitamente mayores responsabilidades sobre todos los funcionarios de elección popular del nivel local, con especial énfasis en los Alcaldes y Miembros del Consejo Municipal, tanto por su actos, como por sus omisiones. Esa es una responsabilidad frente al ciudadano de su cantón.

8.2 Sobre donaciones del IFAM a las municipalidades

En esta temática se efectuó un estudio (informe N° DFOE-SM-78-2005) sobre la entrega, uso y control de donaciones a los gobiernos locales, en el cual se determinó evidentes debilidades en el control por parte del IFAM sobre esos recursos, haciendo permisivo que se utilizaran los fondos en fines no autorizados, y en otros que no se hayan realizado las obras, se ejecutaran por montos inferiores y no se haya controlado el uso de los remanentes. Algunas de las municipalidades en las que se encontraron estas deficiencias en el control se encuentran en el cuadro siguiente:

Casos de deficiencias de control en donaciones del IFAM a las municipalidades

Municipalidad	Debilidad	Fecha de inicio de la gestión	Monto (Millones de ¢)
Nicoya	Cambio de destino sin autorización de la Junta Directiva del IFAM	marz-00	35,0
	Solicitud extemporánea del IFAM de la devolución de recursos donados acumulados (seis años después)	marz-00	690,9
San Ramón	Cambio de destino sin autorización de la Junta Directiva del IFAM	juli-99	15,0
San Carlos	Compra de terreno para uso agrícola para realizar la infraestructura que dio origen a la donación.	agos-03	10,0
Naranjo	Sin inicio de la obra a pesar de haberse efectuado la cancelación por parte de la municipalidad a la empresa constructora.	agos-03	6,0
Paraíso	Cambio de destino solicitado por la municipalidad, pero no aprobado por el IFAM	octu-02	15,0
León Cortés	Ejecución de la obra sin informar al IFAM del avance de la donación	novi-01	10,0

Cuadro 2.35

Fuente: Informe N° DFOE-SM-78-2005

De acuerdo con lo anterior, en los casos de las municipalidades de Naranjo, Paraíso y León Cortés se incumplió con lo dispuesto en el Reglamento de Donaciones que establece que el IFAM podrá efectuar las inspecciones y la obligación del IFAM de exigir a la Municipalidad la devolución inmediata de los fondos donados, por la no presentación de un informe detallado sobre la ejecución del proyecto.

También se determinó que se giraron recursos para ejecutar varios proyectos por un total de \$104,5 millones pero que no fueron ejecutados por las municipalidades beneficiadas, sean las de Tilarán, San Pablo, Pérez Zeledón, Grecia, Hojancha y Los Chiles.

Sobre el particular, el Reglamento de Donaciones dispone que la entidad beneficiaria debe aplicar la donación en el plazo estipulado para la ejecución del proyecto, y transcurridos seis meses sin que se inicie la ejecución del proyecto, la entidad beneficiaria deberá justificar dicha situación en el término de un mes, caso contrario, el IFAM exigirá la devolución de los recursos donados. Es decir, si la entidad beneficiaria cumple con esa justificación ante el IFAM, no está obligado a devolver los recursos donados. De ahí que, han transcurrido en algunos casos hasta tres años desde que el IFAM giró los recursos económicos por concepto de donaciones, y no se han ejecutado las obras. Además, en los expedientes facilitados por el IFAM, no consta que algunas de las municipalidades hayan presentado esa justificación, por lo que en su oportunidad se debió gestionar el reintegro de los dineros, tal y como lo establece el Reglamento.

Las situaciones apuntadas evidencian debilidades importantes en la función de supervisión por parte del IFAM, todo lo cual redunda en que no se asegure que los recursos donados contribuyan con el mejoramiento de la comunidad a la que se pretendía beneficiar, de tal forma que el Instituto no está cumpliendo a cabalidad con aquel objeto de creación de fortalecer el régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y promoviendo el constante mejoramiento de la administración pública municipal.

Con el fin de que se subsanen las debilidades enunciadas, y ante la gravedad de algunos de los hechos determinados, se dispuso al IFAM ordenar una investigación y de acuerdo con los resultados, valorar la posibilidad de iniciar el procedimiento administrativo tendente a determinar las eventuales responsabilidades que podrían derivarse del estudio de los casos. También se dispuso, entre otros, tomar las acciones necesarias para conocer y analizar las razones por las que algunas donaciones no han sido ejecutadas en su totalidad, o bien, no se han iniciado los proyectos respectivos, así como determinar la procedencia de que el IFAM exija la devolución de los recursos girados.

9. Ingresos públicos

9.1 Evasión fiscal

La Contraloría General realizó una cuantificación absoluta y relativa de la base y la evasión en el impuesto a las utilidades, un análisis comparativo a lo largo del período 1991-2003, algunas posibles causas y su relación con otros impuestos como el Impuesto sobre las Ventas.

Al respecto, se estima que la evasión, en términos del PIB, representa un promedio del 3,6%, equivalentes a \$231.900,0 millones en el 2002. En los primeros años 1991-1993, la evasión creció del 70,0% al 73,0%. En el bienio subsiguiente aumenta hasta superar el 79% en 1995; posteriormente, ha mostrado fluctuaciones entre 75,0% y 78,0%. Los últimos años se han caracterizado por un descenso paulatino entre 1999 y 2002, hasta algo menos de 75,0%. Esta relativa estabilidad del coeficiente de evasión se relaciona con la carga tributaria observada de este impuesto, que se mantuvo en el período analizado en un porcentaje cercano al 1,0% del PIB (impuesto sobre las utilidades entre los sectores seleccionados en la base). En el año 2003, cuando se dictaron tarifas más altas en forma transitoria, la evasión aumentó, y aparentemente en el 2004 ha sido menor.

Dadas las características que presenta el tributo y la evasión en el Impuesto sobre la Renta, el método mismo de cálculo -de naturaleza contable-, y los valores y experiencia en algunos países que han tenido avances muy relevantes en la mitigación problema, no puede inferirse que los montos determinados estén por completo al alcance del erario público, aunque existe un margen importante para que el país mejore dicho indicador. Se estimó que los ingresos brutos se sub declaran en aproximadamente 25,0% según el año, un porcentaje que está en el orden de la evasión del impuesto de ventas. Por su parte, los gastos se sub declaran, de tal modo que los registros tributarios revelan una infra valoración de operaciones. Ello se asocia, primordialmente, a las transacciones de omisos y aquellas entre sujetos (sub declaración de ingreso se acompaña de sub declaración de gasto).

Un caso de referencia en América Latina por su nivel de evasión es Chile, para el que se hicieron estimaciones en el decenio pasado, con mínimos del 40,0% aproximadamente. Llegar a tales niveles supondría, en nuestro país, cambios sustanciales al régimen tributario y a la gestión tributaria. En conjunto, se estima que entre el impuesto sobre las ventas y el impuesto sobre la renta soportan una evasión algo mayor al 50,0%, lo que representa, hasta el 2002, poco más de un 5,0% del PIB dada la representatividad de estos tributos. Cabe insistir aquí que por las razones expuestas se infiere que no todo este porcentaje está al alcance del erario público, aunque existe un margen importante para mejorar el indicador.

Conviene señalar que las actuales autoridades del Ministerio de Hacienda ha realizado una serie de acciones para mejorar la gestión tributaria, por medio de:

- Un control tributario más integrado entre las distintas dependencias de la Administración Tributaria (Dirección General de Tributación, Dirección General de Aduanas, Policía Fiscal, entre otras);

- Un fortalecimiento del Tribunal Fiscal Administrativo;
- El desarrollo de un proyecto de tributación digital;
- La introducción de una nueva plataforma tecnológica en el sistema aduanero nacional;
- Un fortalecimiento de las acciones de control tributario, tendientes a identificar, denunciar y sancionar ilícitos tributarios y aduaneros;
- Una mejor divulgación de información para el contribuyente; y una mayor capacitación del personal;

En el año 2005, se observó un incremento en general muy importante en la recaudación tributaria, cuya evaluación en el marco de modelos del tipo desarrollado en este estudio será muy pertinente en cuanto se tenga la información necesaria. Además, en el proyecto de ley del presupuesto del 2006 se estableció una asignación de plazas importante en el Ministerio de Hacienda (alrededor de 500 plazas adicionales, muchas de las cuales son para fortalecer la administración tributaria y aduanera), así como de recursos adicionales para la plataforma tecnológica de ese Ministerio, y también se ha previsto la asignación de fondos adicionales muy importantes, provenientes de créditos externos, que deberán ser discutidos y evaluados en un futuro¹. Además, desde el año 2002, se presentó una propuesta de reforma tributaria a la Asamblea Legislativa, que pretendía un incremento de la carga tributaria, y ajustes en los esquemas de operación y cobro de los dos tributos más importantes, a saber, el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas, a su vez que se perseguían modificaciones respecto de la administración tributaria y el marco sancionador, no obstante, la tramitación del proyecto no se ha podido concretar en razón de la declaratoria de inconstitucional realizada por la Sala Constitucional en marzo del año 2006, ante la consulta formulada por la Asamblea Legislativa, luego de su aprobación en primer debate.

Finalmente, es importante insistir en que, enfrentar la evasión requiere de un esfuerzo extraordinario. Así, se precisan políticas y acciones de mayor alcance, y ante la coyuntura del inicio de la gestión de nuevos legisladores y de autoridades hacendarias, resulta necesario que, entre otros aspectos, se privilegien y concreten las reformas o modificaciones legales que correspondan al régimen tributario de los ingresos. Esto debería llevar a una ampliación de la renta neta sujeta y a una racionalización de los incentivos tributarios explícitos o implícitos en el impuesto sobre la renta, con el propósito de reducir su índice de evasión y potenciar el impuesto sobre las utilidades, así como para propiciar una mayor equidad, justicia y eficiencia del sistema tributario.

Asimismo, es necesario que se establezca una meta país de reducción de la evasión, en sentido absoluto y relativo; se produzca un cambio relevante en la tecnología disponible para el control tributario; la aplicación efectiva del régimen sancionador; y se fortalezca aún más

¹ Proyecto de Ley de Aprobación del Contrato de Préstamo N° 1734 entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica, para financiar el proyecto de modernización de la Hacienda del Estado. Monto del Contrato de Préstamo US\$ 55,6 millones. Proyecto de ley N° 15988, publicado en la Gaceta 187 del 29 de setiembre de 2005.

la capacidad de gestión y la asignación de los recursos correspondientes a la Administración Tributaria, para mejorar la recaudación y combatir efectivamente la evasión fiscal. Además, junto a una dimensión ética, se requiere de una firme decisión política, que permita construir una fuerza social real, dados los intereses que resultan afectados; sin embargo, esta es una condición fundamental si efectivamente se pretende combatirla.¹

- *Desafíos importantes respecto de nuestro sistema tributario*

En virtud del inicio de gestión de nuevos legisladores y de autoridades hacendarias, la Contraloría estima pertinente reiterar e insistir en una serie de desafíos muy importantes que existen en relación con el sistema tributario costarricense -que se encuentran contenidos y han sido señalados en varios documentos desde el año 2002 y respecto de los cuales, no obstante los esfuerzos realizados y el tiempo transcurrido, aún no se han podido finiquitar las decisiones y acciones necesarias. Estos desafíos² son:

- Aumentar los ingresos. La insuficiencia de los ingresos adquiere su verdadera dimensión cuando los costarricenses se plantean qué tipo de país quieren. Se confirma entonces, que si la tendencia no varía, nuestro país no podrá invertir en los servicios públicos esenciales para mantener y elevar la calidad de vida de su población y la competitividad de las empresas que operan en su territorio. Esto sin duda debe ir aparejado a un esfuerzo del país por mejorar y controlar la calidad del gasto público.
- La equidad y la eficiencia del sistema tributario, lo cual conforme a las condiciones que muestran algunos estudios, referentes a distribución del ingreso y el costo en bienestar dan margen para una mejora en el diseño de los tributos.
- Combatir la evasión fiscal, la cual a pesar de las carencias de información, según algunos análisis realizados, alcanza niveles muy importantes, como se ha señalado.
- Profundizar las reformas en los marcos legales y en la gestión de los tributos internos y los captados en aduanas.
- Construir una cultura tributaria más sólida y democrática. El análisis de la cultura tributaria revela que la población costarricense ostenta un sistema de valores y actitudes contradictorios, en donde coexisten la disposición a la solidaridad con los que tienen menos, con la tendencia a burlar la ley en ciertas ocasiones, con el fin de evadir el pago de algunos impuestos. Es evidente que aún nos queda mucho por avanzar en este campo.
- Mejorar la rendición de cuentas sobre el funcionamiento del sistema tributario; los estudios realizados en este campo indican que esta función está poco desarrollada en el país. La acción transparente del Estado requiere de un

¹ Informe DFOE-IP-14-2005. Impuesto sobre la renta. Estudio estadístico de la base y la evasión.

² Estos desafíos fueron desarrollados ampliamente en la Memoria Anual 2002.

adecuado sistema de control interno y de rendición de cuentas, lo que es especialmente cierto cuando se plantean un conjunto de decisiones en materia tributaria que generarán costos para los contribuyentes. ¿Cómo se constatará que el esfuerzo adicional de los costarricenses se traducirá en una mejor gestión tributaria y en un uso del gasto público más eficiente y más coherente con las prioridades nacionales? Este tipo de control sólo es posible si se cuenta con buenos planes estratégicos, indicadores de desempeño de calidad e instrumentos de rendición de cuentas adecuados.

- La fiscalización tributaria es una de las funciones claves de la gestión tributaria. Si las dependencias encargadas no fiscalizan adecuadamente la acción contributiva de los ciudadanos se genera un clima que obstaculiza la recaudación y favorece la evasión. Existen estudios que señalan los aciertos y los vacíos que existen en este campo. El Ministerio de Hacienda ha anunciado algunas acciones de control, que han permitido detectar evasiones millonarias, así como otras diversas acciones; sin embargo, desde luego, que es un campo, en el que por su naturaleza y complejidad, todavía hay que fortalecer aún más.

La Contraloría General de la República ha puesto en conocimiento de la Asamblea Legislativa y del Gobierno de la República, en su oportunidad, información diversa relacionada con estos desafíos, y otra específicamente relacionada con el quehacer tributario y la reforma fiscal, a fin de apoyar la toma de decisiones en estos campos tan importantes.¹

Los desafíos mencionados son una muestra significativa de las grandes tareas que el Estado costarricense debe aún emprender, para construir el sistema tributario que el país necesita para aspirar a niveles superiores de progreso económico y bienestar social.

Fiscalización efectuada en la Dirección General de Tributación

Recuadro 2.35

En la fiscalización realizada en la Dirección General de Tributación (DGT), se efectuó un análisis del trámite efectuado por esa dependencia, respecto a una propuesta de Metodología, sometida a su conocimiento, para el cálculo y el registro de los gastos financieros no deducibles, gastos administrativos no deducibles y gastos por diferencial cambiario no deducibles de las entidades bancarias del Sistema Bancario Nacional, para efectos del Impuesto sobre la renta.

El artículo 7 de la Ley del Impuesto sobre la Renta N° 7092 establece que la renta neta, sobre la cual se determina dicho tributo, se obtiene deduciendo de la renta bruta los costos y gastos útiles, necesarios y pertinentes, los cuales deben estar, debidamente, respaldados por comprobantes y registrados en la contabilidad, y que cuando tales costos y gastos se utilicen para producir indistintamente rentas gravadas y exentas deberá darse, solamente, la proporción que corresponda a las rentas gravadas (esto se conoce como el criterio de proporcionalidad). Además, el artículo 11 del Reglamento de esa Ley, señala que cuando el

¹ El sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al Debate Nacional 2002; Memoria de la Contraloría General de la República del año 2002; Oficio N° CO-0044 del 26 de febrero de 2004, entre otros.

*Recuadro 2.35
(continuación)*

contribuyente no pueda justificar debidamente una proporción diferente, deberá deducir la suma que resulta de aplicar el porcentaje obtenido al relacionar las rentas gravadas con las rentas totales.

Debido a controversias tributarias surgidas entre la Administración Tributaria y varias entidades bancarias del Sistema Bancario Nacional entre 1998 y el 2001, ambos inclusive, sobre los gastos no deducibles asociados a ingresos no gravables, correspondientes a los períodos fiscales 1995, 1996 y 1997, y la aplicación de la citada normativa, el Tribunal Fiscal Administrativo emitió varias resoluciones en el 2003 para la determinación del tributo, en las que reconoció parte del ajuste al Impuesto sobre la renta de tales períodos fiscales formulado por dicha Administración, así como a favor de las entidades bancarias la deducibilidad de hasta un 25% de los gastos financieros objetados por la DGT, relacionados con los ingresos no gravables, lo que finalmente produjo una recaudación de ¢1.171,3 millones al Estado. En virtud de lo resuelto por el Tribunal Fiscal Administrativo, la Asociación Bancaria Costarricense consideró necesario elaborar y proponer una metodología para el registro y el cálculo de los referidos gastos no deducibles de las entidades bancarias, la cual fue sometida a conocimiento de la SUGEF y, posteriormente, a la DGT.

Como resultado de esta gestión, la SUGEF señaló a finales de octubre de 2003, que consideraba viable el método, para efectos de obtener un dato que asociara los activos que conforman el exceso de liquidez, que mantienen las entidades, con los costos y gastos financieros, administrativos y por diferencial cambiario, y a los ingresos que ellos generan que, de manera estimada, les pueden ser atribuibles; además posteriormente, como resultado de dicha petición y ante una gestión de la Superintendencia, el CONASSIF acordó modificar el Plan de cuentas para las entidades bancarias, para efectos de crear las partidas para el registro de los ingresos no gravables y los gastos no deducibles. Posteriormente, la consultante sometió la Metodología a conocimiento de la DGT, solicitando la confirmación de la misma, a lo cual esa dirección respondió a principios de diciembre del 2003 que, revisada la propuesta y aprobada ésta por la Superintendencia, consideraba razonable y correcta la metodología para el cálculo de los mencionados gastos no deducibles.

Según el estudio respectivo por parte de la Contraloría, lo resuelto por la DGT no estuvo precedido y fundamentado en estudios técnicos, de orden jurídico y económico, por parte de los órganos de apoyo de la Administración Tributaria, donde se justificara el cambio de criterio que se estaba dando, con respecto a la posición sostenida por esa administración en controversias tributarias previas, relacionadas con los citados gastos no deducibles, situación que se contrapone a lo establecido por el artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública. También se observaron algunas situaciones que no permiten una adecuada asociación entre los ingresos gravables y los gastos deducibles, además algunos elementos de la metodología podrían eventualmente derivar en una subestimación del monto de la Renta neta e incidir en la determinación de la obligación tributaria.

Por otra parte, se determinó que la mayoría de las entidades bancarias habían realizado rectificaciones de impuestos con base en la metodología para los períodos fiscales de 1999 al 2002, que derivaron una recaudación de ¢1.529,4 millones. Según información suministrada,

recientemente, por la DGT, después de lo resuelto por esa dirección con respecto a la metodología, solamente se había fiscalizado una entidad bancaria, además esa Administración no había realizado ninguna comparación del efecto recaudatorio a partir de la aprobación de la metodología, todo lo cual estaba siendo valorado por parte de esa Dirección General. De acuerdo con información suministrada por varios bancos públicos sobre las mencionadas rectificaciones, con excepción de un caso, los importes de la renta neta son menores, significativamente, a los originalmente declarados. Por otra parte, según la documentación respectiva la petición se fundamentó, y posteriormente fue resuelta por la DGT, con base en el artículo 102 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (CNPT); sin embargo, este numeral reserva la petición para quienes tengan un interés personal y directo (contribuyentes, sucesores, responsables, agentes de retención y percepción) y respecto de la aplicación del derecho tributario a una situación de hecho concreta y actual, aspectos que en criterio de la Contraloría, aparentemente, no se reunían en este caso.

Como resultado del estudio se ordenaron al Ministerio de Hacienda las acciones correspondientes en relación con las situaciones expuestas. Así, la Dirección General de Tributación, luego de de la valoración correspondiente, emitió una resolución dejando sin efecto la citada metodología, y está programando actuaciones de fiscalización, a fin de verificar el pago de impuestos respectivo, además el Ministerio de Hacienda dispuso la investigación de las situaciones antes referidas, entre otros aspectos.*

* Informe DFOE-IP-6-2005. Estudio especial realizado en la Dirección General de Tributación.

Capítulo IV **Evolución de las finanzas públicas**

1. Resultados fiscales del Gobierno de la República

El déficit financiero del Gobierno para el 2005 se sitúa en aproximadamente \$200.000 millones, lo que representa un 2,1% del PIB. Comparativamente, en 2003 y 2004 fue de 2,8% y 2,7%, respectivamente. En general, como ilustra el cuadro 2.36, su magnitud en el decenio actual es cercana al 3%, con tendencia a disminuir.

La base de registro para este concepto incluye algunos gastos que alcanzan la etapa de "reconocido", pero que no han implicado desembolsos. De esta manera, bajo una estricta base efectiva el déficit es incluso menor, por 1,6% del PIB y también con una tendencia al descenso en el 2005.

Consecuentemente, con este resultado de déficit efectivo, y como se analizó en el punto 6 del capítulo I, la deuda del Gobierno descendió como cociente del PIB. Esto se refiere a la deuda consolidada o documentada.

Sin embargo, una perspectiva más amplia de la situación fiscal llama a reflexión sobre la marcha de las finanzas públicas.

Así, en ediciones anteriores de esta Memoria se ha expresado reiteradamente la preocupación sobre el sostenimiento de las cuentas del Gobierno. Debe considerarse no solamente el déficit financiero base efectivo, que genera la deuda documentada, sino también otras operaciones que originan deudas flotantes y contingentes.

Las deudas flotantes, es decir, obligaciones que no se han consolidado en forma de documentos de deuda, corresponden en su mayoría a obligaciones no atendidas en la ejecución presupuestaria. De éstas, figuran principalmente las que se acumulan con FODESAF y con la CCSS. Otra fuente de deuda flotante son operaciones que se atienden en el presupuesto, considerándose ejecutadas, pero que no son pagadas, lo que se conoce como deuda flotante de tesorería.¹

Por la creciente importancia de éstas últimas en el 2004 y el 2005, se ha hecho necesario, a los efectos presentes, incluirlas en la estadística que muestra el cuadro 2.36. En parte esta dinámica ha obedecido indirectamente a la operación del sistema de caja única, mediante el cual se ha producido un desfase relevante entre la ejecución del presupuesto y el desembolso.

La Contraloría General se ha referido también a deudas contingentes, esto es, obligaciones que, si bien no tienen al Gobierno como titular, con mucha probabilidad éste deberá asumirlas. Regularmente hemos incluido los bonos de estabilización monetaria del BCCR (BEM), siguiendo antecedentes como los dictados en las leyes 7558 de 3 de noviembre de 1995² (artículo 175), y 8116 de 3 de agosto del 2001 (artículo 3), no obstante que otras modalidades de colocación de valores han ido tomando cada vez mayor importancia.³

Precisamente, se presentó un Proyecto de Capitalización del Banco Central de Costa Rica (expediente 16.131), que comprende la financiación de todas estas obligaciones, mismo que el Poder Ejecutivo ha retirado de la Asamblea Legislativa en días previos al cierre de la edición de la presente Memoria.

¹ El déficit financiero se registra en base de ejecución presupuestaria, con la salvedad de algunos conceptos como los intereses, en los que se apunta el pagado. Se incluye como "deuda flotante de Tesorería" aquella que conforma una real obligación con terceros.

² Ley orgánica del BCCR.

³ Los recursos que disponía la ley N°8116 de 3 de agosto del 2001, originados en un crédito con la República de Venezuela, no fueron utilizados, y han sido feneidos al cierre del 2005. No obstante, en el 2004 se efectuaron pagos al BCCR con recursos de la ley N°7970 de 22 de diciembre de 1999, que autoriza emisión y colocación de bonos externos.

Gobierno de la República
Déficit financiero y déficit de base amplia
-Millones de colones-

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos % PIB	12,4	13,4	13,4	14,0	13,6	14,0
Gastos sin intereses % PIB	11,8	12,4	13,5	12,6	12,3	11,9
Intereses % PIB	3,6	4,0	4,3	4,3	4,1	4,2
Déficit financiero	147.208	162.781	265.390	198.840	219.964	199.017
% PIB	3,0	3,0	4,4	2,8	2,7	2,1
+ Operaciones efectivas no reflejadas	114.857	162.029	0	0	105.245	0
+ Aumento deudas flotantes	31.353	43.617	76.644	25.052	50.060	137.441
+ Variación de valor deuda indexada	59.087	94.729	114.909	203.301	207.316	183.937
+ Aumento neto BEM	13.305	-153.271	139.823	93.036	33.041	246.359
+ Aumento neto otras deudas BCCR	121.534	115.747	55.021	111.209	-13.915	70.909
+ Aumento deudas flotantes de tesorería *	128	-2.249	7.143	7.398	46.304	44.664
= Déficit de base amplia	487.344	425.633	651.788	631.438	601.711	837.662
% PIB	9,9	7,9	10,8	9,0	7,4	8,8
- Componente inflacionario deuda flotante	11.096	16.231	19.062	22.130	35.096	44.804
- Variación de valor deuda indexada	59.087	76.644	114.909	203.301	207.316	183.937
- Componente inflacionario otros títulos	89.406	64.989	100.509	102.363	123.361	203.203
- Componente inflacionario BEM	41.252	20.467	21.496	30.374	51.581	60.175
- Componente inflacionario otras BCCR	13.251	25.405	36.979	42.482	69.683	73.095
- Componente inflacionario d. tesorería	832	844	619	1.334	2.695	9.385
= Déficit operacional de base amplia	272.420	221.051	358.213	229.454	111.978	263.062
% PIB	5,5	4,1	5,9	3,3	1,4	2,8
Deuda de base amplia	2.298.397	2.772.528	3.434.129	3.979.148	4.565.164	5.325.588
Consolidada interna y externa **	1.594.062	2.064.349	2.447.318	2.755.643	3.226.169	3.487.221
Flotante	124.656	168.273	244.917	269.969	320.028	457.470
BEM	317.189	163.918	303.741	396.777	429.818	676.177
Otras deudas BCCR	254.047	369.794	424.815	536.025	522.110	593.019
Flotante de Tesorería	8.443	6.194	13.337	20.735	67.039	111.703
% del PIB	46,8	51,4	56,7	57,0	56,2	56,2
Crecimiento del PIB precios constantes (%)	1,8	1,1	2,9	6,4	4,1	4,1
Déficit operacional sostenible (%)	0,0	0,5	1,5	3,4	2,3	2,2
Brecha del déficit operacional (%)	5,5	3,6	4,5	-0,1	-0,9	0,6
PIB	4.914.498	5.394.595	6.060.878	6.982.288	8.126.742	9.468.230

Cuadro 2.36

* El déficit financiero incluye la mayor parte de este concepto, por lo que no se suma.
** Consolida Gobierno con BCCR.

La consideración a esta iniciativa se traduce en la necesidad de ampliar el espectro de deudas contingentes del Gobierno, para efectos del presente análisis. Se incluyen, en consecuencia, los denominados "Valores emitidos con residentes", esto es, pasivos internos no monetarios del instituto emisor.

Además de operaciones que generan deuda flotante o contingente, se agregan otras operaciones efectivas que aumentan la deuda, no recogidas en el déficit. Por ejemplo, en el 2004 una transferencia al BCCR con recursos de la ley N°7970 de 22 de diciembre de 1999.

De esta manera, la situación fiscal figura como aproximadamente estable entre 2002-2005, medida por la razón deuda/PIB. Este indicador es relativamente alto, alrededor del 56%, lo que lo hace potencialmente sensible a cambios de la situación económica. Su sostenimiento en este período es producto de un déficit financiero entre 2% y 3%, que difícilmente, bajo las circunstancias actuales, pueda ser disminuido de forma que se reduzca el indicador de deuda.

El déficit financiero en 2005 está en el mínimo de este rango, y es válido preguntarse si se puede mantener bajo las condiciones económicas prevalecientes. El programa monetario del 2006 sugiere una magnitud del 2,5%, dentro de lo observado en el decenio actual. Sin embargo, está claro que la situación fiscal general presenta un equilibrio de difícil sostenimiento bajo estas condiciones.

En el 2005, además de un esfuerzo por controlar el gasto que ha caracterizado la gestión fiscal, se presentó una recaudación tributaria y de otros ingresos corrientes notablemente más alta que la esperada originalmente, por una suma de ¢110.287 millones. Incluso superó la revisión realizada en agosto, comunicada por la Contraloría General a la Asamblea Legislativa, que agregó ¢72.470 millones no incorporados al presupuesto.

Abundando en torno a lo que se analiza en el punto 1 del capítulo I, es oportuno comentar que este comportamiento de los ingresos se observa desde el cierre del 2004, y se ha prolongado en el último ejercicio. Parcialmente el impuesto sobre la renta explica el resultado, por su modalidad de pago. Así, los anticipos se efectúan sobre los rendimientos del año anterior, y como consecuencia, a fines del 2004 y principios del 2005 la liquidación de las empresas proporcionó notables recursos al erario, como efecto de mayor inflación y crecimiento económico entre otras causas. En forma subsiguiente, los anticipos del 2005 han sido más altos que en el 2004. La liquidación del impuesto en diciembre (y marzo del 2006, para las que tienen período natural), muestra nuevamente un rendimiento notable. Todo esto explica una tasa de crecimiento alta para este tributo en el 2005. Por lo observado en la fase de liquidación, no se puede atribuir totalmente a un desfase causado por la modalidad de pago. Una posible mejora en la percepción deberá valorarse en su momento con estadísticas apropiadas.

Simultáneamente, impuestos como el de ventas han recibido un impacto de la inflación y el crecimiento, pero el ingreso observado, conjuntamente con los de comercio, también muestran un efecto de mayor rendimiento para el entorno económico subyacente, que deberá valorarse oportunamente.

No obstante que el déficit financiero fue menor en el 2005, al considerar la situación fiscal en una forma más comprensiva más bien aumentó en comparación con el 2004. Para estos efectos, se computa el déficit operacional, que elimina en el gasto el componente inflacionario de la deuda, que corresponde a una corrección monetaria.

Aun cuando la deuda documentada o consolidada disminuye como cociente del PIB, según se analiza en el punto 6 del capítulo I, otro tipo de pasivos compensan en sentido contrario y ocasionan estabilidad del indicador deuda/PIB entre 2004 y 2005. Aunque menor que en el 2003, esta disminución tiene que ver, parcialmente, con la mayor inflación del último biénio

y la estabilidad de tasas de interés nominal, lo que muestra signos de cambio. Mayores tasas de crecimiento e inflación de los últimos años, han contribuido a mantener estable la relación deuda/PIB desde el 2002.

Entre lo más relevante en el 2005 es el aumento de pasivos internos del BCCR. Reiteradamente se ha advertido en diversos medios, incluyendo esta Memoria, sobre la problemática que plantea la situación patrimonial de esa institución. Entre 1998 y 2005, período en el cual se han realizado los pagos derivados de las leyes N° 7558 y N° 7970 anteriormente citadas, los valores emitidos con residentes –pasivos con costo– del BCCR, han aumentado a una tasa del 37,5% anual.

Si bien esta tasa responde por mucho al cambio visualizado entre 1998 y 1999, revela que a pesar de los elevados pagos realizados por el Gobierno para cancelar o reducir esos pasivos, los mismos no presentan signos de disminución. Su participación relativa en los números del cuadro 2.36 se mantiene cercana al 25%.

Parte de esta problemática se origina en la colocación de bonos en el exterior por leyes N° 7671 de 25 de abril de 1997 y N° 7970 de 22 de diciembre de 1999, que en algunos años fue objeto de desmonetización por el BCCR con aumento de sus pasivos, según se ha señalado en ediciones anteriores de la Memoria. Merece reflexión esta combinación de política económica, por las consecuencias que ha acarreado para la situación fiscal.

Puede observarse una correlación entre el aumento de estos pasivos y el destino que se diera a los recursos de tales emisiones externas. En tanto han sido dirigidas a atender la situación del BCCR, éste ha podido sostener el saldo de sus pasivos internos, contrariamente a cuando el Gobierno ha cancelado otros conceptos de deuda interna. En este segundo caso se produce un aumento de la deuda total.

Los fenómenos comentados pueden encontrar sustento, en parte, en la rigidez del sistema cambiario del país, tal como han estado sosteniendo observadores y analistas de la política económica. Pues el compromiso con un tipo de cambio obliga a esta institución, hasta cierto punto, a absorber las entradas o salidas de capital no previstas. Las limitaciones para controlar los agregados monetarios también confluyen en una inflación más alta de lo que se observa en el entorno internacional.

Asimismo, las consecuencias fiscales de este sistema son muy relevantes, como se deriva de la lectura del expediente del proyecto, por lo que efectivamente procede replantearse si la modalidad de manejo monetario debe ser modificada.

Momentáneamente, la Contraloría General reitera el llamado para que se diseñen los instrumentos apropiados que garanticen el sostenimiento de los pasivos totales del fisco, muy en particular aquellos originados en la política monetaria. Estos últimos deben incluso disminuir sustancialmente su representatividad, para hacer posible un cambio en los niveles de inflación del país.

El otro concepto que adquiere relevancia creciente es la deuda flotante, que supera el 10% de la magnitud global. Como ha mencionado la Contraloría, la mayor parte de esta

deuda es con FODESAF y la CCSS; es especialmente significativa la primera, que supera los ¢335.000 millones. Ambas instituciones han documentado anteriormente este tipo de obligaciones, pero continúan gravitando en aumento sobre el erario público. La deuda flotante de tesorería ha tenido un crecimiento notable en los últimos dos años, como ya se dijo por causa indirecta del sistema de caja única. Debe ponerse atención a estos pasivos que, salvando las ventajas que tenga ese sistema para las finanzas públicas, pueden volverse difíciles de controlar. En correspondencia con este aumento y un menor uso del crédito, se presenta en el Gobierno una disminución significativa de los recursos líquidos, en gran parte, como indica el Ministerio de Hacienda, *“por el traslado de recursos a la Cuenta ‘Cajas Únicas’ y la utilización de los recursos depositados en estas cuentas”*.

2. Déficit del Sector Público

a. Déficit

La situación fiscal ha estado comprometida en el caso del Gobierno de la República, considerando la perspectiva amplia con deudas flotantes y contingentes a que nos hemos referido. En el resto del sector público se ha observado regularmente un superávit financiero, con excepción de algunas instituciones. Es así que el Sector Público No Financiero presenta un déficit financiero de 0,4% del PIB, resultado de la compensación que recibe el déficit financiero del Gobierno por otras instituciones.

Este indicador ha venido descendiendo durante los últimos tres años, producto, además de lo ya anotado referente al Gobierno, a esfuerzos de control del gasto en las principales instituciones públicas. Las empresas públicas no financieras, por ejemplo, han mostrado superávit en el 2005, mientras en años anteriores se observa un déficit casi nulo.

Las instituciones de servicio y los Gobiernos Locales, con superávit, son sin embargo originarias de déficit para el sector central, que traspasa a ellos sustanciales recursos por subvenciones. Como revela el cuadro 26 de la cuarta parte de esta Memoria Anual, las instituciones públicas de servicio, superavitarias por ¢106.359 millones, son muy deficitarias cuando se observa en sentido consolidado.

Retomando lo dicho en la Memoria Anual 2004, el Gobierno más bien tiene un superávit si se mide en forma consolidada. Es válido reiterar lo que esto señala sobre la distribución de funciones de recaudación y gasto en el sector público, con un sector descentralizado gastador neto de ingresos percibidos a nivel central.

Adicionalmente, y en reiteración de previas exposiciones sobre la temática, este efecto de consolidación es solamente contable, pues el Gobierno debe hacer frente al déficit sin recurso a otras instituciones. La carga de la deuda la soporta enteramente el sector central, no pudiendo eludir las obligaciones con dichas entidades descentralizadas, como no sea posponiendo el pago efectivo de las transferencias. Esto último origina el aumento de deudas flotantes que se ha estado observando últimamente.

Una mayor recaudación fiscal se acompaña de obligaciones automáticas por este tipo de subvenciones, y no puede contribuir con suficiente eficacia a aliviar la situación del erario. Se precisa liberar recursos para que la carga de la deuda sea compartida por todos los programas que se financian, directa o indirectamente, del Presupuesto Nacional. Merece comentario el desfase estadístico entre déficit consolidado y no consolidado, a diferencia del 2004, que se origina en parte preponderante por el sistema de registro del gasto ejecutado de las transferencias del Gobierno, ya mencionado.

Sector Público
Déficit financiero
-Millones de colones-

	2004		2005	
	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB
Déficit del Gobierno de la República	-219.964	-2,7	-199.017	-2,1
Superávit Gobiernos Locales	3.218	0,0	1.758	0,0
Déficit o Superávit Instituciones Públicas de Servicio*	78.088	1,0	106.359	1,1
Déficit del Gobierno General **	-135.435	-1,7	-53.849	-0,6
Superávit Empresas Públicas No Financieras	-396	0,0	14.935	0,2
Déficit del Sector Público No Financiero	-135.937	-1,7	-39.143	-0,4
Déficit de Instituciones Públicas Financieras	43.561	0,5	23.573	0,2
Déficit del Sector Público	-118.075	-1,5	-33.271	-0,4
Pérdidas del Banco Central de Costa Rica	-106.425	-1,3	-135.786	-1,4
Déficit del Sector Público Combinado ***	-242.362	-3,0	-174.929	-1,8

Cuadro 2.37

* Incluye adquisición de valores del Gobierno.

** No es la suma simple de las anteriores, por efecto de consolidaciones no compensadas.

*** Sector Público No Financiero y Banco Central.

El déficit del Sector Público No Financiero más las pérdidas del BCCR, base devengado, dan el déficit de Sector Público normalmente utilizado para la política económica, el cual se sitúa en un 1,8% del PIB, menor al del 2004. Las variaciones en el financiamiento son muy notorias en el 2005, con un significativo descenso en el uso del crédito, tanto en el Gobierno, como en el Sector Público.

A pesar de esta baja en el déficit y el uso del crédito documentado, como ya se ha analizado el Gobierno se enfrenta a una situación de manejo complicado, en tanto no se encuentre solución al problema de las deudas flotantes con otras instituciones y a la situación patrimonial del BCCR.

b. Ingresos y gastos

La composición del déficit del Gobierno General (es decir, sin empresas públicas), revela un crecimiento sostenido de los ingresos, mientras el gasto se ha manifestado bajo control. Ya se explicó en publicaciones anteriores que, probablemente, en el 2002 se dio un mayor gasto por la eliminación del sistema de compromisos, y hecha esa salvedad se puede estimar que se encontraba cercano al 24% del PIB, con evidente disminución en 2004 y 2005.

Gobierno General
Evolución del déficit y su composición
2001-2005

	2001	2002	2003		2004		2005	
	% del PIB	% del PIB	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB
PRODUCTO INTERNO BRUTO	5.394.595	6.060.878	6.982.288		8.126.742		9.468.230	
Ingresos Totales	21,4	21,8	1.559.265	22,3	1.800.655	22,2	2.149.149	22,7
Ingresos Corrientes	21,3	21,8	1.547.647	22,2	1.791.744	22,1	2.144.709	22,7
Ingresos Tributarios	17,9	18,3	1.277.113	18,3	1.487.069	18,3	1.782.686	18,8
Gastos Totales	24,3	25,6	1.720.025	24,6	1.936.090	23,8	2.202.998	23,3
Consumo	12,2	12,6	869.407	12,5	978.067	12,0	1.096.648	11,6
Intereses	3,6	4,0	272.790	3,9	294.694	3,6	357.112	3,8
Transferencias *	6,6	7,0	477.094	6,8	564.087	6,9	628.169	6,6
Gastos de Capital **	1,8	2,0	100.734	1,4	99.242	1,2	121.069	1,3
Déficit	-2,9	-3,8	-160.760	-2,3	-135.435	-1,7	-53.849	-0,6

Cuadro 2.38

* Transferencias corrientes y de capital

** Sin transferencias.

Su composición económica revela que el consumo (remuneración al trabajo y compras de bienes y servicios), es la categoría que se muestra bajo control, siendo su caída de un 1% del PIB en los últimos años. El gasto de capital sigue deprimido, bastante por debajo del de inicios del decenio, que ya era reducido. Intereses y transferencias presentan, con altibajos, una relativa estabilidad.

El control del gasto también se observa en todas las funciones, siendo las pensiones y los intereses, en concordancia con lo apuntado en el párrafo anterior, más estables.

El año 2005 presenta, a la par de un menor gasto, una carga tributaria superior a los años precedentes, por una magnitud de medio punto del PIB.

Gobierno General
Composición funcional del gasto, 2003 - 2005
-En millones de colones-

	2003		2004		2005		
	% del PIB	Monto	% del gasto	% del PIB	Monto	% del gasto	% del PIB
TOTAL CONSOLIDADO	20,63	1.936.090	100,00	23,82	2.202.998	100,00	23,27
Funciones generales	2,67	213.301	11,02	2,62	242.716	11,02	2,56
1. Servicios Generales	1,23	97.639	5,04	1,20	109.279	4,96	1,15
2. Defensa	-	-	-	-	-	-	-
3. Orden Público y Seguridad	1,44	115.661	5,97	1,42	133.437	6,06	1,41
Justicia y reclusión	0,92	75.051	3,88	0,92	90.596	4,11	0,96
Seguridad	0,51	40.610	2,10	0,50	42.841	1,94	0,45
Funciones Sociales	15,92	1.266.370	65,41	15,58	1.437.359	65,25	15,18
4. Educación	4,77	387.434	20,01	4,77	438.430	19,90	4,63
Primaria y Secundaria	3,45	280.491	14,49	3,45	315.939	14,34	3,34
Instituto Nacional de Aprendizaje	0,31	19.690	1,02	0,24	23.966	1,09	0,25
Superior	1,00	87.261	4,51	1,07	98.533	4,47	1,04
5. Salud	4,74	359.869	18,59	4,43	407.384	18,49	4,30
6. Seguridad Social y Asistencia Social	5,48	450.657	23,28	5,55	508.767	23,09	5,37
Pensiones	4,12	334.622	17,28	4,12	381.388	17,31	4,03
Estado	2,45	196.694	10,16	2,42	221.403	10,05	2,34
CCSS	1,42	119.675	6,18	1,47	119.675	5,43	1,26
Otras	0,25	18.252	0,94	0,22	40.309	1,83	0,43
Otras	1,36	116.035	5,99	1,43	127.379	5,78	1,35
7. Vivienda y Servicios Comunitarios	0,79	55.317	2,86	0,68	67.546	3,07	0,71
8. Recreativos, Culturales y Religiosos	0,14	13.093	0,68	0,16	15.232	0,69	0,16
Funciones Económicas	2,05	152.201	7,86	1,87	157.336	7,14	1,66
9. Combustible y Energía	0,03	1.671	0,09	0,02	1.878	0,09	0,02
10. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	0,69	54.477	2,81	0,67	56.318	2,56	0,59
Agropecuarios	0,53	40.203	2,08	0,49	40.954	1,86	0,43
Recursos Naturales	0,16	14.306	0,74	0,18	15.363	0,70	0,16
11. Minería, Manufactura y Construcción	0,00	266	0,01	0,00	427	0,02	0,00
12. Transporte y Comunicaciones	1,44	81.636	4,22	1,00	82.603	3,75	0,87
13. Otros Servicios Económicos	0,19	14.151	0,73	0,17	16.110	0,73	0,17
Otros Gastos	4,00	304.218	15,71	3,74	365.588	16,60	3,86
14. No Clasificados	4,00	304.218	15,71	3,74	365.588	16,60	3,86
Intereses de la Deuda Interna	3,02	220.750	11,40	2,72	276.014	12,53	2,92
Intereses de la Deuda Externa	0,89	73.944	3,82	0,91	81.098	3,68	0,86
Otros	0,09	9.525	0,49	0,12	8.476	0,38	0,09

Cuadro 2.39

Capítulo V

Balance del impacto de señalamientos realizados en la Memoria Anual 2004

En este capítulo se realiza un balance del impacto de los principales señalamientos realizados en la Memoria Anual 2004, con el propósito de colaborar en el control político que ejerce esa Asamblea Legislativa referidos a la gestión de las entidades que conforman el sector público. Se estructura de acuerdo con las temáticas más relevantes que debe atender esta Contraloría General de la República en el desarrollo de sus competencias de fiscalización.

A continuación se presenta un detalle de los principales señalamientos realizados en la Memoria Anual 2004, y las correspondientes acciones desarrolladas en el ejercicio de la fiscalización durante el año 2005.

1. Avances en la implementación de la LAFPP: un resultado insuficiente

En relación con el tema de los ingresos del Gobierno de la República, en la Memoria Anual 2004, se citaron algunos resultados de la fiscalización efectuada sobre dicho tema. Entre otros aspectos, se señalaron:

a. *Limitaciones y debilidades en la función de cobro y control de impuestos e ingresos.* En respuesta a estos señalamientos, las autoridades del Ministerio de Hacienda han procurado un control tributario más integrado entre las distintas dependencias de la Administración Tributaria (Dirección General de Tributación, Dirección General de Aduanas, Policía Fiscal, entre otras); se ha buscado un fortalecimiento del Tribunal Fiscal Administrativo; el desarrollo de un proyecto de tributación digital; la introducción de una nueva plataforma tecnológica en el sistema aduanero nacional, la cual se encuentra en proceso de implementación; un fortalecimiento de las acciones de control tributario, tendientes a identificar, denunciar y sancionar ilícitos tributarios y aduaneros; una mejor divulgación de información para el contribuyente; y una mayor capacitación del personal; entre otros aspectos; observándose en consecuencia en el año 2005, un incremento en la recaudación tributaria, así como de la carga tributaria.

b. *Deficiencias en el Subsistema de Contabilidad.* Al respecto, el Ministerio de Hacienda se encuentra desarrollando una propuesta de ajuste a la normativa técnica contable; y se está llevando a cabo un proceso de mantenimiento del Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF). Asimismo, en lo referente a la organización y al control de las exenciones tributarias, se elaboró un proyecto de reglamento a la Ley de Creación de la Dirección General de Aduanas que se encuentra en trámite en el Despacho del Ministro de Hacienda; se han modificado varios procesos y procedimientos atinentes a esta materia; se elaboraron planes generales de fiscalización de exenciones, y se está trabajando en la implementación del Sistema de Exoneraciones (EXONET); además, ese Ministerio tenía previsto presentar un proyecto de transparencia y racionalización de los regímenes de exenciones tributarias.

c. Problemas derivados de la estabilidad de los jerarcas del Ministerio de Hacienda y de las direcciones generales de la Tributación y Aduanas.

d. *Deficiencias en la organización y control del proceso de otorgamiento de exenciones tributarias.* Asimismo, se indicó la necesidad de fortalecer la plataforma tecnológica en el Servicio Nacional de Aduanas.

Adicionalmente, respecto al cobro de las obligaciones tributarias, el Ministerio de Hacienda efectuó una depuración de la base de datos relativa a la cartera morosa; se elaboraron algunos procedimientos para un mejor control de dichas obligaciones por parte de la Administración; se está llevando a cabo una coordinación con la Contabilidad Nacional para el registro de las obligaciones; se dictaron directrices respecto al tratamiento de la prescripción e incobrabilidad de las obligaciones; se está efectuando un proceso de desconcentración de la función de cobro en las administraciones tributarias regionales; se previó un presupuesto adicional para financiar gestiones de cobro; y se están asignando recursos adicionales para fortalecer las distintas funciones de la administración tributaria.

El seguimiento de la Memoria Anual 2004 ha generado un proceso de retroalimentación directo con el Ministerio de Hacienda y con los rectores de los subsistemas que componen el Sistema de Administración Financiera, al punto que permitió a la Contraloría General de la República disponer a esa Dependencia para que se elaborara un plan de acción de mejora continua de las debilidades detectadas y que dichas mejoras debían incorporarse en los informes que se dictaminarán como parte de esta Memoria. Tal como se evidencia en la Memoria Anual 2005, algunos de los informes muestran una mejora respecto al 2004, pero aún requiere el aumento en la cobertura de los entes orgánicos, depuración y mejora de la calidad de los datos en ellos incluidos.

Por otra parte, sobre la temática de sumas por revalidar señalada en la Memoria Anual 2004, se elaboró un informe que conllevó la emisión de disposiciones sobre el proceso de revalidación de saldos del crédito externo, que incluyó a la gestión Contabilidad Nacional, Presupuesto Nacional y Crédito Público. Estas disposiciones se encuentran en fase de seguimiento para determinar su correcta implementación.

2. Evaluación de la gestión institucional a cargo de MIDEPLAN

En relación con el seguimiento a los informes emitidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, se tiene que en el año 2005 se le remitieron oficios con señalamientos y se iniciaron estudios de fiscalización, como parte de una labor de seguimiento continuo a la gestión de dicho Ministerio. Entre los temas analizados están:

- a. La calidad de la información que debe remitir MIDEPLAN en sus informes de evaluación. Al respecto, en procura de ir subsanando deficiencias, se realizaron observaciones para que en dichos informes se incluyan cuadros resúmenes que detallen el estado de avance de las metas para el total de instituciones que cubre, así como cuadros resúmenes comparativos entre los niveles de recursos programados por meta y lo ejecutado, y relaciones entre la ejecución de metas y la ejecución de recursos.
- b. Depuración del dato sobre los actores incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) sujetos por tanto a evaluación de resultados, la necesidad de revisión

de la metodología aplicada en la elaboración de los informes periódicos de gestión, de forma que se puede incluir información referida al impacto sobre el cumplimiento de las acciones estratégicas, sus objetivos, así como el resto de objetivos más agregados que presenta el Plan Nacional de Desarrollo en el nivel de Área Temática y Eje de Desarrollo; asimismo, se indicó que debe incluirse el costo de las metas y los porcentajes de ejecución, y que en general la información se debe presentar de forma sistematizada, y con un análisis global sobre los efectos de la gestión sobre el cumplimiento de metas y objetivos.

3. Acciones de coordinación en materia presupuestaria y de gestión

Por otra parte, cabe señalar las acciones de coordinación que ha venido realizando esta Contraloría General con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, lo cual responde tanto al requerimiento expreso de la LAFPP en su artículo 55, como al desarrollo de acciones concretas emprendidas por este órgano contralor, las cuales se orientan hacia el fortalecimiento de la gestión de las instituciones públicas, mediante una visión integral que abarque desde el plan presupuesto hasta la evaluación de resultados, aspecto que, se espera incida a su vez en la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público.

Durante el año 2005, se coordinó con el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Presupuesto Nacional, el desarrollo de un marco normativo orientado al establecimiento de criterios y lineamientos generales sobre el proceso presupuestario del sector público, el cual comprende dentro de su ámbito de aplicación tanto al Gobierno de la República como a la Administración descentralizada (con las excepciones que establece el artículo 1 de la LAFPP). También dicha normativa se aplicará, en lo que concierne, a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas, en relación con los recursos de la Hacienda Pública que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante partida o norma presupuestaria, por los órganos y entes referidos en los incisos a), b), c) y d) del artículo 1 de la LAFPP o por los presupuestos institucionales de los bancos del Estado. Esos lineamientos y criterios comprenden un ámbito de aplicación, que en su mayoría, ha sido normado, de manera exclusiva, por esta Contraloría General, y que en acatamiento a la LAFPP se desarrolla, no solo de manera conjunta con el Ministerio de Hacienda, sino que además con su emisión se fortalece el rol rector conferido por la LAFPP, en materia presupuestaria, a ese ministerio.

4. Algunos ejemplos de acciones en los sectores Financiero y Economía y Comercio

a. *Instituto Nacional de Seguros (INS)*. Se realizó una verificación de campo sobre lo actuado por la Administración en relación con los impuestos dejados de retener a reaseguradores y las gestiones de cobro respectivas. Al respecto, el INS ha hecho esfuerzos por determinar los montos dejados de retener a los reaseguradores, y en la actualidad se hace la retención de acuerdo con los lineamientos dados por la Administración Tributaria. Sin embargo, dado que el INS no había concluido la cuantificación de los montos que se deben de cobrar a los reaseguradores, la Contraloría giró las instrucciones pertinentes para que se continúe con

el estudio y logre cuantificar, contabilizar y realizar la gestión de cobro de las cuentas por cobrar a los reaseguradores, por concepto de los impuestos sobre remesas al exterior que no les fueron retenidos en su oportunidad.

b. *Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)*. En cuanto a la situación financiera que ha venido presentando el INVU, se le ha dado seguimiento a las gestiones que ha realizado la Junta Directiva en busca de una solución, y se encuentra en proceso un estudio de fiscalización que consiste en una evaluación de la estructura organizativa y la vigencia de la función pública del INVU, incluyendo un análisis de su situación financiera.

c. *Instituto Costarricense de Turismo (ICT)*. En el año 2005, se le dio seguimiento al tema de la concesión de incentivos fiscales a empresas turísticas con fundamento en la ley de incentivos para el desarrollo turístico, N° 6990; determinándose que las administraciones correspondientes (ICT, Ministerios de Hacienda y de Turismo) han dado cumplimiento a las disposiciones emitidas, y se continúa con el seguimiento pertinente de manera coordinada con la Auditoría Interna del ICT.

d. *Junta de Desarrollo de la Zona Sur (JUDESUR)*. Se ha dado seguimiento a las diversas disposiciones emitidas en el periodo 2004, y señaladas en la Memoria Anual 2004, las cuales han generado una serie de relaciones de hechos y procedimientos administrativos, algunos de los cuales se están tramitando en esta Contraloría General de la República. Por otra parte, se instó a la Asamblea Legislativa a retomar la recomendación de tramar un proyecto para intervenir administrativamente JUDESUR y proceder al ajuste y fortalecimiento de su ley, aspecto sobre el cual no se cuenta con pronunciamiento por esa Asamblea.

e. *Regímenes de pensiones*. En el seguimiento de campo realizado por esta Contraloría General a los avances del Plan de Fortalecimiento que se implementa en la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), se determinó que existen requerimientos adicionales para cumplir la meta de funcionamiento del Sistema Integrado de Gestión (SIG), que trasciende las posibilidades actuales de la DNP, pues para el Plan de Fortalecimiento se asignaron las plazas y el equipo informático, pero no se han incluido en el presupuesto de dicha Dirección los recursos necesarios para la operación normal en las nuevas condiciones de mayor cantidad de personal y equipo. Además, existen problemas con el formato en que las instituciones están enviando la información salarial, ya que no es el indicado en el Decreto Ejecutivo N° 31575-MTSS, lo cual provoca atrasos en el módulo de revalorizaciones y en el de facturas de gobierno, de acuerdo con lo informado por la DNP.

Es importante señalar que las disposiciones emitidas por esta Contraloría, están orientadas a resolver problemas estructurales cuya solución no es factible en el corto plazo, por lo que la Administración debe ir implementando las medidas propuestas, y corresponderá al nuevo Gobierno continuar con la dotación de los recursos necesarios y culminar la implementación del Plan de Fortalecimiento de la DNP.

5. Planificación en los servicios públicos remunerados

En esta temática, los comentarios de la Memoria Anual 2004 se orientaron básicamente a tres ejes.

a. *Planificación en los procesos de contratación administrativa.* La Memoria Anual 2004 enumeró debilidades en aspectos propios de los procesos de planificación que se llevan a cabo como parte del proceso de contratación administrativa de bienes y servicios

De los asuntos señalados en la Memoria Anual 2004, los referidos a la utilización de procedimientos de contratación administrativa no acordes con el ordenamiento, así como la desatención en el cumplimiento del requisito de refrendo, condujeron a la emisión de relaciones de hechos, tendentes al establecimiento de responsabilidades por los hechos determinados.

Las debilidades identificadas en la etapa de preinversión de proyectos condujeron, primordialmente, a la emisión de diversos informes y oficios con disposiciones, que tenían por objeto el fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones al interior de las entidades fiscalizadas, sobre todo en lo tocante a un dimensionamiento de los riesgos asociados a los proyectos en curso.

Las deficiencias presentes en carteles y en procesos de evaluación de ofertas, fueron examinadas y resueltas por la Contraloría General, con ocasión de los procesos de impugnación planteados mediante objeciones a los carteles de licitación y apelaciones contra actos de adjudicación. Asimismo, las debilidades detectadas en relación con los contratos y la documentación que los acompañan, condujeron a la denegatoria del refrendo correspondiente, con lo cual se coadyuvó a enderezar los procesos de contratación y a tutelar el patrimonio público comprometido en tales contrataciones.

b. *Ejecución de proyectos de inversión y contratos de alta cuantía.* Algunos proyectos de inversión y contratos de alta cuantía fueron objeto de fiscalización posterior por parte de la Contraloría General. En estos casos, las auditorías efectuadas permitieron establecer la presencia de debilidades en el ejercicio de las responsabilidades que le corresponden a las unidades administrativas de las entidades, referidas a la supervisión técnica de los proyectos y al monitoreo y administración de los contratos, siendo estos elementos medulares para la buena marcha de tales proyectos y contratos, así como para la salvaguarda del patrimonio público involucrado. Así, se emitieron desde oficios con carácter preventivo y disposiciones tendentes a que las entidades evalúen y administren apropiadamente los riesgos involucrados, pasando por informes con disposiciones tendentes a la corrección de actuaciones erróneas o inconvenientes, hasta relaciones de hechos conducentes al establecimiento de responsabilidades por los hechos determinados.

c. *Procesos de planificación institucional, con énfasis en la planificación de inversiones de capital.* En la Memoria Anual 2004, se consignan ciertas debilidades, presentes en la formulación de políticas institucionales y en los procesos seguidos por las entidades para llevar a cabo la planificación estratégica y de corto plazo. En tales casos, se enfatizó en el examen de la razonabilidad y pertinencia de tales procesos, así como en su vínculo con la planificación de las inversiones de capital, siendo que resultan necesarios para garantizar

la continuidad, calidad y cobertura en la prestación de los servicios públicos –todos ellos estratégicos– que prestan esas entidades. Los resultados a los que arribaron los estudios de auditoría que abordaron esta temática, dieron pie a la emisión de informes con disposiciones, conducentes al fortalecimiento de los procesos de planificación institucional involucrados.

6. Disposiciones en torno a CONARROZ

En la Memoria Anual 2004, se trató el tema de la Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ), en relación con las medidas de mejora dispuestas por la Contraloría General a dicho ente, en cuanto a la distribución improcedente de las utilidades de la Corporación en la venta de arroz importado y depositadas en el Fondo de Asignaciones no Reembolsables. Al respecto, esta Contraloría General ha participado activamente en la asesoría a la Asamblea Legislativa sobre los proyectos de ley N° 15.213, N° 15.695, N° 15.696 y N° 15.862 relacionados con reformas a la Ley de la Corporación Arrocera Nacional No. 8285 del 30 de mayo de 2005.

En relación con el modelo para fijar el precio de venta del arroz importado en \$210,00 por tonelada métrica, se tiene que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio elaboró un estudio mediante el cual se determinó que efectivamente existió perjuicio al patrimonio de la Corporación. No obstante, según lo determinó la Unidad de Asuntos Jurídicos de dicho Ministerio, no fue posible proceder a determinar las responsabilidades de los funcionarios que participaron en tales hechos ya que los mismos dejaron de laborar para ese Ministerio.

Asimismo, CONARROZ emitió el Reglamento Interno de Contratación Administrativa, estableció políticas que orienten su accionar, y definió el plan de acciones para el subsector arrocero, que es de gran relevancia que se ponga en práctica y se midan sus efectos. Otras acciones realizadas fueron el recálculo de la estimación del desabasto nacional de arroz y los factores que la determinan como son el inventario físico, la verificación de áreas de siembra, la inscripción de productores, y el cálculo del consumo nacional que deben llevar a cifras más certeras para la toma de decisiones.

Por otra parte, interesa señalar que aún falta finalizar acciones pendientes para cumplir a cabalidad con lo ordenado por esta Contraloría General en cuanto a la aprobación y publicación de la reglamentación técnica sobre especificaciones y métodos de análisis para el arroz en granza y la de métodos de valoración de arroz en granza, lo que tiene injerencia en la estandarización y sistematización de procedimientos relacionados con el recibo de arroz y los factores que aplican en la remuneración al productor nacional. Este aspecto está siendo objeto de seguimiento por esta Contraloría.

7. Gestión financiera municipal

En relación con el sector municipal, la Memoria Anual 2004 destacó que las Municipalidades y los Concejos Municipales de Distrito del país, mostraban un incremento en el monto de la subejecución de recursos de vigencias anteriores¹ que representaba el 27% del total de ingresos. Además se indicó que la mayoría de las municipalidades con más recursos del

¹ Son recursos que no se aplicaron en años anteriores y las municipalidades vienen acumulando en forma de superávit libre y superávit específico.

sector, seguían prestando sus principales servicios en forma deficitaria, la morosidad de sus contribuyentes era alta y persistía un bajo desarrollo de inversión municipal. También se determinó la necesidad de mejorar la administración de los recursos provenientes de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N° 8114.

Mediante los procesos de fiscalización previa y posterior desarrollados durante el año 2005, esta Contraloría ha sido constante en la emisión de disposiciones tendentes a que las corporaciones municipales mejoren su gestión respecto de las citadas debilidades. Estos procesos incluyen el análisis de sus planes anuales operativos y su relación con los presupuestos que le dan contenido, la aprobación de los distintos documentos presupuestarios (ordinarios, extraordinarios, modificaciones externas y liquidaciones) y la ejecución de auditorías operativas y estudios especiales de auditoría. Adicionalmente, se realizan importantes esfuerzos en la capacitación y asesoría de funcionarios y dirigentes municipales sobre diversos temas atinentes a su diario accionar, tal como la materia presupuestaria, contratación administrativa y control interno.

Conforme los resultados de esa fiscalización preventiva y posterior realizada durante el ejercicio 2005, se comprobó que las corporaciones municipales siguen mostrando serios problemas en la administración de la prestación de los servicios, evidenciando una débil gestión de cobro y, son pocas las municipalidades que han mostrado capacidad para poder ejecutar obras de inversión, principalmente en la aplicación de los recursos de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias N° 8114.

En la Memoria Anual 2004 se señaló a la Municipalidad de Cartago la necesidad de fortalecer su proceso de planificación, asimismo, debía revisar las tarifas y fortalecer la estructura de los costos de los servicios que presta y la gestión de cobro para la recuperación de los impuestos. Por último debía revisar la planificación del uso de los recursos provenientes de la Ley N° 8114.

En el caso de la Municipalidad de Alajuela se indicó que reportaba un déficit presupuestario en la prestación de los servicios de recolección de basura y el de aseo de vías y un significativo pendiente de cobro. Asimismo referido a otros temas de fiscalización, la Contraloría General, determinó incumplimientos a la normativa establecida en materia de trámite y aprobación de permisos de construcción, inspección y recepción de obras urbanísticas o edificaciones y también se establecieron debilidades de control interno gerencial en el control del desarrollo urbano, del régimen de zonas francas y se comprobaron omisiones en el cobro de tasas por prestación de servicios municipales.

Según el proceso de fiscalización efectuado durante el ejercicio económico 2005, se determinó que dichas municipalidades han venido adoptando acciones para corregir las situaciones comentadas en la Memoria Anual 2004, esfuerzo sobre el cual se mantiene un seguimiento para garantizar la consolidación de las medidas correctivas pertinentes.

8. Infraestructura hospitalaria y rectoría del MINSA

Un aspecto relevante del quehacer institucional del Ministerio de Salud comentado en la Memoria Anual 2004 se refiere al ejercicio de su función de rectoría. Con el propósito de

verificar el cumplimiento de dicha función la Contraloría llevó a cabo en el 2005 un proyecto de fiscalización operativa, específicamente en lo que se refiere a la función estratégica sobre Dirección y Conducción de la Salud.

Como resultado de dicho estudio se giraron disposiciones con el propósito de procurar mejoras en el ejercicio de dicha labor, en lo relativo al funcionamiento del Consejo Nacional del Sector Salud, seguimiento y cumplimiento de la política nacional de salud y del respectivo plan nacional, control sobre la inversión, el financiamiento y el gasto del sector salud, y la promoción de la labor rectora.

Por otra parte, de acuerdo con la gestión presupuestaria de la Caja Costarricense del Seguro Social, durante el 2004 y el 2005, se determinaron sobregiros en varias partidas del programa de salud, por lo que se giraron disposiciones para que se ordenaran los estudios necesarios para determinar las responsabilidades de los funcionarios que permitieron la existencia de dichos sobregiros, aspecto que se encuentra en proceso de seguimiento por la Contraloría General.

Asimismo, la institución mostró un bajo porcentaje en el cumplimiento de algunas metas en el 2004, en lo que respecta a la cobertura del servicio y específicamente en el desarrollo de infraestructura hospitalaria, por lo que se programó en el 2005 un proyecto de fiscalización para evaluar el cumplimiento del plan anual operativo (PAO) del 2005 sobre infraestructura en salud, determinándose que más del 50% de los proyectos incluidos en dicho PAO no cumplieron la meta establecida, en vista de que se presentan debilidades en la determinación de prioridades en el desarrollo de la infraestructura hospitalaria, en el control de la ejecución de dicho plan por medio de la matriz de desempeño y por las constantes modificaciones al PAO que desvirtúan su objetivo como modelo y guía a cumplir en el desarrollo de infraestructura hospitalaria; así como, en la evaluación del plan por cuanto no es un proceso homogéneo ni da resultados confiables para la toma de decisiones. Las disposiciones que se emitieron para corregir las situaciones detectadas están en proceso de seguimiento.

9. Gestión educativa y rectoría: algunos temas específicos

En la Memoria Anual 2004, se destacaron debilidades importantes en el accionar del sector educativo. Entre los aspectos consignados en el referido documento, se destacan: limitaciones del Consejo Superior de Educación para atender su rol en la dirección general de la enseñanza oficial; problemas del Ministerio de Educación con el sistema de pago de salarios, el proceso de nombramiento interino de docentes, el programa de transporte de estudiantes, la tutela de centros educativos privados; debilidades en la regulación que ejerce el CONESUP sobre las universidades privadas; y finalmente, problemas en el Instituto Nacional de Aprendizaje para impulsar los programas dirigidos al fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa.

Entre las acciones tomadas por el Consejo Superior de Educación, en el cumplimiento del rol de Director General de la Educación que le asigna la Constitución Política, destacan:

- La convocatoria de consulta a la sociedad costarricense con miras a la construcción de un Acuerdo Nacional sobre Educación y su definición como Política de Estado, y su interés de presentar una propuesta de objetivos,

acciones estratégicas y matrices de trabajo, como parte del Acuerdo, en los siguientes ejes: i. Calidad y pertinencia de la educación; ii. Acceso y equidad al sistema educativo costarricense; iii. Participación protagónica de la comunidad y la familia en el proceso educativo; iv. Financiamiento de la educación costarricense; v. Actualización y armonización de la legislación del sistema educativo costarricense; vi. Capacidad institucional y profesional del MEP.

- El establecimiento de una comisión rectora del proceso de consulta.
- La integración de comisiones para desarrollar las áreas de la propuesta.

Sobre las acciones tomadas por el Ministerio de Educación, en relación con el sistema de pagos de salarios, de conformidad con el oficio DGI-068-2006, remitido a los Ministros de Educación Pública y de Hacienda, los representantes técnicos de ambas carteras presentaron varios escenarios para darle una solución tecnológica conjunta a los procesos de gestión de recursos humanos y planillas de funcionarios del MEP. Las alternativas de mayor factibilidad tienen un costo que ronda el millón y medio de dólares.

Con respecto a la problemática relacionada con el nombramiento interino de docentes, la puesta en práctica de las disposiciones emitidas por el ente contralor, relacionadas con la participación de la Dirección General de Servicio Civil en materia de nombramientos interinos, para que se ajuste a lo establecido por el Estatuto de Servicio Civil, ha tenido un atraso importante, pues la negativa de implementar las medidas, por parte del Servicio Civil, obligó a la participación de la Procuraduría General de la República, en su función interpretativa de la norma, criterio vertido mediante resolución C-287-2005 del 8 de agosto de 2005. Dicho criterio confirmó en todos sus extremos la posición de esta Contraloría, respecto de los alcances del artículo 196 del Estatuto de Servicio Civil. A partir de ese momento, se han dado una serie de acciones y decisiones tendentes subsanar las debilidades del proceso, señaladas por este órgano contralor, proceso que aún no está debidamente finiquitado.

En relación con el impacto de los estudios realizados, tanto en el Departamento de Centros Docentes Privados del Ministerio como en el CONESUP, que son los órganos responsables del control y la inspección de los centros docentes privados, se llevaron a cabo cambios importantes en su organización, y se les dotó de una mayor cantidad de recursos humanos, lo cual propició la elaboración, por parte de esos órganos, de planes y herramientas que se espera les haya permitido un mejor cumplimiento de su labor sustantiva, en relación con la autorización para el funcionamiento de nuevos centros educativos y carreras, así como la inspección de los centros docentes privados en operación.

En relación con las acciones ejecutadas por el Instituto Nacional de Aprendizaje así como del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, durante el 2005, para atender lo dispuesto por esta Contraloría General en un informe relacionado con el Programa de Ayuda a la Pequeña y Mediana Empresa, se reactivó el funcionamiento del Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa; se elaboró un addendum al Convenio de Cooperación suscrito entre el INA y el MEIC, para mejorar los procedimientos de enlace y coordinación entre ambas instituciones para el desarrollo de planes, programas y proyectos sectoriales de capacitación y asistencia técnica a ese tipo de empresas.

10. Infraestructura: esfuerzo de gestión y coordinación

En la Memoria Anual 2004, referente a la gestión del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se analizó el tema de la falta de una planificación integral sectorial. Durante el año 2005 se realizó un estudio de fiscalización en el CONAVI en el cual se incluyó el tema de la planificación. Los resultados de dicho estudio fueron comunicados tanto al MOPT como al CONAVI, disponiendo a esas entidades que debían establecer los mecanismos concretos de coordinación entre ellas y tomar las medidas que fueran necesarias, para mejorar los procesos de programación y planificación de los proyectos de desarrollo de la red vial nacional. El mencionado estudio también incluyó el tema de las contrataciones, y al respecto, se puede indicar que el Consejo de Administración del CONAVI acogió las disposiciones emitidas por esta Contraloría General en dichos informes y actualmente se encuentra en el proceso de implementación de acciones concretas para su cumplimiento.

Respecto de las situaciones de falta de coordinación interinstitucional que debe trascender a otros sectores para la realización de proyectos de infraestructura (compra o expropiación de terrenos, reubicación de sistemas eléctricos, de telecomunicaciones, de acueductos, de oleoductos, etc.), acotadas en la Memoria Anual 2004, se ha efectuado un seguimiento de esas situaciones, observándose que a pesar del esfuerzo por mejorar los mecanismos y procedimientos de coordinación, aún persisten deficiencias en éste campo.

Por otra parte, sobre las obras aeroportuarias considera esta Contraloría General que el Consejo Técnico de Aviación Civil no ha logrado consolidar el desarrollo de proyectos de infraestructura, ya que pese a la existencia de una Comisión de Proyectos, persisten largos procesos de contratación administrativa que no han permitido un desarrollo de infraestructura aeroportuaria moderna que permita la prestación de un servicio más eficiente y eficaz para los usuarios. Por lo anterior, se solicitó a la Administración girar instrucciones para que se revisen internamente los procedimientos que se llevan a cabo para la ejecución de proyectos de inversión, fortalecer la asignación de recursos para su desarrollo y de la Comisión de Proyectos Institucional, así como propiciar el mejoramiento en la coordinación entre las diferentes instancias que intervienen en los diferentes procesos.

11. Los problemas no resueltos de la política social

En la Memoria Anual 2004 se hizo referencia a algunas deficiencias en la formulación, ejecución y cumplimiento de objetivos del Plan Vida Nueva (PSVN); la operación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF); el incumplimiento de disposiciones por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en relación con los programas selectivos: *"Beneficios de los responsables de los pacientes en fase terminal"*, *"Régimen no contributivo de pensiones"* y *"Centros de Nutrición y Atención Integral"*; el creciente superávit en algunas instituciones del sector social y la liquidación del Programa de Compensación Social.

a. *Plan Vida Nueva*. Con referencia al Plan Vida Nueva (PSVN) y como complemento a lo expuesto en la Memoria Anual 2004, se elaboró un análisis de los resultados de ese Plan durante el período 2002-2004 y los mecanismos y procedimientos utilizados para su evaluación y rendición de cuentas. Ese estudio se orientó a determinar el avance y los logros

en los resultados propuestos por dicho Plan en las áreas referentes a “acceso a servicios sociales universales al 100% de la población con énfasis en las poblaciones excluidas y comunidades prioritarias” y “atención integral a 50.000 familias en condición de pobreza extrema”.

Sobre el objetivo de brindar acceso de los servicios sociales universales a las poblaciones excluidas -cantones costeros y fronterizos, zonas indígenas y familias en pobreza extrema, el Plan Vida Nueva planteó las metas de los servicios universales a nivel nacional sin desagregación geográfica, por lo que no se pudo determinar los avances del país en la reducción de las brechas regionales en el acceso a esos programas universales, tema sobre el cual los informes del Consejo Social tampoco rinden cuentas. Asimismo, sobre el logro de esas metas universales se determinaron diferencias entre la evaluación del PAO institucional y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, en cuanto a las metas incluidas y su magnitud, las cifras de ejecución y el planteamiento de metas sobre un mismo objetivo. También en los PAO de los años consecutivos se presentan cambios en el planteamiento de metas de un mismo objetivo, lo que no hizo posible la evaluación de su cumplimiento en todo el período 2002-2004 y dificultó la rendición de cuentas.

Además se estableció que el Gobierno no pudo lograr uno de sus principales objetivos, que era otorgar atención integral a 50.000 familias en condición de pobreza extrema, mediante paquetes de atención integral. Esto, porque la atención brindada en las regiones consistió en el suministro tradicional de los bienes y servicios de cada institución, con base en diagnósticos a nivel de comunidad, y no en un paquete articulado de bienes y servicios de acuerdo a las necesidades individualizadas de las familias, producto de un proceso planificado y coordinado entre las instituciones, como lo propuso el PSVN.

Los mecanismos de dirección y coordinación de la acción social creados en los últimos gobiernos, al margen de la organización del Estado¹, no han sido efectivos para articular a un sector social complejo, con gran cantidad de instituciones y programas; además, diversos en cuanto a su status legal, capacidad de ejecución y presupuesto, creados sin visión de conjunto y en forma atomizada, tema que es un reto para el nuevo Gobierno y sobre el que esta Contraloría General está realizando un estudio.

b. *Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.* En diferentes informes, esta Contraloría General ha cuestionado la gestión desarrollada por la DESAF como administradora del Fondo, en temas tales como: metodología utilizada para la distribución de los recursos que no están asignados por ley y evaluación de los programas que se ejecutan con esos recursos, procedimientos seguidos por las unidades ejecutoras para la selección de los beneficiarios y gestión de cobro a los patronos morosos del 5% de las planillas².

No obstante la escasez de recursos humanos y materiales la DESAF ha hecho esfuerzos por acatar las disposiciones y recomendaciones y mejorar su gestión, pues se encuentra

¹ Establecida en los artículos 130, 140 y 147 de la Constitución Política de la República, los artículos 21, 26, 27, 98, 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública, los artículos 1 a 4, 12, 14 y 20 de la Ley de Planificación Nacional y los Decretos Ejecutivos 14184-PLAN y 20432-MIDEPLAN.

² El Informe DFOE-SO-18-2005 del 11 de julio de 2005 contiene los resultados de un seguimiento de disposiciones y recomendaciones de informes anteriores de la Contraloría y de la Auditoría Interna del MTSS.

realizando una iniciativa con la UNICEF con el fin de contar con una metodología de evaluación de proyectos en tres etapas: exante, durante y expost, con el correspondiente soporte informático. Respecto de la etapa “exante”, a la fecha se encuentra prácticamente consolidada y para las siguientes se está gestionando un acuerdo con la Universidad de Costa Rica, mediante el Programa de Investigación del Estado de la Niñez y la Adolescencia (PRIDEMA) para llevarlas a cabo en los próximos meses, conforme lo tiene establecido en su plan de acción para el presente año. Respecto del soporte informático, se han comprado nueve computadoras y la UNICEF otorgó cuatro en calidad de préstamo, las cuales ya se encuentran distribuidas entre los funcionarios de la DESAF.

Respecto de la reorganización de la DESAF, proposición hecha por los responsables de esa Dirección con el fin de que la estructura organizacional esté acorde con la razón de ser de esa Dirección, así como con la metodología sugerida para la evaluación de proyectos, fue remitida al Departamento de Desarrollo Organizacional para su integración a una propuesta general de todo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la cual se encuentra actualmente en estudio por una comisión nombrada para tal efecto, para luego ser sometida a la aprobación de MIDEPLAN.

La DESAF también está haciendo gestiones para que la CCSS asuma el cobro del 5% de la planilla de los patronos morosos, de acuerdo con el criterio de la Procuraduría General de la República, No. C-155-2005 del 28 de abril de 2005, que indica que es la Caja a la que corresponde esa labor.

c. *Programas selectivos de la Caja Costarricense de Seguro Social.* La CCSS es la unidad ejecutora de tres programas financiados con recursos del FODESAF: Beneficios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal, Atención Médica a Indigentes y Régimen no Contributivo de Pensiones. En la Memoria Anual de esta Contraloría General del 2004, se hizo mención a varias debilidades detectadas en un seguimiento de campo realizado durante ese año a tres informes emitidos en el 2002, relacionados con esos programas. Las disposiciones para subsanar los asuntos determinados sobre el particular, fueron giradas a la Junta Directiva de la Caja mediante el Informe DFOE-SO-9-2005 del 10 de mayo de 2005. Las autoridades superiores de la CCSS han instruido al personal a cargo de sus diferentes dependencias, para que subsanen las deficiencias señaladas y estos a su vez han informado sobre las diferentes acciones que están realizando.

En cuanto al Programa Beneficios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal, aún cuando persiste una baja ejecución de los recursos¹, las decisiones para el cierre de dicho Programa, mediante una reforma a la ley, no se han tomado por los jerarcas del Poder Ejecutivo, por el contrario, se le siguen girando recursos.

En el caso del Programa Atención Médica a Indigentes, un informe del Departamento Regulación de Seguro de Salud del 28 de noviembre de 2005, indica que la base de datos de los beneficiarios de ese programa se completó al 31 de diciembre de 2004 con 215.222 registros y que se está actualizando y depurando la información que corresponde al período

¹ En el 2005, según liquidación presupuestaria de la CCSS, DESAF trasladó a este programa ₡493,0 millones, de los cuales se utilizaron únicamente ₡32,9 millones. Al 31 de enero de 2006 ese programa tiene un saldo acumulado sin utilizar de ₡2.245,3 millones.

de enero a setiembre de 2005. La ausencia de un registro actualizado, consolidado y completo que contenga la información básica de toda esa población, no le permite a la CCSS justificar ante la DESAF el monto mensual que ésta le adeuda por el aseguramiento de esas personas y dificulta el acceso de los pobres al seguro por cuenta del Estado.

Por otra parte, la Caja todavía no ha propuesto una reforma integral a la normativa que regula los programas de “Asegurados por el Estado” y “Atención Médica a Indigentes”, a efecto de que se defina claramente la operación de un único programa. En relación con el financiamiento de este programa y el monto de la deuda por el aseguramiento de su población beneficiaria, las autoridades superiores de la CCSS y del Ministerio de Trabajo, no han logrado un acuerdo, no obstante la conformación de una Comisión Bipartita y las propuestas presentadas por la primera de esas entidades.

Sobre estos tres programas se emitieron 11 disposiciones a la Junta Directiva de la CCSS, de las cuales se han cumplido siete y las otras cuatro están en proceso, tres de las cuales obedecen a un mismo asunto. También se emitió una disposición al Ministro de Trabajo, la cual aún se encuentra en proceso, en razón de que no ha habido acuerdo de ese Ministerio con la CCSS en torno a la deuda de FODESAF por el programa Atención Médica a Indigentes.

d. *Superávit de las instituciones del sector social.* En la Memoria Anual 2004 de este órgano contralor, se informó que el superávit global de las entidades encargadas de la ayuda social focalizada ascendió a ₡17.548,7 millones al 31 de diciembre de 2004, dentro de los que se incluyen ₡4.172,7 millones de la Junta de Protección Social de San José (JPSSJ), observándose una tendencia creciente. Esto motivó la realización de un estudio al respecto. Como resultado de este estudio se determinó que ese comportamiento creciente puede atribuirse, en parte, a la ausencia de un sistema de contabilidad de costos que permita identificar y asignar, de conformidad con lo que establecen las distintas leyes, los gastos y los costos reales mensuales en que incurre al producir, distribuir y administrar cada una de sus loterías. En procura de resolver esta situación, en el 2005 se emitió un informe¹, en el que se expone la dificultad de verificar si los costos que se deducen corresponden únicamente a los costos de producción, administración y ventas a que se refiere el artículo 25 de la Ley de Loterías N° 7395; así como evaluar si el monto que la Junta está deduciendo para financiar sus gastos y costos administrativos² es el correcto. Actualmente esa institución está diseñando un sistema de costos mediante una contratación que hizo para cumplir con una disposición de esta Contraloría General. Además, se dispuso a la Administración de la JPSSJ que debe continuar sus esfuerzos para agilizar los mecanismos de distribución vigentes a fin de lograr un giro de recursos más oportuno a los beneficiarios.

e. *Liquidación del Programa Compensación Social.* En la memoria del año 2004, sobre el proceso de liquidación del Programa de Compensación Social, financiado con recursos de FODESAF, se indicó³ que aunque han transcurrido más de seis años desde que se creó una Comisión para tal fin, la liquidación del Programa aún no concluye, no obstante que a esa

¹ Informe No. DFOE-SO- 48-2005 del 15 de diciembre de 2005.

² Según la Ley de Loterías, la JPSSJ recibe para su operación principalmente lo referente al 13% de las utilidades de las loterías Nacional, Popular y Electrónica, así como lo referente a los productos financieros.

³ Informe DFOE-SO-32-2004 del 22 de noviembre de 2004.

Comisión se le dieron amplias facultades y atribuciones que le permitieran la liquidación en forma *“ordenada, diligente y perentoria”*. En el informe se recomendó al Presidente de la República y al Ministro de Trabajo promover ante la Asamblea Legislativa la aprobación de un proyecto de ley¹ para que se condonen las obligaciones pendientes de pago al INVU y al IDA, de aquellas personas a las que la Comisión Liquidadora les había aprobado el beneficio correspondiente, como única forma de cerrar de una vez por todas ese programa. Asimismo, a la Comisión de Asuntos Sociales se le solicitó impulsar la aprobación de dicho proyecto de ley.

A pesar de las gestiones realizadas por esos jerarcas, dicho proyecto continúa sin aprobación en la Asamblea Legislativa.

Sobre las 10 disposiciones giradas al Presidente Ejecutivo del INVU para corregir las deficiencias de control interno sobre los expedientes, los registros y la documentación de respaldo de los pagos, en el seguimiento realizado se observó que todas esas disposiciones se cumplieron.

En relación con las 4 disposiciones dirigidas a la Comisión Liquidadora del programa se determinó que 3 de ellas se cumplieron y una está en proceso en virtud de que su cumplimiento depende del suministro de información por parte del IDA en cuanto a las compensaciones efectuadas por esa institución, sobre lo que esta Contraloría va a hacer un seguimiento más detallado.

¹ Expediente 15.378

Tercera Parte
Informe de Labores

Tercera parte Informe de labores

Introducción

El ejercicio de la rendición de cuentas no es una acción que solo corresponda a los órganos de la administración activa, sino que es una actividad de todas las instituciones públicas, no siendo la Contraloría General una excepción a esta obligación. De acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, le corresponde al órgano contralor hacer la rendición de cuentas mediante un informe de labores del año concluido, que debemos presentar ante la Asamblea Legislativa, y que es precisamente el propósito de esta tercera parte de la Memoria Anual 2005.

Así, en consonancia con la misión de la Contraloría General de la República de dar a conocer a la sociedad costarricense los resultados que están logrando sus gobernantes y los funcionarios públicos con los recursos y el mandato encomendados, la Contraloría en su condición de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en materia de control de la Hacienda Pública, debe informarle a la ciudadanía sobre los resultados de su gestión. Desde esta perspectiva la fiscalización y la rendición de cuentas conforman pilares fundamentales de la acción contralora, que contribuyen al fortalecimiento de la democracia costarricense y a la transparencia que, desde la fiscalización, también exigimos a las demás dependencias públicas.

Para cumplir con sus cometidos constitucionales y legales se desarrolla la función fiscalizadora en una forma integral, conformada tanto por medio del control previo a la ejecución de los fondos públicos, en el análisis presupuestario y el refrendo contractual, así como mediante el control posterior, principalmente con la fiscalización operativa y evaluativa.

Ahora bien, la fiscalización no puede ejercerse sin un adecuado direccionamiento, por lo que partiendo de una visión integral, se formuló una estrategia institucional para atender las necesidades de apoyo directo y oportuno de la Asamblea Legislativa y cumplir con las tareas de fiscalización directa y de segundo piso asignadas, así como con la rectoría del Sistema Nacional de Control y Fiscalización.

Desde el año 2005 nuestra estrategia de fiscalización ha estado orientada a incidir de manera positiva en el logro del buen gobierno, mediante una mejora en la gestión de la administración pública, lo que nos obliga a convertir el control en un medio y no en fin, de modo que coadyuve en dicha mejora. El desarrollo de una acción fiscalizadora que lleve una orientación facilitadora y no entrabadora de la gestión pública, con estricto apego a la legalidad y eficiencia, ha sido una de nuestras principales orientaciones de trabajo. Asimismo, se ha avanzado en el uso de las tecnologías de la información para facilitar la fiscalización y para crear un canal de comunicación directo con la ciudadanía y de manera gradual, por ello se han estado incorporando numerosos informes oficiales de la Contraloría General en el sitio en internet de la institución. Es así como a partir de estas grandes líneas de trabajo, agregando valor a las instituciones y con una mayor transparencia que rendimos nuestro informe de labores en los acápite siguientes.

1. La Contraloría como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa

Con el propósito de dimensionar el apoyo que en su condición de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa está realizando la Contraloría, en el cuadro N° 3.1 se incluye un resumen de la cantidad y tipo de requerimientos generados. Al respecto es clara la tendencia observada en los últimos tres años, en la cual los requerimientos prácticamente se duplicaron. En el año 2005 cerca de la mitad de solicitudes corresponden a información de carácter general (a diferencia del 2003 y 2004 que fue del 62% y 73% respectivamente).

**Contraloría General de la República
Cantidad de requerimientos generados por la Asamblea Legislativa**

Materia	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Solicitud de información	54	69	100	125	256	374	202
	41%	37%	41%	54%	62%	72%	52%
Consultas sobre proyectos de ley	43	53	70	64	74	50	82
	33%	28%	29%	28%	18%	10%	21%
Audiencias realizadas	14	15	16	17	23	41	
	7%	6%	7%	4%	4%	11%	
Solicitud estudio de fiscalización	35	47	51	13	41	44	37
	27%	25%	21%	6%	10%	9%	10%
Asistencia a comparecencias	4	8	8	11	9	15	
	2%	3%	3%	3%	2%	4%	
Asesorías en Comisiones Legislativas	0	0	1	5	14	16	10
	0%	0%	0%	2%	3%	3%	3%
Total	132	187	245	231	413	516	387
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Cuadro 3.1

Si se agrupan bajo el concepto de "asesoría directa o presencial" la asistencia a comparecencias, las audiencias realizadas y las asesorías en comisiones legislativas, se puede observar un crecimiento continuo de la presencia de la Contraloría ante el Parlamento, lo que indudablemente incide en el apoyo que como auxiliar el órgano contralor le brinda. El gráfico 3.1 ilustra esta situación.

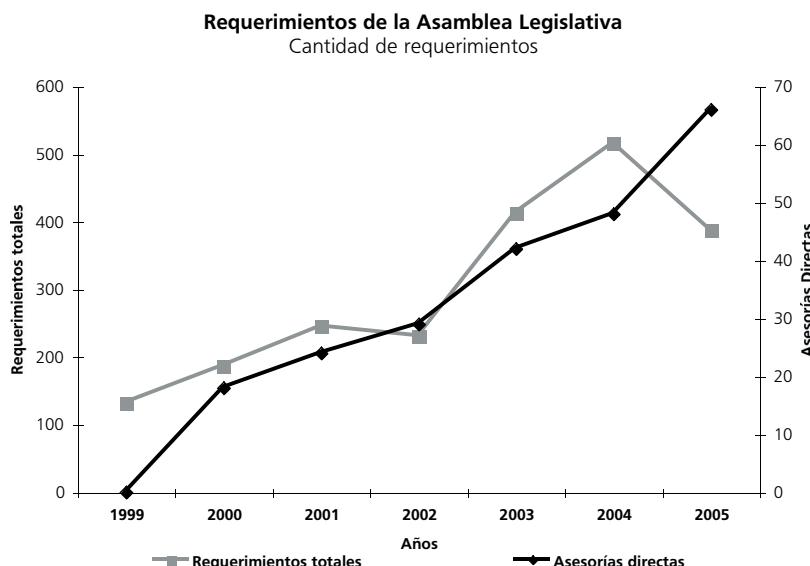


Gráfico 3.1

Es importante destacar que en el último año, se dio un incremento de un 38% en dicha asesoría directa, lo cual podría explicar en parte la menor cantidad de solicitudes de información, ya que al haber mayor presencia de la Contraloría, estas solicitudes se evacuan de manera directa y no por medio de una solicitud formal, lo que hace más fluida la relación entre ambas entidades.

En cuanto al tipo de requerimientos, destaca la participación de nuestros funcionarios en comisiones legislativas, en particular la presencia permanente en la Comisión Especial Permanente para el Control del Ingreso y Gasto Público, así como la asesoría a la Mega Comisión que investiga irregularidades en el Sector Financiero y a la Comisión Especial de Reforma Electoral.

Por otro lado, las solicitudes de realización de estudios especiales, producto de nuestra labor de fiscalización sigue siendo un tema de vinculación relevante entre ambas entidades, que demuestra el interés del legislador en aspectos específicos a fiscalizar, la que se complementa con nuestra labor ordinaria de fiscalización y de la que mensualmente se informa al directorio, a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público y general a todos los diputados.

La consulta permanente de proyectos de ley, para el año 2005 representó cerca del 20% de los requerimientos. Esta es una de las formas de asesoría más importantes para el trabajo legislativo, en el tanto que los criterios emitidos buscan contribuir en la promulgación de leyes de mayor calidad e impacto para el quehacer del sector público.

También se han venido realizando esfuerzos de mayor colaboración mutua, en aspectos como el funcionamiento de la red de comunicaciones, dándose a la Contraloría acceso al Sistema de Información Legislativa (SIL), que proporciona información fundamental para el ejercicio de nuestras competencias. Igualmente, se ha estado trabajando un proyecto de capacitación de parte de funcionarios de la Asamblea a funcionarios de la Contraloría en materia de procedimiento legislativo y control político, lo que permitirá una mejor comprensión del quehacer legislativo y, consecuentemente, de mejora en el apoyo que se debe brindar.

2. Fiscalización directa o de primer piso sobre la captación y utilización de los fondos públicos

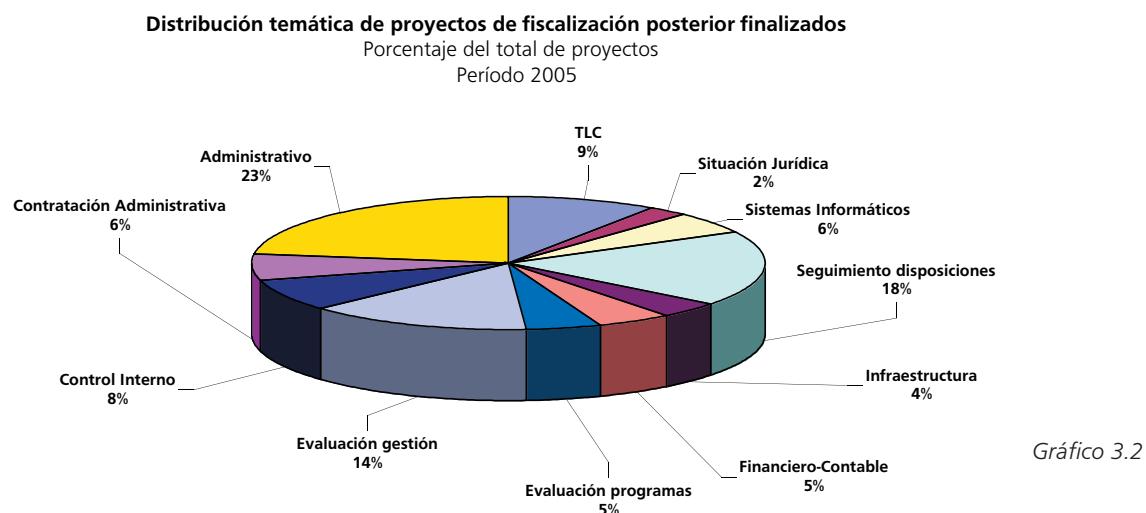
La fiscalización directa en el ámbito temporal, se ejerce por medio de controles previos o posteriores a la ejecución del acto de disposición de fondos públicos por parte de la administración.

En relación con la fiscalización posterior, ejecutada por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), durante el año 2005 se generaron 154 Informes de Auditoría. Como parte de la estrategia del 2005 se le dio especial énfasis a dos grandes temas. El tema de mayor relevancia fue el administrativo o de gestión institucional (23%), en el cual se contemplan todos los proyectos de fiscalización relacionados con planificación, presupuestación o el seguimiento al artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría.

Por otro lado, el segundo tema en importancia presente en los estudios de fiscalización correspondió al seguimiento de disposiciones (18%) giradas a las instituciones fiscalizadas, donde se abarca tanto los seguimientos documentales como los seguimientos de campo realizados durante el año.

También, es importante apuntar que hubo un incremento considerable en la ejecución de estudios de fiscalización que tienen como temática la Evaluación de la Gestión de las Instituciones (14%), que incluye la realización de auditorías operativas y algunos estudios especiales de carácter integral.

La importancia relativa de las diferentes temáticas abordadas durante el año 2005, se muestran en el gráfico 3.2.



En materia del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la Contraloría realizó algunos estudios orientados a determinar la capacidad institucional de entidades clave para hacer frente a los compromisos que dicho tratado conlleva para el país. Así, se ejecutaron 3 proyectos relacionados con los retos para las entidades públicas vinculadas con los servicios de telecomunicaciones derivados de la entrada en vigencia de dicho tratado; otro sobre la incidencia del tratado en el sector municipal; y un estudio sobre la protección de los derechos laborales en el marco del tratado.

Respecto a los procesos de compras del Estado se procuró incidir directamente en la eficiencia, eficacia y la calidad del gasto de las administraciones frente a los procesos internos de contratación administrativa y de luchar contra la corrupción pública y privada, al brindar transparencia y legalidad en los procesos recurridos. Durante el 2005 se ejecutaron 11 estudios de fiscalización posterior, donde destacan la fiscalización de los contratos de reaseguros del Instituto Nacional de Seguros, las contrataciones de los sistemas informáticos del Tribunal Supremo de Elecciones y la actividad contractual de la Caja Costarricense del Seguro Social en el año 2002.

En el anexo N° 1 se incorpora un detalle de los informes emitidos por cada una de las áreas de fiscalización. Es importante señalar que 45 se generaron a partir de denuncias presentadas a la Contraloría, es decir, casi una tercera parte de la totalidad de informes emitidos.

Atención de denuncias

Un tema importante dentro de la labor de fiscalización es la presentación de denuncias sobre posibles irregularidades en el uso de los fondos públicos, que provienen de diferentes fuentes. La incidencia que tiene este aspecto como insumo para activar los procesos de fiscalización nos llevó a crear una dependencia encargada de recibir y filtrar toda la información que entra a la Contraloría por este medio, a fin de asegurarnos que las fiscalizaciones que se inician con base en una denuncia corresponden a un tema de relevancia e impacto en la gestión de una institución o en la disposición de recursos públicos.

Durante el periodo 2005 se presentaron ante la Contraloría General un total de 766 denuncias, resolviéndose durante el mismo período un 88% (673), quedando todavía al final del año 93 de estas en análisis. Como puede apreciarse en el gráfico 3.3, el número de denuncias recibidas mantiene una tendencia creciente. En el año 2005 se recibieron en promedio 63 denuncias mensuales, en contraste con las 25 denuncias que se recibían en el año 2000.

Cantidad de denuncias recibidas

Período 2000-2005

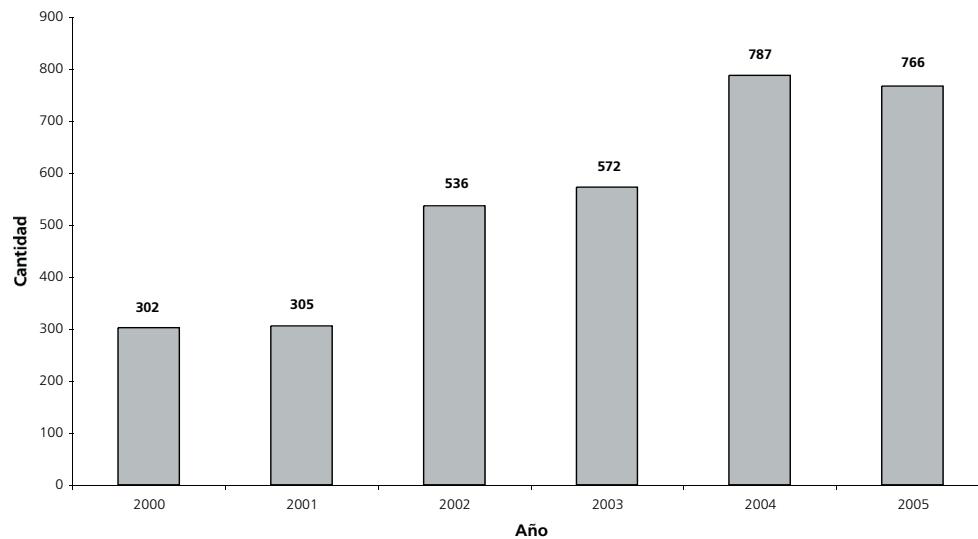


Gráfico 3.3

Aun cuando las denuncias se refieren a temas muy diversos, cerca de una quinta parte están relacionadas con aspectos propios de la contratación administrativa, referidas a aspectos como la adquisición de bienes inmuebles, el arrendamiento de equipo, la concesión de gestión de servicios públicos, la concesión de instalaciones públicas, los procedimientos de licitación, los recursos de objeción al cartel y apelación a la adjudicación. Una cuarta parte se asocia a aspectos clasificados como corrupción administrativa, es decir, temas como incumplimiento de deberes, asuntos de orden laboral y manejo presupuestario.

Considerando la relevancia que las compras del Estado tienen dentro del presupuesto total de gasto, éste porcentaje se constituye en un riesgo importante en la fiscalización de la Hacienda Pública, razón por la cual el tema de la contratación administrativa seguirá siendo uno de los temas prioritarios, tanto desde la perspectiva de lucha contra la corrupción como de eficiencia y satisfacción del interés público por parte del Estado.

De todas las denuncias que ingresaron durante el 2005, una vez valoradas en cuanto a su procedencia y relevancia, se trasladaron a los procesos de fiscalización posterior que realiza la Contraloría General, aproximadamente un 22%, el restante 88% se trasladó a otra instancia fuera de la Contraloría (auditorías internas, órganos de control externo o supervisión, Ministerio Público, a la misma administración), o bien se archivaron por no tenerse elementos suficientes para utilizarlas como insumos para la fiscalización. Esto se puede observar en el cuadro 3.2.

Clasificación Temática de las Denuncias Atendidas
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Período 2005

Tema	Porcentaje
Contratación Administrativa	25%
Corrupción Administrativa	24%
Desvío de bienes o fondos	17%
Incumplimiento de normativa	13%
Otros	10%
Cancelación de credenciales	9%
Auditoría Interna	2%
Total	100%

Cuadro 3.2

Sobre los resultados de la fiscalización directa

Cobertura de la fiscalización

Uno de los principales indicadores de gestión de la Contraloría General ha sido la proporción del presupuesto público global que es fiscalizado. En primera instancia se genera el proceso de fiscalización por medio de la aprobación presupuestaria, que recae sobre dos terceras partes del gasto total, tal y como se puede observar en el cuadro N° 3.3. Posteriormente se ejecuta una fiscalización fundamentalmente en los procesos de compra, finalizando ésta con el análisis de la liquidación presupuestaria.

Presupuesto Público Global 2005
Miles de colones al 31 de diciembre

Sector	Monto
Gobierno de la República	\$ 2.514.402.271,19
Gobiernos Locales*	\$ 82.573.949,50
Instituciones Públicas de Servicio	\$ 1.191.192.741,46
Empresas Públicas no Financieras	\$ 1.641.770.792,37
Empresas Públicas Financieras	\$ 1.501.421.493,48
Total	\$ 6.931.361.248,00

Cuadro 3.3

* Presupuesto inicial 2005

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las instituciones públicas.

Adicionalmente, por medio de los estudios de fiscalización posterior se efectúa una verificación de la legalidad, eficiencia y eficacia de una proporción relevante del gasto ejecutado. Considerando el monto del presupuesto de las entidades sobre las que se efectuaron estudios de fiscalización (\$3.557.279,59 millones) el porcentaje involucrado en ésta segunda fase de fiscalización fue del 63%.

En cuanto a la cobertura de instituciones fiscalizadas en el 2005 se presenta una situación destacable, ya que a raíz de la emisión del "Reglamento de Aprobación de los Documentos Presupuestarios de los Órganos, Unidades Ejecutoras, Fondos, Programas y Cuentas que administren recursos de manera independiente", publicado en La Gaceta N° 177 del 16 de setiembre de 2003, se modificó la aplicación del Artículo N° 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, dejando en manos de la administración transferente la correspondiente aprobación y seguimiento del presupuesto que incluye los recursos transferidos. Esto generó un impacto en la cantidad de instituciones u órganos a los que se aprueba el presupuesto y, por lo tanto, en la cantidad de instituciones que conforman el universo de fiscalización directa o de primer piso. En el gráfico 3.4 que se presenta más adelante se muestran la cantidades de instituciones a las que se les aprobó presupuesto en los últimos tres años.

Como consecuencia de dicha modificación de normativa, entre el año 2004 y 2005 se presenta una reducción de un 40% de las instituciones que conforman el universo de fiscalización presupuestaria. Ello afecta sensiblemente al historial que se ha generado para el indicador de cobertura institucional, pues la base cambia según la reducción mencionada. Con la nueva base dicho indicador genera como resultado un 44.7% para el año 2005¹.

¹ El indicador de cobertura institucional se calcula considerando los estudios que reportan algún porcentaje de avance o se encuentran terminados.

Universo de instituciones por fiscalizar
 Contraloría General de la República
 Período 2003-2005

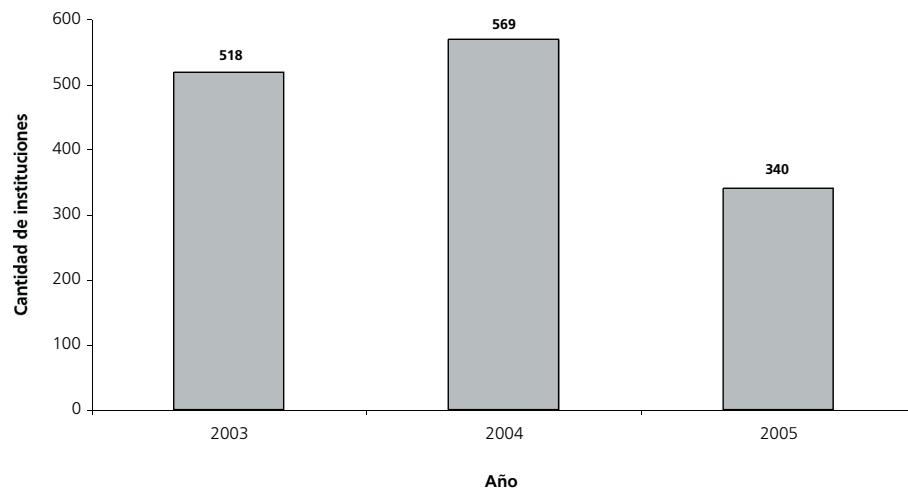


Gráfico 3.4

Al final del año se observa un mejoramiento en el enfoque que se le ha dado al trabajo de la Contraloría, se destacan tendencias importantes en las proporciones de proyectos en temas de interés institucional, por ejemplo hay un aumento de un 7% a un 14% en aquellos proyectos de evaluación de gestión. Adicionalmente, se debe mencionar que la DFOE trató dos denuncias penales, una contra la Municipalidad de San José por presuntos problemas con la Comisión de Festejos Populares y otra contra el Ministerio de Agricultura y Ganadería, por prevaricato e incumplimiento de deberes en materia de registro de plaguicidas.

Asimismo, se realizaron una serie de informes tendentes a determinar presuntas responsabilidades en la actuación de los funcionarios públicos, correspondientes a cerca de una tercera parte de la totalidad de los informes emitidos durante el año 2005. Esta información se presenta en el cuadro 3.4 siguiente.

Estudios que incluyen presuntas responsabilidades
Según tipo de estudio realizado
Año 2005

Tipo de Estudio	Número	%	Total	% del Total
Denuncia Penal	2	3,60%	2	100,00%
Informe de Fiscalización	36	64,30%	154	23,40%
Relaciones de Hechos	18	32,10%	18	100,00%
Total general	56	100,00%	174	32,20%

Cuadro 3.4

Controles previos en Contratación Administrativa

En relación con los controles previos, aplicados sobre la materia de contratación administrativa, durante el 2005 estuvo a cargo de dos divisiones, la División de Asesoría y Gestión Jurídica (DAGJ) y la División de Desarrollo Institucional.

Por su parte, las acciones ejecutadas por la DAGJ se resumen en el cuadro 3.5.

**Contraloría General de la República
Programa 18: Asesoría y Gestión Jurídica
Principales productos**

Producto	2001	2002	2003	2004	2005
Resolución de recurso de apelación	324	416	311	274	296
Resolución de recurso de objeción al cartel	446	397	432	446	540
Solicitud de contratación directa atendida	888	1121	905	1031	853
Cuadro 3.5 Consulta sobre proyectos de ley	70	64	75	50	82

La cantidad de objeciones al cartel atendidas en la Contraloría General de la República han venido mostrando un crecimiento sostenido desde el año 2002, creciendo en el 2005 respecto al año anterior un 15%.

Del total de resoluciones emitidas en relación con este proceso, 223 se declararon sin lugar (un 41%), es decir, se mantienen los requerimientos y condiciones establecidas por la administración, evitando que éste pueda ser cuestionado en etapas posteriores, salvo motivos de nulidad absoluta. El restante 59% (317), se declararon con lugar, generando el deber para la administración de revisar y ajustar el cartel en los términos analizados en la resolución respectiva. Es necesario aclarar que bajo este supuesto no se anula todo el cartel (aunque excepcionalmente ocurre), si no sólo de modo parcial o total las cláusulas específicas objeto de impugnación.

Reiterando lo señalado en la Memoria Anual de años anteriores, en el sentido de que más del 50% de las impugnaciones a los pliegos de las condiciones de los carteles de licitación son declaradas con lugar, es pertinente de nuevo hacer un llamado de atención a la administración, a fin de que procure desarrollar un mayor aprendizaje en la gerencia de sus procesos de compras, de manera que se reduzcan los porcentajes de recursos que, a la postre, retrasan la prestación de servicios o la construcción de obras, lo que tiene un impacto negativo directo en la ciudadanía.

Con el propósito de coadyuvar en la mejora de los procesos de compra, durante el año 2005, la DAGJ logró capacitar funcionarios, mediante el desarrollo de 6 programas del sistema integrado de capacitación en contratación administrativa. Por ello, sabiendo que esto no es suficiente, insistimos ante esa Asamblea Legislativa que de trámite expedito al proyecto de ley de reforma a la actual Ley de Contratación Administrativa, por el impacto positivo que podrá tener en el eficiente gerenciamiento de los procesos de compra.

Para ilustrar la problemática señalada, en el siguiente cuadro 3.6, se pueden apreciar las instituciones cuyos carteles fueron más recurridos y el resultado de la gestión por institución:

**Contraloría General de la República
Instituciones más recurridas en Objección al Cartel
Año 2005**

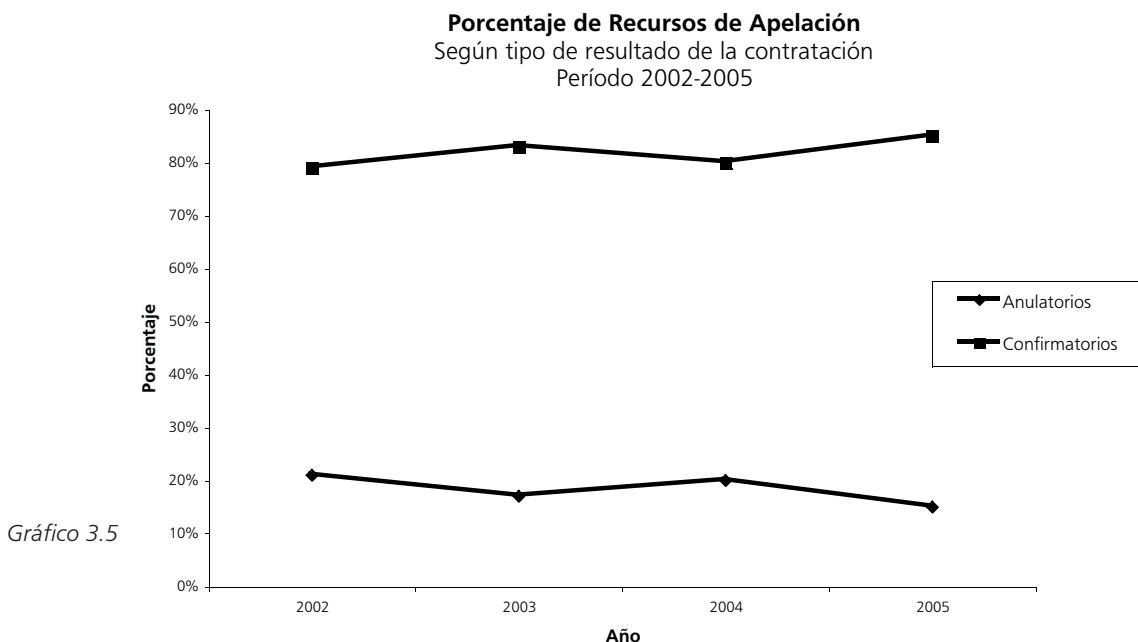
Instituciones	Con lugar	Con lugar	Sin lugar	Total
Caja Costarricense del Seguro Social	62	48%	67	52%
Instituto Nacional de Seguros	11	42%	15	58%
Banco Nacional de Costa Rica	9	56%	7	44%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	7	44%	9	56%
Banco de Costa Rica	11	73%	4	27%
Instituto Costarricense de Electricidad	4	27%	11	73%
Hospital México	4	31%	9	69%
Poder Judicial	8	62%	5	38%
Radiografica Costarricense S.A.	7	54%	6	46%
Municipalidad de San José	6	60%	4	40%
				10

Cuadro 3.6

La institución más recurrida es la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), institución cuyos carteles de contratación fueron objetados en 129 ocasiones, dándose la razón al recurrente en el 48% (62) de las veces lo que implicó para esta administración realizar alguna modificación a las cláusulas del cartel. Comparando estos datos con los del año anterior, no se encuentra un cambio significativo en la cantidad de objeciones al cartel atendidas en relación con la CCSS, lo que nos lleva a concluir, que entre un año y otro no se dio ninguna mejoría en cuanto a la elaboración de carteles en esta institución. Es de esperar que para el año 2006 podamos notar una mayor experticia de la institución a instancias de los programas de capacitación (2) impartidos por la Contraloría General de la República, en los que participaron sus funcionarios, además del bagaje técnico adquirido con las contrataciones realizadas previamente.

En términos relativos el total de recursos presentados en la DAGJ contra la Caja Costarricense del Seguro Social representaron un 24% del total de recursos presentados, lo que implica una disminución respecto al 2004, considerando que en términos relativos el porcentaje recurrido durante ese año fue de 29% y en términos absolutos de 138 recursos, mientras que en el 2005 se atendieron 129 recursos.

Por otro lado, con respecto a los recursos de apelación tramitados por la Contraloría General, durante el 2005 fueron emitidas 295 resoluciones; de estas 165 (es decir, el 56%) corresponden a rechazos ad portas. El 82% de los rechazos fue por aspectos tales como monto del procedimiento de contratación, falta de legitimación, inadmisibilidad y falta de fundamentación.



De acuerdo a la tendencia registrada desde el año 2002, se presenta un incremento en el porcentaje de resoluciones confirmatorias, a razón de 4.82% respecto al año anterior, además de un repunte en la cantidad de resoluciones emitidas de 274 durante el 2004 a 295 en el año 2005, un 7.66% de incremento de un año a otro. Esto lo muestra el gráfico 3.5 anterior.

En lo que a autorizaciones de contratación directa se refiere, durante el 2005 se atendió un total de 853 autorizaciones para contratar en forma directa. Un 31% de las autorizaciones fueron denegadas, por ende, el 69% restante fue autorizado. El monto total de autorizaciones de contrataciones directas ascendió a \$38.580 millones. A nivel sectorial llama la atención el caso de Cultura que de su presupuesto de compras por \$1.486,1 millones el 78,8% se ejecutó bajo esta modalidad. Situación similar, aunque en menor proporción muestran las instancias municipales (29,6%), el sector educativo (28,6%) y otras instancias del gobierno central con un 22,2%. Estos datos se muestran en el cuadro 3.7.

**Porcentaje que representa la Contratación Directa en el
Monto total de presupuesto de compras**
Por sectores institucionales
Millones de Colones
Año 2005

Sector	Monto de presupuesto de compras	Contratación Directa	
		Monto	%
Cultura	1.486,10	1.170,90	78,80%
Municipal	9.950,00	2.940,30	29,60%
Educación	25.736,40	7.363,60	28,60%
Gubernamental	22.269,40	4.953,40	22,20%
Obra Pública y Transporte	40.649,70	7.116,40	17,50%
Social	11.080,50	1.423,80	12,80%
Economía, Industria y Comercio	7.272,70	782,1	10,80%
Salud	93.258,50	6.099,60	6,50%
Financiero	112.466,60	3.599,50	3,20%
Agropecuario	16.831,80	243,8	1,40%
Medio Ambiente	2.673,90	23,9	0,90%
Servicios Públicos Remunerados	366.187,40	2.863,20	0,80%
Total general	709.863,00	38.580,40	5,40%

Cuadro 3.7

Por otra parte debe destacarse la forma en que se atendieron casos en las que el interés público ameritaba que se pudiera contratar en forma ágil y oportuna por medio de la contratación directa, tal es el caso, de la adquisición, por parte de la Caja Costarricense del Seguro Social para la compra de reactivos por un monto de \$5 millones de dólares; o la autorización concedida al CONAVI para concluir con el proyecto de mantenimiento y rehabilitación de la ruta N°4, desde San Rafael de Guatuso hasta San José de Upala por un monto superior a los \$2 millones.

Examen de legalidad de contratos, convenios y addenda

En el proceso de examen de legalidad de contratos, convenios y addenda, a cargo de la División de Desarrollo Institucional, se fiscalizó el 35% del presupuesto de adquisiciones de bienes y servicios del 2005 (₡799.415.7 millones). Todos los casos fueron resueltos dentro del plazo establecido, atendiendo 2548 gestiones de 219 entes, entre los cuales se debe destacar por su frecuencia la CCSS, el ICE, ICAA, INS, Corte Suprema de Justicia, MOPT y los Bancos Estatales.

De ese total 1860 fueron aprobadas, representando un 73% del total, en tanto se improbaron 603 para un 23.6%. De dicho total de gestiones, 1395 fueron contratos, 357 addenda, 406 convenios y 390 contratos vinculados a la compra de medicamentos. Por otra parte, la duración promedio en días para atender las gestiones fue 14,86, lo que significa que se atendió en promedio los trámites en un tiempo menor al establecido por Ley, para un promedio mensual de asuntos tramitados por funcionario de 28,63 gestiones y un promedio anual por fiscalizador de 308,5.

Los contratos más relevantes

Uno de los contratos más relevantes que la Contraloría General de la República refrendó durante el año 2005, según su importancia para el desarrollo del país, fue el Contrato de arrendamiento con opción de compra de 600 mil soluciones integrales telefónicas en tecnología GSM, suscrito entre el Instituto Costarricense de Electricidad y los oferentes conjuntos Banco Centroamericano de Integración Económica y Ericsson de Costa Rica S.A.

Este contrato introduce al país en el manejo de la tecnología GSM, tecnología que permite a su vez ampliar la gama de servicios vinculados con esta materia como por ejemplo, transmisión de voz, datos e imágenes, conexiones a Internet. Por su parte, desde el punto de vista económico y social, esta contratación vino a satisfacer en forma significativa la demanda de servicios de esta naturaleza que exigían los usuarios y le permitió al país ubicarse nuevamente en estándares adecuados en el campo de las telecomunicaciones a nivel internacional, con una capacidad instalada de más de un millón de líneas celulares disponibles para su utilización.

Se refrendó una vez considerados los términos del Voto 14421-2004 de 17 de diciembre de 2004 emitido por la Sala Constitucional y verificadas las enmiendas que al efecto realizaron las partes al documento contractual originalmente señaladas y sujeto a algunas condiciones.

El Contrato de Concesión de Obra Pública del Corredor San José-San Ramón, suscrito entre el Poder Ejecutivo, el Consorcio Vial San José-San Ramón y la empresa Autopistas del Valle S.A fue también muy importante.

Otros contratos de gran relevancia fueron el Contrato de construcción de la tercera etapa del poliducto de RECOPE suscrito entre la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y la empresa Techint S.A. de C.V., para la construcción de la tercera etapa del poliducto Limón- La Garita; el Contrato de construcción de la carretera San Carlos, contrato suscrito entre el MOPT y la empresa RSEA Engineering Corporation de la República de China, cuyo objeto es el Proyecto “Construcción Carretera a San Carlos: Sección Sifón-Ciudad Quesada (La Abundancia) y por un monto de US \$61.049.657,12; y el Contrato de “llave en mano” del proyecto Hidroeléctrico El Encanto, suscrito entre la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y la empresa italiana Ghella S.p.A, cuyo objeto es el financiamiento, diseño, construcción, equipamiento y puesta en ejecución del Proyecto Hidroeléctrico El Encanto.

La determinación de responsabilidades por mal manejo de la Hacienda Pública

La Contraloría General ejerce una serie de potestades especiales en la determinación de responsabilidades, otorgadas por la Constitución Política, reforzadas por diferentes normativas de carácter legal, lo cual constituye una de las armas fundamentales con que se cuenta para combatir la corrupción en el manejo de los fondos públicos.

En el año 2005 se impuso responsabilidad disciplinaria en doce procedimientos administrativos y responsabilidad civil en dos procedimientos, el desglose de las sanciones es el siguiente:

- Medidas de suspensión sin goce de salario a un auditor, trece funcionarios, seis regidores, dos Alcaldes y dos ex-Alcaldes.
- Despido a un auditor y a cuatro funcionarios.
- Cancelación de credencial a dos Alcaldes.
- Prohibición de reingreso a dos ex funcionarios y a un Alcalde, sanciones estas últimas que todavía no están firmes.

En relación con los procedimientos por responsabilidad civil, se realizaron dos. Uno condenando a los funcionarios responsables a indemnizar los daños causados a la Municipalidad de Osa por ₡10 millones; y, otro declarando civilmente responsables a unos funcionarios del Instituto de Desarrollo Agrario, por un monto de ₡23,9 millones.

Los asuntos fueron resueltos por un órgano colegiado quien decide sobre la apertura de los procedimientos una vez estudiada la relación de hechos que le remite una instancia de fiscalización y, una vez tramitado el procedimiento. La decisión de sancionar o no compete al colegio en materia de procedimientos administrativos; decisión que cuenta con los recursos correspondientes de revocatoria ante el mismo órgano y de apelación ante el Despacho de la Contralora General de la República, quien agota la vía administrativa.

Acciones de Mejora en la Gestión Pública

En este resultado esperado se plantea el seguimiento de al menos el 80% de las disposiciones más relevantes giradas por la Contraloría General a la Administración Activa. Si se considera el seguimiento propiamente, es importante aclarar que en el caso de la DFOE cada fiscalizador, realizaba el seguimiento a las principales disposiciones emitidas a lo largo de sus estudios de fiscalización, por lo tanto adquiere mayor relevancia determinar el nivel de implementación de las disposiciones por parte de la Administración.

Las disposiciones emitidas se clasifican en cuatro tipos: el seguimiento de campo y documental y para cada uno de ellos si es de origen presupuestario o producto de estudios de fiscalización propiamente dicha. En el 2005 proporción de las disposiciones implantadas por la Administración Activa, impulsado en gran medida por el seguimiento realizado por las diferentes dependencias de la Contraloría General se muestra en el siguiente cuadro 3.8:

Disposiciones de la CGR implementadas por la Administración Activa
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Proporción de disposiciones implementadas con respecto al total emitido
Período 2005

Tipo de disposición	Porcentaje
Disposiciones de seguimiento de campo-auditoría	78%
Disposiciones de seguimiento de documental-auditoría	73%
Disposiciones de seguimiento documental-presupuesto	98%

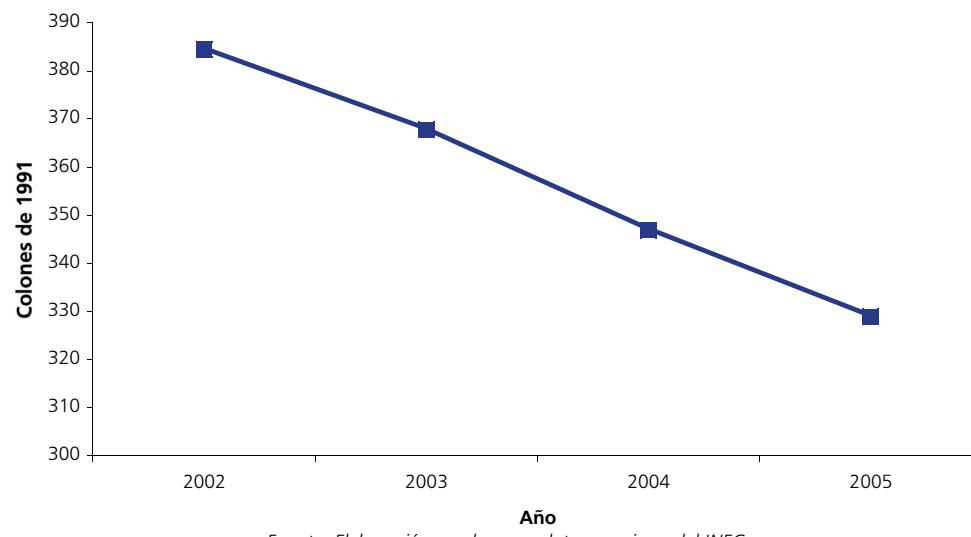
Cuadro 3.8

Costo de la Fiscalización

Un dato que se ha considerado en este análisis es el presupuesto real per cápita ejecutado por la Contraloría. Este se puede interpretar como el costo de la fiscalización que realiza la Contraloría General por cada habitante del país. En el gráfico 3.6 se presenta su evolución, que al igual que la relación del presupuesto real ejecutado con respecto al PIB muestra una tendencia decreciente en el período 2002-2005, esto se explica en parte debido a la disminución real del presupuesto de la Contraloría.

Presupuesto real ejecutado por habitante
 Contraloría General de la República
 Período 2002-2005

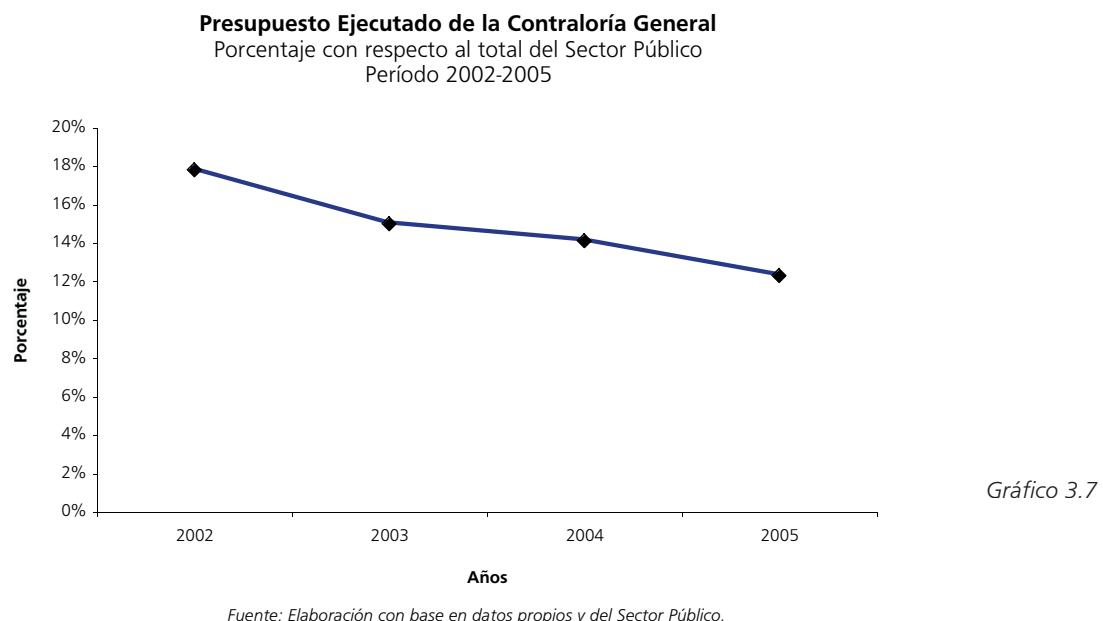
Gráfico 3.6



Es evidente que hay una disminución importante en el resultado obtenido a lo largo los últimos cuatro años y que entre otras razones se debe a una combinación de menor presupuesto asignado y ejecutado en términos reales y al aumento vegetativo en la cantidad de habitantes. Esta realidad obliga a una mejor planificación por parte de la Contraloría

General de los procesos de fiscalización, así como a la mayor utilización de plataformas tecnológicas para lograr no sólo una mayor cobertura, sino una mayor transparencia en la información suministrada a la ciudadanía.

Por otro lado, si se considera el presupuesto ejecutado por la Contraloría General con respecto al presupuesto público global ejecutado, se encuentra una tendencia decreciente, ya que ha disminuido en forma continua desde el 2002 cuando la relación era de 0,18 hasta llegar en el 2005 a una relación de 0,12 (ver gráfico 3.7), es decir, que el crecimiento en el gasto nominal es proporcionalmente mayor al crecimiento en el gasto en la fiscalización que realiza la Contraloría General, lo que de mantenerse puede llevar a un deterioro en dicha fiscalización, por cuanto se invierte cada vez menos en el control de un nivel de gasto cada vez mayor.



3. Control de segundo piso y control preventivo

Fortalecimiento de las auditorías internas

Sobre el tema de Fortalecimiento de las Auditorías se ejecutaron dos proyectos, ambos estudios trataron sobre la verificación del cumplimiento de la Ley General de Control Interno y se realizaron en el Instituto Nacional de las Mujeres y en el Instituto Nacional de Seguros.

Por otra parte, se hicieron ocho foros de discusión sobre normativa y otros asuntos propios de la auditoría interna, en los que participaron 387 funcionarios de las auditorías internas para los cuales se obtuvo un resultado sobre la calidad de los foros de un 85%.

Con el fin de realizar una vigilancia conjunta de la Hacienda Pública, se diseñó una herramienta para la autoevaluación de las auditorías internas y un manual de usuario, llamado "Marco General para el abordaje y desarrollo de un ranking de las auditorías internas: Elaboración de un modelo para evaluar el desempeño de las Auditorías Internas", que se aplicó a finales del período y permitirá clasificar las auditorías internas de acuerdo con ciertos parámetros que las hacen comparables, para así definir los planes de fortalecimiento y las bases de la fiscalización que se realizará sobre ellas.

Con la evaluación del desempeño de las auditorías internas se ha buscado obtener insumos que sirvan como elemento para desarrollar acciones de fortalecimiento de dichas unidades y que se consideren como parte de los factores de riesgo de las instituciones públicas a problemas de eficiencia en su gestión y a la exposición a la corrupción.

Para cumplir con esto durante el año 2005 se ejecutaron tres proyectos, en la auditoría interna del INVU, de la SUGEVAL y de la Municipalidad de Puntarenas.

Además para tener mayor presencia en la lucha contra la corrupción se llevaron a cabo cuatro foros sobre la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la función pública en los que participaron 182 funcionarios de las auditorías internas.

En relación con este tema, y como una digresión, vale la pena señalar que para su mejor atención se creó una dependencia que tenga a cargo la atención de las declaraciones sobre régimen patrimonial de los funcionarios públicos y la generación de información importante para soportar los procesos de fiscalización en relación con este tema. También, en forma conjunta con otras instancias se elaboró el proyecto de reglamento a dicha ley, publicado por el Poder Ejecutivo en el Alcance 11 de la Gaceta N° 82 del 29 de Abril del 2005 (Decreto Ejecutivo 32333-MP-J). También, presupuestariamente se asignaron más plazas a la Contraloría General para apoyar las acciones en relación con este tema.

Fortalecimiento a la capacitación de las administraciones públicas como un mecanismo de fiscalización preventiva

En relación con la capacitación interna, tomando como base los diagnósticos de necesidades de capacitación general y específica realizados por la Unidad de Recursos Humanos en las diferentes dependencias internas, se llevaron a cabo 101 eventos dirigidos a nuestros funcionarios, en materias tales como CAFTA, administración de proyectos, normas técnicas de control interno para la gestión de tecnologías de información, auditoría de gestión ambiental, control y fiscalización de obra pública, derecho aduanero, relaciones de hechos, Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, contratación administrativa, valoración de riesgos, Sistema de Información sobre de Presupuestos Públicos (SIPP), normativa nacional e internacional sobre auditoría interna, firma digital y ética, entre otros.

En lo que a capacitación externa se refiere, se ejecutaron 123 eventos en los que participaron 6662 funcionarios de los entes y órganos sujetos a la fiscalización de la Contraloría General, sobre tópicos tales como Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, contratación administrativa, evaluación de la gestión municipal, formulación del

PAO y presupuesto, gastos de viaje, fiscalización de obra pública, Sistema Integrado de Presupuestos Públicos y Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC).

Asimismo, se realizaron acciones tendientes a fortalecer la fiscalización preventiva por medio de actividades de formación y capacitación a diversos funcionarios de la Administración Pública. Específicamente en el campo municipal se ejecutaron actividades con el apoyo otorgado por un proyecto de cooperación de la GTZ.

Se reitera el desarrollo de 6 programas del sistema integrado de capacitación en contratación administrativa. Cada programa consta de 5 módulos y cada módulo tiene una duración de 8 horas, lo que permite incidir en algún grado de mejora en estos procesos.

Tal y como se indicó en el apartado anterior, también se hizo un esfuerzo importante por ejecutar un proyecto sostenido de desarrollo de competencias de los funcionarios de las auditorías internas.

Finalmente, se hizo una encuesta a una muestra de funcionarios de diversos entes y órganos públicos que recibieron capacitación externa durante el 2004 y el primer semestre del 2005, el 87% de los entrevistados indicó, entre otras cosas, que la capacitación recibida sobre aspectos de interés para la Contraloría General le permitió desarrollar o fortalecer competencias y habilidades que pone en práctica en sus labores cotidianas.

Apoyo tecnológico a la fiscalización

Es indudable la importancia que cada vez más tiene el uso de la tecnología para hacer más simple y oportuna la labor de fiscalización, por lo que en la Contraloría se le está dando un gran impulso al desarrollo de sistemas de información que faciliten el control y la fiscalización, pero que también aseguren un nivel mayor de transparencia en la gestión de la Contraloría General y de sus fiscalizados.

En relación con los sistemas de información que apoyan las tareas de fiscalización superior, se desarrollaron sistemas como el de Registro y Control de Denuncias, Seguimiento de Denuncias en el Ministerio Público y Seguimiento de Disposiciones; además, se llevaron a cabo actividades de soporte a la implementación del SIAC, del SIPP y del Sistema de Evaluación de Auditorías. También se avanzó en el sistema de registro y control de las Declaraciones Juradas. Todos estos sistemas tienen un alto impacto en la labor sustantiva de la Contraloría General, al coadyuvar en la ejecución de las tareas de control superior que competen a esta entidad, lo cual le permite no sólo incrementar su productividad, sino también poner a disposición de usuarios internos y externos una serie de productos de información bajo una filosofía de transparencia y rendición de cuentas, así como de servicio eficiente, oportuno y de calidad al cliente.

De estos sistemas conviene destacar dos sistemas que entrarán en operación plena en el año 2006. Uno de ellos es el SIAC mediante el cual el órgano contralor pondrá en operación un sistema automatizado de registro y procesamiento de la información de la actividad contractual desplegada por los entes y órganos sujetos al control y fiscalización de la Contraloría General, con el propósito de proveer información para la gestión, el control y

la fiscalización, y para satisfacer la demanda de información de los diferentes sectores de la comunidad nacional e internacional. Dicho sistema está conformado por los siguientes módulos:

- Procedimientos de Contratación;
- Recursos de Objeción, Revocatoria y Apelación;
- Aprobación Interna y Refrendo de Contratos;
- Solicitudes de Autorización de Contratación Directa; y
- Consultas, Reportes e Informes de la Actividad Contractual.

La información registrada para efectos del sistema no sustituye los documentos, trámites y procesos en materia contractual que deban ser presentados ante la Administración, el Órgano Contralor y terceros interesados, según corresponda.

Asimismo, del sistema se excluirá la siguiente información: las contrataciones que conforme a la ley constituyan actividad ordinaria del órgano o ente, y las contrataciones derivadas de las compras efectuadas con fondos de caja chica, según las regulaciones vigentes en cada órgano o ente.

El otro sistema es el Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP), que está contribuyendo con la fiscalización directa o de primer piso sobre la captación y utilización de los fondos públicos y además ha permitido utilizar la tecnología como facilitadora de la administración de la información para la fiscalización y la transparencia. La primera etapa del proyecto se ejecutó en un 100% y consistió principalmente en el diseño del sistema, la ejecución de un plan piloto y la inclusión de la información al sistema. Para una segunda etapa se tiene previsto el análisis de la información y el vínculo del presupuesto con objetivos. En este momento se cuenta con información de 290 instituciones que incorporaron sus presupuestos para ejecutar en el 2006. La información disponible en la red externa, es solamente referida al monto del presupuesto, su aprobación o improbación. Con la operación completa de este sistema se tendrá acceso a información presupuestaria por sector, institución, partida o subpartida y compras.

4. Potencial humano y situación financiera

En este apartado se describen las principales acciones relacionadas con la administración del recurso humano, y los recursos económicos aprobados para el 2005:

Gestión del potencial humano

La ley que aprobó el presupuesto inicial de la Institución (Ley N° 8428 del 31-12-2004), asignó a ésta un total de 591 plazas para cargos fijos y 47 para servicios especiales. Al finalizar el año 2005 se encontraban ocupadas 565 plazas, mientras que 22 son plazas vacantes reservadas y 4 son plazas vacantes no reservadas. La situación de las plazas para cargos fijos asignadas al órgano contralor al 31 de diciembre del 2005 se observa en el cuadro 3.9 que se inserta a continuación.

Contraloría General de la República
Plazas para cargos fijos del ejercicio económico del 2005

	Asignadas al 1-1-05	Asignadas al 31-12-05	Ocupadas al 31-12-05	Salario promedio mensual 1/	Vacantes reservadas al 31-12-05	Vacantes no reservadas al 31-12-05 2/
Nivel profesional	369	371	351	₡1.002.647.72	21	1
Nivel administrativo	153	149	148	₡288.117.09	1	0
Nivel gerencial	36	37	33	₡1.458.115.44	0	3
Nivel técnico	33	34	33	₡340.823.03	1	0
Total	591	591	565	-	22	4

1/ Calculado según la II quincena del mes de diciembre del 2005

2/ En el Nivel Gerencial se incluyen 2 plazas vacantes que corresponden a puestos de confianza, Asesor B

Cuadro 3.9

Cabe señalar que las plazas vacantes reservadas corresponden a plazas cuyo titular se encuentra desempeñando otro puesto, en razón de lo cual gozan de pleno derecho de una licencia especial en la plaza en que estaban nombrados. Lo anterior tiene origen en el sistema de nombramientos a plazo determinado que tiene la institución en los cargos de jefatura o gerencia.

Asimismo, la distribución de las plazas asignadas para servicios especiales al Órgano Contralor, se presenta en el cuadro 3.10 siguiente:

Contraloría General de la República
Plazas para servicios especiales del ejercicio económico del 2005

Tipo de puesto	Asignadas	Meses aprobados	Meses utilizados	Sobrante
	al 1-1-05			
Fiscalizador Asistente	3	18	13	5
Técnico Especializado B	40	120	56.5	63.5
Oficinista 3	4	17	13.5	3.5
Total	47			

Cuadro 3.10

Nota: Las 40 plazas de Técnico Especializado B, se contrataron para la deuda política

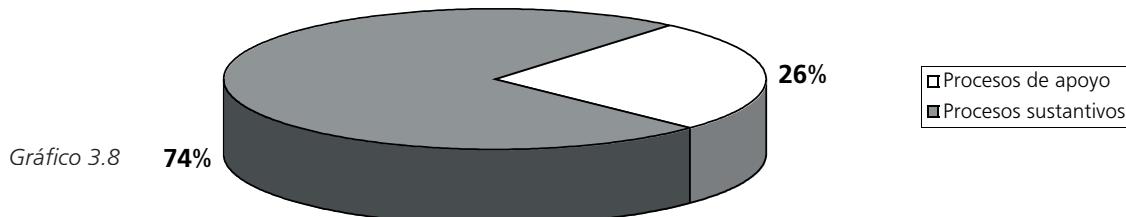
De las 567 plazas ocupadas a finales del 2005, 365 personas se encontraban en procesos sustantivos (o sea procesos relacionados con la razón de ser de la institución) para un 64% del total, mientras que en procesos de apoyo se encontraban 202 personas, para un 36% del total. En relación con esto es importante destacar que el 81% de los cargos profesionales se encuentran ubicados en las unidades que ejecutan procesos sustantivos.

Existe una diferencia destacable entre el porcentaje de funcionarios en las labores sustantivas y el porcentaje de la planilla asignada a este tipo de funcionarios; como se citó el porcentaje de funcionarios es de un 64%, sin embargo en términos de costo por concepto de planilla se aprecia en el siguiente gráfico 3.8.

Porcentaje de la planilla en actividades sustantivas y de apoyo

Contraloría General de la República

Año 2005



Evolución, ejecución y liquidación del plan-presupuesto de la Contraloría

En relación con el presupuesto inicial, según Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico del 2005, N° 8428 publicada en La Gaceta N° 257 del 31 de diciembre de 2004 se autorizó a la Contraloría General de la República un presupuesto para el año 2005 de ₡ 8.479.978.000. De los cuatro programas presupuestarios existentes en ese momento, los de Fiscalización Operativa y Evaluativa, conjuntamente con el Programa de Asesoría y Gestión Jurídica representan en conjunto un 60% del total del presupuesto, asimismo, para el caso del 19% correspondiente al programa de Desarrollo Institucional existen 3 de 5 unidades enfocadas a labores clave para el cumplimiento de objetivos institucionales con impacto externo. De forma tal, que la mayor proporción del presupuesto institucional se destina directamente a la labor de fiscalización de la Hacienda Pública y poco más de un 20% se destina a las actividades necesarias para dar soporte a la citada labor de fiscalización.

Contraloría General de la República

Presupuesto Asignado Inicial

En miles de colones

Período 2005

Partida	Total	Peso %
Servicios Personales	6.579.336	77.59%
Servicios No Personales	381.424	4.50%
Transferencias Corrientes	1.248.917	14.73%
Materiales y Suministros	126.494	1.49%
Maquinaria y Equipo	107.247	1.26%
Transferencias de Capital	30.360	0.36%
Servicio de la Deuda Pública	4.000	0.05%
Const., Adiciones. y Mejoras	2.200	0.03%
Asignaciones Globales	0	0.00%
Total general	8.479.978	100.00%

Cuadro 3.11

Seguidamente se presenta un cuadro 3.11 con el monto absoluto asignado por partida presupuestaria y el peso porcentual de dicha asignación.

El 91.5%¹ (Servicios Personales más Transferencias Corrientes) del total del presupuesto está relacionado con gastos de salarios (incluyendo las cargas sociales de ley), y el 74% de la planilla está concentrada en las dependencia que realizan procesos sustantivos. Para inversión se destinaron originalmente 1.29% del total, y el resto corresponde a gastos de operación para atender la marcha normal de la gestión institucional.

A dicho presupuesto inicial se agregaron más recursos, para llegar a un presupuesto definitivo para el año 2005 de \$8.726.816.000, mayor al inicial, debido a la aprobación de un presupuesto extraordinario mediante Ley N° 8453 por un monto de \$246.838.000. La solicitud de más recursos respondió a la inclusión de proyectos de inversión, principalmente de equipo de cómputo y la primera etapa de la implementación de la nueva central telefónica, en sustitución de la actual que se encuentra obsoleta y en riesgo de fallo permanente.

Es importante aclarar que las necesidades planteadas en el presupuesto extraordinario habían sido consideradas oportunamente por la Contraloría General en el anteproyecto de presupuesto ordinario. Sin embargo, debido a los límites de crecimiento impuestos por el Ministerio de Hacienda, con base en el artículo 177 de la Constitución Política, los mismos debieron recortarse en el trámite de ese documento. Cabe además resaltar el hecho de que a pesar de la incorporación de los \$246,8 millones, la totalidad de las inversiones representan cerca de un 4% del presupuesto definitivo y que esta limitada capacidad de inversión ha implicado la posposición de proyectos relacionados con la renovación de equipos y cumplimiento de disposiciones legales entre otros.

Los recortes al proyecto de presupuesto institucional ha sido una práctica de varios períodos anteriores, lo que ha obligado a recurrir al trámite de obtención de más recursos, práctica que no ha resultado positiva ya que obliga, por norma legal, a un trámite presupuestario que en promedio dura cuatro meses, contados a partir de la entrega de la solicitud al Ministerio de Hacienda, ya que requiere la aprobación de la Asamblea y la gestión de publicación de la Ley respectiva, lo que introduce presiones muy fuertes para poder ejecutar los recursos y obtener los equipos que se requieren para nuestro normal funcionamiento.

Presupuesto ejecutado

Durante el periodo 2005 la Contraloría General ejecutó \$7.793.749.398 que corresponden a un 89% del total del presupuesto definitivo. El resultado de la ejecución presupuestaria de la Contraloría General ha experimentado una mejora con respecto al año 2001, ya que la ejecución en ese año fue de un 77%.

Los ingresos reales del presupuesto en el 2005 sumaron \$8.015,9 millones, por lo cual el superávit presupuestario asciende a \$222,1 millones. Sin embargo, la Contraloría General también tuvo ingresos adicionales fuera del presupuesto por un total de \$11,0 millones,

¹ Para el cálculo de este porcentaje se restaron a la partida de Transferencias corrientes los rubros de Actividades de capacitación, Prestaciones legales y Cuotas a organismos internacionales, que suman en total 94,7 millones.

por lo cual el superávit del año 2005 es de ¢233,2 millones. Dichos recursos provienen especialmente de la venta de material de capacitación y jurisprudencia sistematizada. Entre los compromisos presupuestarios no devengados está la instalación de la segunda etapa del Sistema de Control de Accesos por un monto de ¢20,2 millones. Así como la adquisición de una nueva central telefónica por ¢97,8 millones que conforman el alto porcentaje de total de compromisos no devengados. Las causas de dicha situación se centran en la dificultad que se le presenta a la institución de tramitar mediante presupuesto extraordinario procesos de contratación en el segundo semestre del año estando tan cerca el cierre de periodo. En el año 2005 a pesar de los esfuerzos por pagar con cargo al presupuesto vigente fue imposible, en ambos casos, para los proveedores entregar los bienes antes del 31 de diciembre.

Informe del Balance General

A continuación se presenta un análisis sobre el Balance General comparativo de la Contraloría General, que se ilustra en el cuadro 3.12.

Activos

En la cuenta de activo circulante, se tiene que en las cuentas en bancos, la diferencia entre el 2005 respecto del 2004 resulta en una disminución de un 4%. Del monto de ¢411,8 millones reflejado, ¢14 millones corresponden al Fondo de Trabajo, ¢222,3 millones representan el saldo final en la cuenta de Caja Única del Estado y ¢175,5 millones el saldo que quedó en la cuenta del Fondo General. Es importante aclarar que, en aplicación del modelo de Caja Única de la Tesorería Nacional, se esperaba un saldo total menor en esta cuenta, sin embargo, debido a los recursos relacionados con el pago de la nueva central telefónica y la segunda etapa de control de accesos por un monto sumado de ¢118,5 millones que quedaron en caja por no haberse podido finiquitar el recibido respectivo en el periodo 2005. En los años comparados no se realizaron inversiones de corto o mediano plazo, mientras que por otra parte el incremento en el valor de la cuenta de existencias en bodega se debe a la inflación.

En tanto que en activo fijo, en maquinaria y equipo se destaca la capitalización de los activos adquiridos y pagados en 2005. Se distingue en este rubro un aporte mayoritario (87%) de Equipo y mobiliario de oficina en el cual se encuentran clasificadas tantas las inversiones por mobiliario como las de equipo de cómputo. Se incluyen también el equipo de transporte, para comunicaciones y educacional entre otros. El método de depreciación que se aplica en la Contraloría General es el de línea recta, para lo cual se aplica la siguiente fórmula: Valor del activo menos el Valor de desecho dividido entre la Vida útil del activo. La depreciación se aplica sólo a maquinaria y equipo y se excluyen los activos cuyo valor de adquisición es inferior a ¢10.000.

En otros activos, el depósito de garantías, incluye tanto las garantías de participación como las de cumplimiento. El aumento se justifica en el peso de la garantía de la empresa Continex a la cual se le adjudicó la Licitación por compra de una central telefónica. Asimismo, al caso

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
BALANCE GENERAL COMPARATIVO AL 31 DE DICIEMBRE 2004-2005
En colones corrientes

		2004	2005	Variación porcentual
Activo				
Activo Circulante				
Caja y Bancos		426.636.756,22	411.859.535,28	-3,46%
Inversiones a corto plazo		-	-	-
Cuenta por cobrar C.C.S.S		24.511,90	22.821,80	-6,90%
Existencias en bodega		45.474.675,40	49.911.798,54	9,76%
Total Activo Circulante		<u>472.135.943,52</u>	<u>461.794.155,62</u>	-2,19%
Activo Fijo				
Maquinaria y Equipo		1.331.814.862,74	1.507.802.613,66	13,21%
Edificios		600.174.865,32	602.374.865,32	0,37%
Terrenos		106.676.808,00	106.676.808,00	0,00%
Otras Instalaciones		29.881.525,50	29.881.525,50	0,00%
Total Activo Fijo		<u>2.068.548.061,56</u>	<u>2.246.735.812,48</u>	8,61%
Depreciación Acumulada				
Depreciación Acum. Maq. Y Equipo		-557.407.973,97	-721.316.387,63	29,41%
Total Depreciación Acumulada		<u>-557.407.973,97</u>	<u>-721.316.387,63</u>	29,41%
Otros Activos				
Libros		2.450.401,37	2.450.401,37	0,00%
Depósitos de Garantías recibidos		28.541.495,59	41.419.522,48	45,12%
Total otros activos		<u>30.991.896,96</u>	<u>43.869.923,85</u>	41,55%
Total del Activo		<u>2.014.267.928,07</u>	<u>2.031.083.504,32</u>	0,83%
Pasivo				
Pasivo Circulante				
Solicitudes pendientes		0	0	0,00%
Compromisos Pendientes		32.665.375,45	130.264.049,00	298,78%
Otras cuentas por pagar		4.862.121,15	7.212.724,41	48,35%
Total del pasivo circulante		<u>37.527.496,60</u>	<u>137.476.773,41</u>	266,34%
Otros pasivos				
Depósitos de Garantía P/devolver		28.541.495,59	41.419.522,48	45,12%
Total otros pasivos		<u>28.541.495,59</u>	<u>41.419.522,48</u>	45,12%
Total del pasivo		<u>66.068.992,19</u>	<u>178.896.295,89</u>	170,77%
Erario				
Patrimonio		1.559.065.164,36	1.577.781.624,76	1,20%
Excedente ingresos s/ egresos		389.133.771,52	274.405.583,67	-29,48%
Total del erario		<u>1.948.198.935,88</u>	<u>1.852.187.208,43</u>	-4,93%
Total del pasivo y erario		<u>2.014.267.928,07</u>	<u>2.031.083.504,32</u>	0,83%

Cuadro 3.12

de otras empresas, que inclusive participaron en ese mismo concurso pero que aún no han retirado la garantía respectiva.

Se señala respecto de la revaloración de activos que, a partir de los cambios contables que ha venido exigiendo la Contabilidad Nacional del Ministerio Hacienda, también ha estado incluida esta temática, por lo que la Contraloría General estará coordinando con esa instancia del Ministerio de Hacienda, lo que corresponda, para que con los parámetros definidos por ese ente rector de esa materia, iniciar en el año 2006 con este proceso.

Pasivos

En los compromisos pendientes del pasivo circulante, para este periodo se presentó la circunstancia de que al 31 de diciembre del año, se debió decretar como compromisos no devengados dos proyectos de inversión que se financiaron con recursos del presupuesto extraordinario. Se trata de la nueva central telefónica y la segunda etapa del proyecto de seguridad de control de accesos.

En el rubro de otras cuentas por pagar se contemplan las cuentas de garantías depositadas en efectivo, retenciones de impuesto de renta y cuotas obreras de la CCSS, así como las cuentas por pagar a funcionarios por exoneración de cuotas obreras. Se nota en la comparación un aumento de un 33%. Las garantías depositadas en efectivo aumentaron del 2004 al 2005

en un 67.5%, corresponden a certificados de depósito a plazo, cheques en dólares o cartas de garantía. En este aumento tiene relación directa con los procesos de contratación que se dieron en el periodo.

Las retenciones del 2% de impuesto de renta en facturas de cancelación a proveedores, aumentaron para el 2005 en ¢1.2 millones, por cuanto las facturas canceladas correspondían, en su mayoría, a la adquisición de activos, cuyo pago se concentró en el mes de diciembre. Mientras que la cuenta por pagar a la CCSS por concepto de retenciones de cuotas obreras, disminuyó en el 2005 en un 9.53%.

Las cuentas por pagar a funcionarios, se incrementaron en un 73% aproximadamente, sin embargo, el dato absoluto sigue siendo mínimo (¢73.000 aproximadamente). Este rubro corresponde a funcionarios que la CCSS exonera en parte del pago de las cuotas obreras por poseer planes de pensiones complementarias voluntarias.

Erario

Por último en el patrimonio, el incremento de un periodo a otro se justifica en la diferencia que se produce entre lo capitalizado en el año menos los gastos por depreciación del periodo. Y la disminución del excedente de ingresos sobre egresos se explica por lo indicado respecto de los compromisos no devengados lo cual hubiera generado un excedente mayor.

Cuarta Parte
Suplemento Estadístico de la
Memoria del Año Económico

Anexos
Informe de Labores

ANEXO 1
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
INFORMES EMITIDOS POR INSTITUCIÓN FISCALIZADA
2005

Institución Fiscalizada	Asunto	Informe
Área Agropecuario y Medio Ambiente		
Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad	Cumplimiento del Reglamento sobre aprobación de documentos presupuestarios.	DFOE-AM-7-2005
Dirección de Geología y Minas	Cumplimiento del Reglamento sobre aprobación de documentos presupuestarios.	DFOE-AM-1-2005
Dirección de Salud y Producción Pecuaria	Cumplimiento del Reglamento sobre aprobación de documentos presupuestarios.	DFOE-AM-4-2005
Instituto de Desarrollo Agrario	Presuntas actuaciones irregulares de un miembro de la Junta Directiva del IDA.	DFOE-AM-3-2005
Instituto de Desarrollo Agrario	Venta de parcela # 17 del Asentamiento campesino Colonia Gil Tablada Corea, La Cruz, Guanacaste.	DFOE-AM-5-2005
Instituto de Desarrollo Agrario	Uso de la propiedad Finca Hitachi, San Rafael de Alajuela.	DFOE-AM-15-2005
Instituto Meteorológico Nacional	Verificación del cumplimiento de normativa presupuestaria.	DFOE-AM-6-2005
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria	Cumplimiento del Reglamento sobre aprobación de documentos presupuestarios.	DFOE-AM-2-2005
Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio de Ambiente y Energía	Función del estado en el control de los plaguicidas agrícolas en la salud humana y el ambiente.	DFOE-AM-51-2005
Ministerio de Ambiente y Energía	Seguimiento de las disposiciones del informe N° DFOE-AM-33/2004, sobre los planes de manejo para el aprovechamiento forestal.	DFOE-AM-14-2005
Ministerio de Ambiente y Energía, ASOPARQUE y Otros	"Comanejo" del Parque Nacional Marino Ballena.	DFOE-AM-38-2005
Ministerio de Salud	Certificación de calidad del agua según artículo 132 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre.	DFOE-AM-12-2005
Municipalidad de Nicoya	Cumplimiento de las disposiciones del informe No. DFOE-AM-17/2004, relativas a la zona marítimo terrestre.	DFOE-AM-21-2005
Municipalidad de Santa Cruz	Legalidad y mecanismos de control en concesiones otorgadas dentro de la Zona Marítimo Terrestre en Playa Azul, Guanacaste.	DFOE-AM-17-2005
Municipalidad de Santa Cruz	Cumplimiento de las disposiciones del informe No. DFOE-AM-11/2004.	DFOE-AM-18-2005
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	Utilización de los vehículos de uso administrativo.	DFOE-AM-31-2005
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	Actuación del PIMA en relación con procedimientos de contratación administrativa y la adquisición de bienes y servicios sin sustento legal.	DFOE-AM-32-2005
Servicio Fitosanitario del Estado Dirección de Salud Animal y Producción Pecuaria del MAG	Verificación del cumplimiento de las principales disposiciones del informe N° DFOE-AM-10/2004, relativo a la utilización de vehículos de uso administrativo.	DFOE-AM-29-2005

ANEXO 1 (continuación)

Institución Fiscalizada	Asunto	Informe
Área de Denuncias y Declaraciones Juradas		
Cruz Roja Costarricense	Procedimiento de contratación de la conversión de vehículos en ambulancias.	DFOE-STD-2-2005
Municipalidad de Paraíso	Control Interno sobre la utilización de hidrómetros y cajas de hidrómetros.	DFOE-STD-1-2005
Área de Educación, Culturales y Deportivos		
Escuela Rafael Moya Murillo	Alquiler de parte de las instalaciones de la Escuela Rafael Moya Murillo a la Asociación Universidad Internacional San Isidro Labrador.	DFOE-EC-20-2005
Federación Costarricense de Fútbol	Proyecto GOL de la Federación Costarricense de Fútbol.	DFOE-EC-70-2005
Instituto Nacional de Aprendizaje	Autoevaluaciones para el perfeccionamiento del sistema de control interno.	DFOE-EC-69-2005
Ministerio de Ciencia y Tecnología	Gestión del Ministerio.	DFOE-EC-6-2005
Ministerio de Educación Pública	Denuncias anónimas sobre la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (DANEA).	DFOE-EC-4-2005
Ministerio de Educación Pública	División de alimentación y nutrición del escolar y del adolescente (DANEA).	DFOE-EC-23-2005
Ministerio de Educación Pública	Programa del bono para la educación.	DFOE-EC-51-2005
Área de Financieros, Economía y Comercio		
Banco Central de Costa Rica	Naturaleza del Fondo de Garantías para los inversionistas en títulos valores emitidos por los bancos privados administrado por la Asociación Bancaria Costarricense.	DFOE-FEC-06-2005
Caja Costarricense de Seguro Social	Evaluación de la calidad y confiabilidad de los datos contenidos en el sistema integrado de pensiones de la CCSS.	DFOE-FEC-12-2005
Fundación de Cooperación Estatal	Aplicación de los recursos donados al Gobierno para el programa de reestructuración del sector público y de otros.	DFOE-FEC-01-2005
Instituto Nacional de Seguros	Cumplimiento de las disposiciones del Informe DFOE-FEC-12-2003.	DFOE-FEC-05-2005
Instituto Nacional de Seguros	Proceso de autoevaluación del sistema de control interno del año 2003.	DFOE-FEC-07-2005
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.	Resultados de estudio especial en la Auditoría Interna.	DFOE-FEC-04-2005
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Prov. de Puntarenas	Seguimiento de disposiciones de Informes y Relaciones de Hechos.	DFOE-FEC-46-2005
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	Proceso de planificación, formulación, control y ejecución presupuestaria del Fondo Especial de Administración de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.	DFOE-FEC-09-2005
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	Fondo Especial de Administración que Gerencia la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.	DFOE-FEC-10-2005

ANEXO 1 (continuación)

Institución Fiscalizada	Asunto	Informe
Laboratorio Costarricense de Metrología	Cumplimiento del reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios.	DFOE-FEC-02-2005
Ministerio de Comercio Exterior.	Procedimiento de visado.	DFOE-FEC-03-2005
Promotora de Comercio de Costa Rica	Aspectos presupuestarios y el convenio interinstitucional COMEX-PROCOMER.	DFOE-FEC-11-2005
Superintendencia General de Valores	Auditoria Interna de la SUGEVAL.	DFOE-FEC-45-2005
Área de Gubernamentales		
Defensoría de los Habitantes de la República	Actividades y operaciones involucradas en el proceso de visado de los documentos de ejecución presupuestaria.	DFOE-GU-8-2005
Dirección Ejecutora de Proyectos-Ministerio de Planificación Nacional	Cumplimiento de Reglamento sobre aprobación de documentos presupuestarios, para el 2005.	DFOE-GU-5-2005
Instituto Costarricense sobre Drogas	Cumplimiento de Reglamento sobre aprobación de documentos presupuestarios, para el 2005.	DFOE-GU-9-2005
Instituto Costarricense sobre Drogas	Asignación de vehículo al Director General y Director Adjunto.	DFOE-GU-10-2005
Junta Administrativa de la Imprenta Nacional - Ministerio de Gobernación y Policía	Cumplimiento de Reglamento sobre aprobación de documentos presupuestarios, para el 2005.	DFOE-GU-7-2005
Ministerio de Hacienda	Implantación de la Ley 8292, Ley General de Control Interno.	DFOE-GU-3-2005
Ministerio de Hacienda	Procedimiento de contratación utilizado en la adquisición de sistemas informáticos, licencias y otros, por parte de la Unidad Ejecutora Central del Programa de Apoyo a la Profundización de la Reforma del Estado y la Apertura de los Sectores Financiero y de Infraestructura al Sector Privado.	DFOE-GU-6-2005
Ministerio de Hacienda	Revalidación de saldos de créditos externos.	DFOE-GU-20-2005
Ministerio de Hacienda	Atención de los comentarios en la Memoria Anual 2004, en relación con los informes establecidos en el artículo 52 de la LAFPP	DFOE-GU-21-2005
Ministerio de la Presidencia	Control a funcionarios en plazas del Ministerio de la Presidencia y la Presidencia de la República que dan servicio a los expresidentes.	DFOE-GU-15-2005
Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes.	Cumplimiento de Reglamento sobre aprobación de documentos presupuestarios, para el 2005.	DFOE-GU-4-2005
Servicio Nacional de Guardacostas	Cumplimiento de Reglamento sobre aprobación de documentos presupuestarios, para el 2005.	DFOE-GU-1-2005
Tribunal Registral Administrativo	Cumplimiento de Reglamento sobre aprobación de documentos presupuestarios, para el 2005.	DFOE-GU-2-2005
Tribunal Supremo de Elecciones	Esquema de seguridad de la base de datos del "Sistema de Certificaciones con Bases de Datos Locales".	DFOE-GU-16-2005
Tribunal Supremo de Elecciones	Seguimiento de disposiciones de los informes sobre el proyecto "Solución integral para la automatización de la Cédula de Identidad" (SICI).	DFOE-GU-24-2005

ANEXO 1 (continuación)

Institución Fiscalizada	Asunto	Informe
Ingresos Públicos		
Aduana Santamaría-Ministerio de Hacienda	Acciones de verificación de la Aduana Santamaría, en la aplicación de disposiciones aduaneras.	DFOE-IP-01-2005
CCSS-MINISTERIO DE HACIENDA	Control ejercido sobre lo dispuesto en el artículo 74, inciso 5 de la Ley No. 17 del 22 de octubre de 1943 y sus reformas.	DFOE-IP-10-2005
Contabilidad Nacional- Ministerio de Hacienda	Ingresos del Gobierno Central.	DFOE-IP-02-2005
Dirección General de Hacienda- Ministerio de Hacienda	Estudio realizado en la Dirección General de Hacienda, sobre el trámite y control de las exenciones tributarias.	DFOE-IP-08-2005
Dirección General de Tributación- Ministerio de Hacienda	Estudio especial realizado en la Dirección General de Tributación.	DFOE-IP-06-2005
Dirección General de Tributación- Ministerio de Hacienda	Cumplimiento de las disposiciones del informe N° DFOE-IP-17/2003, relativo al estudio en la Administración de Grandes Contribuyentes.	DFOE-IP-09-2005
Ministerio de Hacienda	Presupuesto Ordinario del Gobierno de la República para el año 2005.	DFOE-IP-05-2005
Ministerio de Hacienda	Seguimiento de disposiciones giradas sobre transferencia de recursos de JUDESUR según Ley No. 7012 y sus reformas.	DFOE-IP-07-2005
Ministerio de Hacienda	Sistema de exenciones denominado exonet.	DFOE-IP-12-2005
Ministerio de Hacienda	Tercer informe del estudio realizado en la Contabilidad Nacional, sobre el registro de los Ingresos	DFOE-IP-13-2005
Ministerio de Hacienda	Impuesto sobre utilidades estudio estadístico de la base y la evasión	DFOE-IP-14-2005
Ministerio de Hacienda	Rendimiento de los ingresos del Gobierno, por la aplicación de la Ley de Contingencia Fiscal, Nro. 8343.	DFOE-IP-15-2005
Municipalidad de Alajuela	Administración del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).	DFOE-IP-04-2005
Área de Municipales		
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	Entrega, uso y control de donaciones.	DFOE-SM-78-2005
Municipalidad de Mora	Liquidación de Ingresos y Egresos de la Comisión de Festejos de Mora, Agosto 2004.	DFOE-SM-2-2005
Municipalidad de Pococí	Evaluación del Sistema de Control Interno, relativo a la ejecución de obras.	DFOE-SM-50-2005
Municipalidad de Alajuelita	Estudio efectuado en la Municipalidad de Alajuelita sobre varios asuntos.	DFOE-SM-63-2005
Municipalidad de Aserrí	Segregaciones de terrenos de la finca Nro. 31854.	DFOE-SM-46-2005
Municipalidad de Barba	Oportunidad de los estudios de la Auditoría Interna.	DFOE-SM-69-2005

ANEXO 1 (continuación)

Institución Fiscalizada	Asunto	Informe
Municipalidad de Carrillo	Presuntas irregularidades en la adjudicación de la L.P. 1-2002, Compra de Servicios de Disposición y Tratamiento Final de los Desechos Sólidos.	DFOE-SM-1-2005
Municipalidad de Coronado	Liquidación de ingresos y egresos de la Comisión de Festejos Populares de Vásquez de Coronado 2004.	DFOE-SM-3-2005
Municipalidad de Coronado	Liquidación de egresos e ingresos de los festejos populares.	DFOE-SM-66-2005
Municipalidad de Golfito	Ejecución de gastos al margen de las disposiciones legales vigentes.	DFOE-SM-58-2005
Municipalidad de Golfito	Estudio efectuado en la Municipalidad de Golfito.	DFOE-SM-75-2005
Municipalidad de Golfito	Asuntos varios.	DFOE-SM-79-2005
Municipalidad de Heredia	Diferentes Áreas de la Municipalidad.	DFOE-SM-54-2005
Municipalidad de Heredia	Efectividad del control sobre algunos activos.	DFOE-SM-60-2005
Municipalidad de Liberia	Recepción, custodia y uso de bienes adquiridos con partida específica (barrio San Rafael de Guadalupe).	DFOE-SM-103-2005
Municipalidad de Matina	Resultados de un estudio efectuado en la Municipalidad.	DFOE-SM-74-2005
Municipalidad de Matina	Ajudicación de un inmueble a familias de escasos recursos económicos.	DFOE-SM-148-2005
Municipalidad de Montes de Oca	Presuntos incumplimientos en la ejecución del Concejo.	DFOE-SM-128-2005
Municipalidad de Osa	Otorgamiento de concesiones en la Zona Marítima Terrestre.	DFOE-SM-61-2005
Municipalidad de Palmares	Implementación de controles en la operación del Sistema Integrado Municipal (SIM).	DFOE-SM-80-2005
Municipalidad de Puntarenas	Situación jurídica del uso de suelo de la zona: Paseo de los Turistas y el Paseo León Cortés.	DFOE-SM-51-2005
Municipalidad de Puntarenas	Gestión técnica, administrativa y financiera de la Zona Marítimo Terrestre.	DFOE-SM-169-2005
Municipalidad de Puntarenas	Gestión de desarrollo de obra pública en esa Provincia.	DFOE-SM-170-2005
Municipalidad de Puntarenas	Desarrollo del Proyecto Urbanístico Yireth.	DFOE-SM-177-2005
Municipalidad de Puntarenas	Auditoría Operativa de la municipalidad.	DFOE-SM-001-2006 1/
Municipalidad de Puntarenas	Fraccionamiento y urbanización de terrenos y construcción de edificaciones.	DFOE-SM-002-2006 1/

ANEXO 1 (continuación)

Institución Fiscalizada	Asunto	Informe
Municipalidad de San José	Ejecución y fiscalización del contrato con Empresas Berthier EBI de Costa Rica S. A., para la prestación del servicio de disposición final y tratamiento de desechos.	DFOE-SM-49-2005
Municipalidad de San José	Procedimientos de contratación en adjudicación de puestos, adquisición de bienes y servicios y otros asuntos, usados por la Comisión de Festejos Populares de San José 2004-2005.	DFOE-SM-59-2005
Municipalidad de San José	Evaluación de la gestión del área de tecnologías de información (TI).	DFOE-SM-65-2005
Municipalidad de San José	Pago de pluses salariales	DFOE-SM-67-2005
Municipalidad de San Ramón	Nombramiento de empleados municipales.	DFOE-SM-55-2005
Municipalidad de San Ramón	Pago de aguinaldo a miembros del Concejo y a Síndicos en 2003.	DFOE-SM-57-2005
Municipalidad de San Ramón	Control interno en el uso de recursos provenientes de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias N° 8114.	DFOE-SM-62-2005
Municipalidad de Santa Cruz	Cumplimiento de las disposiciones de informe DFOE-SM-11/2004.	DFOE-SM-131-2005
Municipalidad de Tarrazú	Cancelación de vacaciones a un funcionario.	DFOE-SM-68-2005
Varias	Partidas específicas, transferencias y subvenciones.	DFOE-SM-52-2005
Área de Obra Pública y Transporte		
Consejo de Seguridad Vial	Aspectos de control interno.	DFOE-OP-2-2005
Consejo de Transporte Público	Proceso licitatorio sobre placas de taxi (Aeropuerto Internacional Juan Santamaría).	DFOE-OP-28-2005
Consejo de Transporte Público	Cumplimiento del reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios, para el 2005.	DFOE-OP-29-2005
Consejo de Transporte Público	Cumplimiento del reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios, para el 2006.	DFOE-OP-31-2005
Consejo Nacional De Concesiones	Cumplimiento del reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios en 2006.	DFOE-OP-13-2005
Consejo Nacional de Vialidad	Fiscalización en sitio al Puente sobre el río Peñas Blancas.	DFOE-OP-6-2005
Consejo Nacional de Vialidad	Nombramientos del Jefe de la Asesoría Legal.	DFOE-OP-8-2005
Consejo Nacional de Vialidad	Fiscalización en sitio de Construcción del puente sobre el río Tiribí.	DFOE-OP-9-2005
Consejo Nacional de Vialidad	Seguimiento de disposiciones de los informes N° DFOE-OP-26, 27 28 y 30/2004, proyectos de conservación vial.	DFOE-OP-11-2005
Consejo Nacional de Vialidad	Cumplimiento del manual de normas para la adquisición de trabajos, bienes y servicios en el proyecto de conservación vial de la red de San Ramón.	DFOE-OP-23-2005

ANEXO 1 (continuación)

Institución Fiscalizada	Asunto	Informe
Consejo Nacional de Vialidad	Ordenes de servicio y estimaciones de pago en el proyecto de conservación vial de la red de San Ramón.	DFOE-OP-24-2005
Consejo Nacional de Vialidad	Fiscalización a las rutas nacionales N°. 138 y 139 que comunican los cantones de Guatuso, Upala y Los Chiles.	DFOE-OP-26-2005
Consejo Nacional de Vialidad	Fiscalización en sitio: Proyecto Barú Piñuela - Palmar Norte.	DFOE-OP-32-2005
Consejo Nacional de Vialidad	Estructura organizativa.	DFOE-OP-33-2005
Consejo Nacional de Vialidad	Procesos de planificación.	DFOE-OP-34-2005
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	Invasiones en el derecho de vía del ferrocarril en la provincia de Puntarenas.	DFOE-OP-14-2005
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	Situación financiera de los rubros de inversiones y gastos, y su incidencia en la operación del INCOFER y las transferencias de la Ley n° 7001.	DFOE-OP-18-2005
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	Fiscalización en sitio: Vías Férreas de San José y Limón.	DFOE-OP-19-2005
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	Plan de contingencia ante un eventual atraso o suspensión del proceso de modernización del puerto de caldera y sobre el análisis de los rubros de inversiones y gastos de mantenimiento.	DFOE-OP-7-2005
Junta Administrativa Portuaria del Muelle de Golfito	Cumplimiento del reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios, para el 2006.	DFOE-OP-27-2005
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	Contratación de José Joaquín Soto Chavarría como abogado.	DFOE-OP-10-2005
Área de Públicos Remunerados		
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	Recursos tarifarios generados por ese Instituto para el desarrollo de proyectos de inversión.	DFOE-PR-15-2005
Instituto Costarricense de Electricidad	Seguimiento a las disposiciones del informe No. 90/2000.	DFOE-PR-1-2005
Instituto Costarricense de Electricidad	Seguimiento a las disposiciones del informe No. 90/2000.	DFOE-PR-2-2005
Instituto Costarricense de Electricidad	Aspectos de carácter financiero.	DFOE-PR-05-2005
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	Autoevaluación para el perfeccionamiento del sistema de control interno y acciones subsecuentes.	DFOE-PR-19-2005
Área de Salud		
Caja Costarricense de Seguro Social	Compra de 275 equipos médicos	DFOE-SA-18-2005
Caja Costarricense de Seguro Social	Contratación de servicios de notariado para la formalización de créditos hipotecarios	DFOE-SA-21-2005
Caja Costarricense de Seguro Social	Proyecto "Estudio Multidisciplinario Integral sobre la Epidemiología de las Fiebres Hemorrágicas por Leptospirosis y Dengue en Centroamérica	DFOE-SA-22-2005

ANEXO 1 (continuación)

Institución Fiscalizada	Asunto	Informe
Caja Costarricense de Seguro Social	Compras directas de reactivos químicos y biológicos para el abastecimiento de los Laboratorios Clínicos	DFOE-SA-23-2005
Caja Costarricense de Seguro Social	Proyecto de construcción del servicio de urgencias del Hospital La Anexión de Nicoya	DFOE-SA-24-2005
Caja Costarricense de Seguro Social	Actividad contractual	DFOE-SA-25-2005
Caja Costarricense de Seguro Social	Liquidación presupuestaria 2004 (incluye atención de denuncia sobre ajuste salarial al nivel superior)	DFOE-SA-29-2005
Caja Costarricense de Seguro Social	Gestión de las tecnologías de información en la CCSS.	DFOE-SA-40-2005
Caja Costarricense de Seguro Social	Contratos realizados con Multiservicios Médicos S.A.	DFOE-SA-47-2005
Instituto Cost. de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)	Implementación del Reglamento al artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General	DFOE-SA-5-2005
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	Implementación del Reglamento al artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General	DFOE-SA-9-2005
Ministerio de Salud	Proceso de visado de gastos	DFOE-SA-42-2005
Área de Sociales		
Banco Hipotecario de la Vivienda	Financiamiento de proyectos de vivienda para erradicación de tugurios y asentamientos en precario para familias de ingreso mínimo, así como para situaciones de emergencia y extrema necesidad	DFOE-SO-19-2005
Banco Hipotecario de la Vivienda	Cobros por parte del INVU a los beneficiarios de los programas especiales, y cobro improcedente de un terreno al FOSUVI.	DFOE-SO-21-2005
Banco Hipotecario de la Vivienda Ministerio de Vivienda e Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Proyecto de vivienda denominado Los Robles II (Los Dragones).	DFOE-SO-10-2005
Caja Costarricense del Seguro Social de San José	Seguimiento de disposiciones sobre programas: Beneficios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal, Atención Médica a Indigentes y Régimen no Contributivo de Pensión.	DFOE-SO-9-2005
Consejo de la Persona Adulta Mayor	Cumplimiento del Reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios, para el año 2005.	DFOE-SO-15-2005
Consejo Social de Gobierno - Casa Presidencial	Resultados del Plan Social Vida Nueva durante el período 2002-2004.	DFOE-SO-37-2005
Instituto Mixto de Ayuda Social	Cumplimiento de las disposiciones de informes Nos. DFOE-SO-30-2003, DFOE-SO-31, DFOE-SO-32-2003.	DFOE-SO-11-2005
Instituto Mixto de Ayuda Social	Gestión de tecnologías de información.	DFOE-SO-49-2005
Instituto Nacional de la Mujer	Autoevaluación para el perfeccionamiento del sistema de control interno.	DFOE-SO-14-2005
Junta de Protección Social de San José	Aplicación de costos a las loterías y la administración y comercialización de productos.	DFOE-SO-48-2005
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Seguimiento de campo de disposiciones en FODESAF.	DFOE-SO-18-2005
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	Gestión del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, período 2002-2004.	DFOE-SO-30-2005
TOTAL DE INFORMES		154

1/ Los estudios se efectuaron en el año 2005, pero el documento se emitió en los primeros 15 días del mes de enero de 2006.

Fuente : Áreas de Fiscalización.

ANEXO 2
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
RELACIONES DE HECHOS TRAMITADAS, SEGÚN INSTITUCIÓN FISCALIZADA
2005

Institución Fiscalizada	Asunto	Relación de Hechos
Área de Agropecuario y Medio Ambiente		
Municipalidad de Matina	Requerimientos de información para el seguimiento de disposiciones del informe N° DFOE-AM-35/2003, sobre la instalación y operación del relleno sanitario	RH-DFOE-AM-1-2005
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	Incumplimiento de principios y normas de Contratación Administrativa y la Adquisición de bienes y servicios sin sustento legal.	DFOE-AM-RH-2-2005
Área de Financieros, Economía y Comercio		
Banco Hipotecario de la Vivienda	Prescripción del procedimiento administrativo disciplinario seguido en contra de un funcionario	DFOE-FEC-RH-5-2005
Instituto Nacional de Seguros	Recepción de ocho máquinas extintoras de incendios defectuosas, adquiridas mediante la Licitación Pública Nro. 06-2002.	DFOE-FEC-RH-1-2005
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas	Participación de un particular como Director de Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas.	DFOE-FEC-RH-4-2005
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas	Financiamiento de Proyectos de Electrificación en la Zona Sur del País.	DFOE-FEC-RH-2-2005
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas	Incumplimiento de la Ley de Contratación Administrativa y el Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública.	DFOE-FEC-RH-3-2005
Área de Municipales		
Municipalidad de Aserrí	Segregaciones de terrenos de la finca Nro. 31854	DFOE-SM-RH-2-2005
Municipalidad de Belén	Cambio de política de declaración de bienes inmuebles.	DFOE-SM-RH-3-2006 1/
Municipalidad de Flores	Supuesto aumento salarial de funcionarios.	DFOE-SM-RH-4-2006 1/
Municipalidad de Oreamuno	Estudio efectuado en la municipalidad	DFOE-SM-RH-1-2005
Municipalidad de San José	Contratación con la empresa De Haro Publicidad Costa Rica S.A.	DFOE-SM-RH-1-2006 1/
Municipalidad de Tarrazú	Administración de varios asuntos al margen de las disposiciones legales vigentes.	DFOE-SM-RH-3-2005
Área de Públicos Remunerados		
Instituto Costarricense de Electricidad	Ejecución del contrato de las 400.000 líneas telefónicas inalámbricas de la tecnología GSM.	DFOE-PR-RH-01-2005
Instituto Costarricense de Electricidad	Actuaciones de funcionarios sobre la gestión de cobro de multas por incumplimientos contractuales (Arrendamiento de teléfonos públicos).	DFOE-PR-RH-02-2005
Instituto Costarricense de Electricidad	Actuaciones de funcionarios sobre la gestión de cobro de multas por incumplimientos contractuales (Arrendamiento de teléfonos públicos).	DFOE-PR-RH-03-2005
Área de Salud		
Caja Costarricense de Seguro Social	Compras en consignación de equipos de endoprótesis coronaria en el Hospital San Juan de Dios.	DFOE-SA-RH-1-2006 1/
Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	Proyecto "Estudio Multidisciplinario Integral sobre la Epidemiología de las Fiebres Hemorrágicas por Leptospirosis y Dengue en Centroamérica".	DFOE-SA-RH-1-2005
TOTAL DE RELACIONES DE HECHOS		
18		

1/ Los estudios se efectuaron en el año 2005, pero el documento se emitió en los primeros 15 días del mes de enero de 2006.

Fuente: Áreas de Fiscalización.

Anexo 3
Monto de las contrataciones y cantidad de fallos por apelaciones
por tipo de resultado sobre la Contratación
-según sector institucional-
(En millones de colones y porcentajes)

Sector institucional	Tipo de dato	Resultado del Fallo			Total por Sector
		Anulación	Confirmación	Sin fallo	
Sector de Servicios Públicos Remunerados	Monto	667,64	15.246,85		15.914,49
	Monto (%)	4,2%	95,8%		100,0%
	Fallos /1	3,00	28,00		31,00
	Fallos (%)	9,7%	90,3%		100,0%
Sector Salud	Monto	1.001,52	8.642,38		9.643,90
	Monto (%)	10,4%	89,6%		100,0%
	Fallos /1	4,00	40,00		44,00
	Fallos (%)	9,1%	90,9%		100,0%
Sector Financiero	Monto	60,00	7.744,37		7.804,37
	Monto (%)	0,8%	99,2%		100,0%
	Fallos /1	5,00	33,00	1,00	39,00
	Fallos (%)	12,8%	84,6%	2,6%	100,0%
Sector Gubernamental	Monto	3.949,63	3.183,27	400,46	7.533,36
	Monto (%)	52,4%	42,3%	5,3%	100,0%
	Fallos /1	8,00	30,00	2,00	40,00
	Fallos (%)	20,0%	75,0%	5,0%	100,0%
Sector Obra Pública y Transportes	Monto	591,53	5.123,94		5.715,46
	Monto (%)	10,3%	89,7%		100,0%
	Fallos /1	3,00	10,00		13,00
	Fallos (%)	23,1%	76,9%		100,0%
Sector Educación	Monto	423,95	1.100,79		1.524,74
	Monto (%)	27,8%	72,2%		100,0%
	Fallos /1	8,00	24,00		32,00
	Fallos (%)	25,0%	75,0%		100,0%
Sector Economía, Industria y Comercio	Monto	256,49	923,35		1.179,84
	Monto (%)	21,7%	78,3%		100,0%
	Fallos /1	4,00	10,00		14,00
	Fallos (%)	28,6%	71,4%		100,0%
Régimen Municipal	Monto	327,97	774,78		1.102,75
	Monto (%)	29,7%	70,3%		100,0%
	Fallos /1	9,00	39,00		48,00
	Fallos (%)	18,8%	81,3%		100,0%
Sector Social	Monto	47,00	518,46		565,46
	Monto (%)	8,3%	91,7%		100,0%
	Fallos /1	3,00	14,00		17,00
	Fallos (%)	17,6%	82,4%		100,0%
Sector Agropecuario	Monto	93,58	200,76		294,35
	Monto (%)	31,8%	68,2%		100,0%
	Fallos /1	2,00	7,00		9,00
	Fallos (%)	22,2%	77,8%		100,0%
Sector Cultura	Monto	38,32	201,87		240,20
	Monto (%)	16,0%	84,0%		100,0%
	Fallos /1	2,00	6,00		8,00
	Fallos (%)	25,0%	75,0%		100,0%
Sector Medio Ambiente	Monto		44,55		44,55
	Monto (%)	0,0%	100,0%		100,0%
	Fallos /1		1,00		1,00
	Fallos (%)	0,0%	100,0%		100,0%
Monto Total		7.457,64	43.705,36	400,46	51.563,46
Porcentaje de los montos totales		14,5%	84,8%	0,8%	100,0%
Total de fallos		51,00	242,00	3,00	296,00
Porcentaje de todos los fallos		17,2%	81,8%	1,0%	100,0%

1/ La cantidad de fallos no representa la cantidad de resoluciones, sino la cantidad de decisiones tomadas por la CGR.
Por lo tanto, en una misma resolución se pueden presentar varios fallos, y en cada fallo puede estar presente más de una empresa apelante.

Nota: Para más detalle en la información resumida con este cuadro, puede accesarlo a la dirección electrónica:
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/Memoria/memoria.html>

Anexo 4
Cantidad de Recursos de Apelación resueltos en la Contraloría General
Cuadro de resumen por institución

Institución	Total	Porcentaje
Municipalidades	44	14,9%
Caja Costarricense del Seguro Social	16	5,4%
Instituto Costarricense de Electricidad	15	5,1%
Juntas de Administrativas de Colegios y Escuelas	13	4,4%
Instituto Nacional de Seguros	11	3,7%
Banco Nacional de Costa Rica	9	3,0%
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	8	2,7%
Áreas de Salud	7	2,4%
Banco Central de Costa Rica	6	2,0%
Banco de Costa Rica	6	2,0%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	6	2,0%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	6	2,0%
Instituto Costarricense de Turismo	6	2,0%
Registro Nacional	6	2,0%
Colegios Técnicos y Universitarios	5	1,7%
Hospital San Juan de Dios	5	1,7%
Ministerio de Hacienda	5	1,7%
Ministerio de Seguridad Pública	5	1,7%
Radiográfica Costarricense S.A.	5	1,7%
Hospital México	4	1,4%
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	4	1,4%
JUDESUR	4	1,4%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	4	1,4%
Poder Judicial	4	1,4%
Unidad Ejecutora del Programa de Modernización Poder Judicial-BID	4	1,4%
Asamblea Legislativa	3	1,0%

Anexo 4 (continuación)

Institución	Total	Porcentaje
Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa, CENIFE	3	1,0%
Instituto Nacional de Aprendizaje	3	1,0%
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, PIMA	3	1,0%
Refinadora Costarricense de Petróleo	3	1,0%
Universidad Estatal a Distancia	3	1,0%
Centro Nacional de Rehabilitación Dr. Humberto Araya Rojas	2	0,7%
Comisión de Festejos Populares de San José 2004-2005	2	0,7%
Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias	2	0,7%
Consejo Nacional de Vialidad	2	0,7%
Consejo Nacional de Concesiones	2	0,7%
Dirección General de Migración y Extranjería	2	0,7%
FUNDACIÓN CENTRO DE ALTA TECNOLOGÍA - FUNCENAT	2	0,7%
Hospital Blanco Cervantes	2	0,7%
Hospital Nacional de Niños	2	0,7%
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	2	0,7%
Instituto Mixto de Ayuda Social	2	0,7%
Instituto Nacional de Estadística y Censos	2	0,7%
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA)	2	0,7%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	2	0,7%
Ministerio de Educación Pública	2	0,7%
Ministerio de Justicia y Gracia	2	0,7%
Ministerio de Salud	2	0,7%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	2	0,7%
Ministerio de Obras Públicas y Transporte	2	0,7%
Museo Nacional de Costa Rica	2	0,7%
Patronato Nacional de la Infancia	2	0,7%
Procuraduría General de la República	2	0,7%
Universidad de Costa Rica	2	0,7%

Anexo 4 (continuación)

Institución	Total	Porcentaje
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	1	0,3%
BN Valores Puesto de Bolsa	1	0,3%
Centro Costarricense de Producción Cinematográfica (Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes)	1	0,3%
Consejo de Transporte Público	1	0,3%
Consejo Nacional de Producción	1	0,3%
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	1	0,3%
Consejo Técnico de Aviación Civil	1	0,3%
Contraloría General de la República	1	0,3%
Cruz Roja Costarricense	1	0,3%
Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la C.C.S.S.	1	0,3%
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	1	0,3%
Fideicomiso N° 520 CNP-BNCR	1	0,3%
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, FONAFIFO	1	0,3%
Hospital Calderón Guardia	1	0,3%
Hospital de San Carlos	1	0,3%
Hospital Dr. Max Peralta Jiménez	1	0,3%
Instituto Nacional de las Mujeres	1	0,3%
JAPDEVA	1	0,3%
Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago	1	0,3%
Ministerio de la Presidencia	1	0,3%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	1	0,3%
Teatro Nacional de Costa Rica	1	0,3%
Unidad Ejecutora Programa 1284/OC-CR, Ministerio de Hacienda	1	0,3%
Universidad Nacional	1	0,3%
Total general	296	100,0%

Nota: Para más detalle en la información resumida con este cuadro, puede accesarlo en la dirección electrónica: <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/Memoria/memoria.html>

Anexo 5
Cantidad de fallos por objeciones al cartel de contratación administrativa
-según sector institucional-

Sectores	Tipo de Fallo						Total			
	Con lugar		Parcialmente con lugar		Sin lugar		Anulado proceso de contratación		Otros	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	
Salud	37	22,0%	52	31,0%	75	44,6%	3	1,8%	1	0,6%
Municipal	28	29,2%	37	38,5%	26	27,1%	5	5,2%		96
Financiero	12	14,3%	31	36,9%	41	48,8%			84	100,0%
Gubernamental	18	25,7%	33	47,1%	19	27,1%			70	100,0%
de Servicios Públicos Remunerados	17	26,2%	13	20,0%	35	53,8%			65	100,0%
Obra Pública y Transporte	12	25,5%	20	42,6%	15	31,9%			47	100,0%
Social	12	33,3%	11	30,6%	10	27,8%	3	8,3%		36
Educación	9	32,1%	7	25,0%	12	42,9%			28	100,0%
Agropecuario	4	40,0%	4	40,0%	2	20,0%			10	100,0%
Economía, Industria y Comercio	3	42,9%	1	14,3%	3	42,9%			7	100,0%
Cultura	1	25,0%	2	50,0%	1	25,0%			4	100,0%
Medio Ambiente	1	25,0%	2	50,0%	1	25,0%			4	100,0%
Total	154		213		240		11		1	619
										619

Nota: Para más detalle en la información resumida con este cuadro, puede accesarlo en la dirección electrónica:
<http://zebra.cgr.go.cr/ifjs/files/public/documentos/Memoria/memoria.html>

Anexo 6
Cantidad de Recursos de Objeción al Cartel resueltos en la Contraloría General
- por institución -

Institución	Gestiones tramitadas	Porcentaje por Institución
Caja Costarricense del Seguro Social	77	14,26%
Municipalidades	76	14,07%
Instituto Nacional de Seguros	25	4,63%
Banco Nacional de Costa Rica	16	2,96%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	16	2,96%
Banco de Costa Rica	15	2,78%
Instituto Costarricense de Electricidad	15	2,78%
Hospital México	13	2,41%
Poder Judicial	13	2,41%
Radiográfica Costarricense S.A.	13	2,41%
Banco Central de Costa Rica	9	1,67%
Registro Nacional	9	1,67%
Consejo Nacional de Vialidad	8	1,48%
JAPDEVA	8	1,48%
Ministerio de Seguridad Pública	8	1,48%
Consejo de Seguridad vial	7	1,30%
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	7	1,30%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	7	1,30%
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	7	1,30%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	6	1,11%
Instituto Mixto de Ayuda Social	6	1,11%
Ministerio de Educación Pública	6	1,11%
Gerencia de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social	5	0,93%
Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago	5	0,93%
Patronato Nacional de la Infancia	5	0,93%
Hospital Dr. Max Peralta Jiménez	4	0,74%

Anexo 6 (continuación)

Institución	Gestiones tramitadas	Porcentaje por Institución
Hospital San Juan de Dios	4	0,74%
Instituto Costarricense Contra el Cáncer	4	0,74%
Instituto Nacional de Aprendizaje	4	0,74%
Ministerio de Justicia y Gracia	4	0,74%
Tribunal Supremo de Elecciones	4	0,74%
Unidad Ejecutora Plan Nacional de Infraestructura Hospitalaria	4	0,74%
Universidad de Costa Rica	4	0,74%
Universidad Nacional	4	0,74%
Banco Crédito Agrícola de Cartago	3	0,56%
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	3	0,56%
Consejo de Transporte Público	3	0,56%
Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven	3	0,56%
Contraloría General de la República	3	0,56%
Hospital Calderón Guardia	3	0,56%
Hospital de San Carlos	3	0,56%
Hospital Nacional de Niños	3	0,56%
Instituto Costarricense de Turismo	3	0,56%
Instituto Nacional de las Mujeres	3	0,56%
Ministerio del Ambiente y la Energía	3	0,56%
Procuraduría General de la República	3	0,56%
Universidad Estatal a Distancia	3	0,56%
Asamblea Legislativa	2	0,37%
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	2	0,37%
Centro Nacional de Rehabilitación Dr. Humberto Araya Rojas	2	0,37%
Concejo Municipal de Distrito de Colorado	2	0,37%
Concejo Municipal de Distrito de Monteverde	2	0,37%
Consejo Nacional de Concesiones	2	0,37%
Corporación Arrocera Nacional, CONARROZ	2	0,37%

Anexo 6 (continuación)

Institución	Gestiones tramitadas	Porcentaje por Institución
Correos de Costa Rica	2	0,37%
Cruz Roja Costarricense	2	0,37%
Hospital de Guápiles	2	0,37%
Hospital Dr. Enrique Baltodano Briceño	2	0,37%
Hospital Dr. Fernando Escalante Padilla	2	0,37%
Hospital William Allen de Turrialba	2	0,37%
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	2	0,37%
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	2	0,37%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	2	0,37%
Junta de Protección Social de San José	2	0,37%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	2	0,37%
Ministerio de Comercio Exterior	2	0,37%
Ministerio de Gobernación y Policía	2	0,37%
Ministerio de la Presidencia	2	0,37%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	2	0,37%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	2	0,37%
Museo Nacional de Costa Rica	2	0,37%
Área de Salud de Belén-Flores	1	0,19%
Área de Salud de Carrillo	1	0,19%
Centro Costarricense de Producción Cinematográfica (Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes)	1	0,19%
Clinica Carlos Durán Cartín	1	0,19%
Colegio Técnico Profesional de Upala	1	0,19%
Colegio Universitario para el Riego y el Desarrollo del Trópico Seco (CURDTS)	1	0,19%
Comisión de Festejos Populares de San José 2004-2005	1	0,19%
Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias	1	0,19%
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	1	0,19%
Consejo Nacional de Rectores	1	0,19%
Consejo Nacional de Rehabilitación	1	0,19%

Anexo 6 (continuación)

Institución	Gestiones tramitadas	Porcentaje por Institución
Corte Suprema de Justicia	1	0,19%
Defensoría de los Habitantes	1	0,19%
Dirección General de Migración y Extranjería	1	0,19%
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	1	0,19%
Fideicomiso N° 520 CNP-BNCR	1	0,19%
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, FONAFIFO	1	0,19%
Fundación Nacional de Clubes 4-S	1	0,19%
Hospital de Golfito	1	0,19%
Hospital San Vicente de Paúl	1	0,19%
Imprenta Nacional	1	0,19%
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	1	0,19%
Instituto Costarricense sobre Drogas	1	0,19%
Instituto de Desarrollo Agrario	1	0,19%
Instituto Nacional de Seguros	1	0,19%
Instituto sobre Alcoholismo y Fármaco dependencia	1	0,19%
JUDESUR	1	0,19%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	1	0,19%
Ministerio de Hacienda	1	0,19%
Ministerio de Salud	1	0,19%
Oficina Nacional de Semillas	1	0,19%
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, PIMA	1	0,19%
Subgerencia de Tecnologías de la Caja Costarricense del Seguro Social	1	0,19%
Teatro Nacional de Costa Rica	1	0,19%
Unidad Ejecutora del Programa del Fideicomiso BANCREDITO-IMAS-BANACIO/73-2002	1	0,19%
Total general	540	

Nota: Para más detalle en la información resumida con este cuadro, puede accesarlo en la dirección electrónica:
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/Memoria/memoria.html>

Anexo 7
Cantidad de Contrataciones Directas y Montos por tipo de resolución
-según sector institucional-
(en millones de colones y porcentajes)

Sector	Resolución		Total
	Autorizada	Denegada	
Agropecuario			
Monto	62,3	181,5	243,8
Monto (%)	25,6%	74,4%	100,0%
Contrataciones	9	5	14
Resoluciones (%)	64,3%	35,7%	100,0%
Cultura			
Monto	1.020,0	150,8	1.170,9
Monto (%)	87,1%	12,9%	100,0%
Contrataciones	23	11	34
Resoluciones (%)	67,6%	32,4%	100,0%
Economía, Industria y Comercio			
Monto	238,8	543,3	782,1
Monto (%)	30,5%	69,5%	100,0%
Contrataciones	9	4	13
Resoluciones (%)	69,2%	30,8%	100,0%
Educación			
Monto	6.541,5	822,2	7.363,6
Monto (%)	88,8%	11,2%	100,0%
Contrataciones	282	93	375
Resoluciones (%)	75,2%	24,8%	100,0%
Financiero			
Monto	1.924,8	1.674,7	3.599,5
Monto (%)	53,5%	46,5%	100,0%
Contrataciones	18	10	28
Resoluciones (%)	64,3%	35,7%	100,0%
Gubernamental			
Monto	4.221,5	731,9	4.953,4
Monto (%)	85,2%	14,8%	100,0%
Contrataciones	41	21	62
Resoluciones (%)	66,1%	33,9%	100,0%
Medio Ambiente			
Monto	17,1	6,8	23,9
Monto (%)	71,6%	28,4%	100,0%
Contrataciones	1	3	4
Resoluciones (%)	25,0%	75,0%	100,0%
Municipal			
Monto	1.705,7	1.234,5	2.940,3
Monto (%)	58,0%	42,0%	100,0%
Contrataciones	65	43	108
Resoluciones (%)	60,2%	39,8%	100,0%
Obra Pública y Transporte			
Monto	3.393,1	3.723,3	7.116,4
Monto (%)	47,7%	52,3%	100,0%
Contrataciones	26	17	43
Resoluciones (%)	60,5%	39,5%	100,0%
Salud			
Monto	5.014,1	1.085,6	6.099,6
Monto (%)	82,2%	17,8%	100,0%
Contrataciones	71	43	114
Resoluciones (%)	62,3%	37,7%	100,0%
Servicios Públicos Remunerados			
Monto	803,9	2.059,3	2.863,2
Monto (%)	28,1%	71,9%	100,0%
Contrataciones	25	10	35
Resoluciones (%)	71,4%	28,6%	100,0%
Social			
Monto	1.012,8	411,1	1.423,8
Monto (%)	71,1%	28,9%	100,0%
Contrataciones	13	10	23
Resoluciones (%)	56,5%	43,5%	100,0%
Total Monto	25.955,5	12.624,9	38.580,4
Total Monto (%)	67,3%	32,7%	100,0%
Total Contrataciones	583	270	853
Total Resoluciones (%)	68,3%	31,7%	100,0%

Nota: Para más detalle en la información resumida con este cuadro, puede accesarlo en la dirección electrónica:
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/Memoria/memoria.html>

Anexo 8
Listado de Autorizaciones de Contratación Directa presentados a la Contraloría General
Cuadro de resumen por institución

Institución	Autorizada		Denegada		Total general	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Escuelas Públicas	104	78%	29	22%	133	15,59%
Colegios Académicos, Artísticos, Técnicos, Vocacionales y Universitarios.	75	66%	38	34%	113	13,25%
Municipalidades	61	60%	40	40%	101	11,84%
Centros Educativos	34	77%	10	23%	44	5,16%
Liceos Públicos	24	80%	6	20%	30	3,52%
Caja Costarricense del Seguro Social	22	79%	6	21%	28	3,28%
Instituto Nacional de Aprendizaje	21	88%	3	13%	24	2,81%
Áreas de Salud de la C.C.S.S.	13	57%	10	43%	23	2,70%
Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública	9	56%	7	44%	16	1,88%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	8	57%	6	43%	14	1,64%
Consejo Nacional de Vialidad	9	75%	3	25%	12	1,41%
Hospital Calderón Guardia	10	91%	1	9%	11	1,29%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	7	64%	4	36%	11	1,29%
Hospital San Juan de Dios	7	70%	3	30%	10	1,17%
Universidad de Costa Rica	8	80%	2	20%	10	1,17%
Hospital México	4	44%	5	56%	9	1,06%
Ministerio de Hacienda	6	67%	3	33%	9	1,06%
Banco Nacional de Costa Rica	3	38%	5	63%	8	0,94%
Museo Nacional de Costa Rica	5	63%	3	38%	8	0,94%
Dirección General de Aviación Civil	3	43%	4	57%	7	0,82%
JUDESUR	5	71%	2	29%	7	0,82%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	4	57%	3	43%	7	0,82%
Radiográfica Costarricense S.A.	4	57%	3	43%	7	0,82%
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	4	57%	3	43%	7	0,82%
Instituto Costarricense de Electricidad	6	100%	0	0%	6	0,70%
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	5	83%	1	17%	6	0,70%
Patronato Nacional de la Infancia	5	83%	1	17%	6	0,70%
Tribunal Supremo de Elecciones	5	83%	1	17%	6	0,70%
Banco de Costa Rica	4	80%	1	20%	5	0,59%
Hospital William Allen de Turrialba	1	20%	4	80%	5	0,59%

Anexo 8 (continuación)

Institución	Autorizada		Denegada		Total general	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Instituto Nacional de Seguros	5	100%		0%	5	0,59%
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	1	20%	4	80%	5	0,59%
Ministerio de la Presidencia	3	60%	2	40%	5	0,59%
Unidades Pedagógicas	3	60%	2	40%	5	0,59%
Banco Crédito Agrícola de Cartago	3	75%	1	25%	4	0,47%
Clínica Dr. Carlos Durán Cartín	2	50%	2	50%	4	0,47%
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	4	100%		0%	4	0,47%
Hospital de San Carlos		0%	4	100%	4	0,47%
Hospital Nacional de Niños	1	25%	3	75%	4	0,47%
Ministerio de Educación Pública	3	75%	1	25%	4	0,47%
Tele secundarias	4	100%	-	0%	4	0,47%
Consejos Municipales	1	33%	2	67%	3	0,35%
Consejo de Transporte Público	2	67%	1	33%	3	0,35%
Consejo Nacional de Producción	3	100%		0%	3	0,35%
Contraloría General de la República	3	100%		0%	3	0,35%
Instituto sobre Alcoholismo y Fármaco dependencia	1	33%	2	67%	3	0,35%
Instituto Costarricense de Turismo	1	33%	2	67%	3	0,35%
Instituto de Desarrollo Agrario		0%	3	100%	3	0,35%
Instituto Mixto de Ayuda Social	2	67%	1	33%	3	0,35%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	3	100%		0%	3	0,35%
Ministerio de Hacienda, Dirección General de Aduanas	1	33%	2	67%	3	0,35%
Ministerio de Salud	2	67%	1	33%	3	0,35%
Ministerio del Ambiente y Energía	1	33%	2	67%	3	0,35%
Teatro Popular Melico Salazar	2	67%	1	33%	3	0,35%
Banco Central de Costa Rica	1	50%	1	50%	2	0,23%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	1	50%	1	50%	2	0,23%
Centro Costarricense de Producción Cinematográfica (Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes)	2	100%		0%	2	0,23%
Comisión de Festejos Populares San José 2005-2005	2	100%		0%	2	0,23%
Comisión de Fiestas Típicas Nacionales de Santa Cruz	1	50%	1	50%	2	0,23%
Consejo Nacional de Concesiones	1	50%	1	50%	2	0,23%
Corte Suprema de Justicia	2	100%		0%	2	0,23%

Anexo 8 (continuación)

Institución	Autorizada		Denegada		Total general	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, Ministerio de la Presidencia, DIS		0%	2	100%	2	0,23%
Hospital San Rafael de Alajuela		0%	2	100%	2	0,23%
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	2	100%		0%	2	0,23%
Instituto Nacional de las Mujeres	2	100%		0%	2	0,23%
Instituto Costarricense de Ferrocarriles		0%	2	100%	2	0,23%
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	2	100%		0%	2	0,23%
Instituto Costarricense Contra el Cáncer	2	100%		0%	2	0,23%
Instituto Superior de San Ramón, Julio Acosta García	1	50%	1	50%	2	0,23%
JAPDEVA	1	50%	1	50%	2	0,23%
Junta de Protección Social de San José		0%	2	100%	2	0,23%
Ministerio de Justicia y Gracia	2	100%		0%	2	0,23%
Ministerio de Justicia, Dirección General de Adaptación Social	2	100%		0%	2	0,23%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	1	50%	1	50%	2	0,23%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	2	100%		0%	2	0,23%
Poder Judicial	1	50%	1	50%	2	0,23%
Procuraduría General de la República	2	100%		0%	2	0,23%
Universidad Estatal a Distancia, UNED	2	100%		0%	2	0,23%
Banco Hipotecario de la Vivienda, BANHVI		0%	1	100%	1	0,12%
Centro Agrícola Cantonal de Corredores	1	100%		0%	1	0,12%
Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa		0%	1	100%	1	0,12%
Centro Nacional de la Música	1	100%		0%	1	0,12%
Clínica Dr. Clorito Picado T.	1	100%		0%	1	0,12%
Clínica Dr. Marcial Fallas Díaz, Desamparados	1	100%		0%	1	0,12%
Comisión Nacional de Préstamos para Educación, CONAPE	1	100%		0%	1	0,12%
Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias	1	100%		0%	1	0,12%
Comité Cantonal de Deportes y Recreación del Cantón de Siquirres	1	100%		0%	1	0,12%
Consejo de Seguridad Vial	1	100%		0%	1	0,12%
Consejo Técnico de Aviación Civil		0%	1	100%	1	0,12%
Dirección General del Archivo Nacional	1	100%		0%	1	0,12%
Dirección Regional de Servicios Médicos, Región Huétar Atlántica, Puerto Limón	1	100%		0%	1	0,12%
Dirección General del Archivo Nacional	1	100%		0%	1	0,12%

Anexo 8 (continuación)

Institución	Autorizada		Denegada		Total general	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Fábrica Nacional de Licores		0%	1	100%	1	0,12%
Hospital de Golfito	1	100%		0%	1	0,12%
Hospital de Guápiles	1	100%		0%	1	0,12%
Hospital Dr. Fernando Escalante Padilla		0%	1	100%	1	0,12%
Hospital Los Chiles, Región Huetar Norte	1	100%		0%	1	0,12%
Hospital Nacional Psiquiátrico		0%	1	100%	1	0,12%
Hospital San Francisco de Asís	1	100%		0%	1	0,12%
Imprenta Nacional		0%	1	100%	1	0,12%
Instituto Nacional de Estadística y Censos	1	100%		0%	1	0,12%
Instituto Meteorológico Nacional, MINAE		0%	1	100%	1	0,12%
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, INTA		0%	1	100%	1	0,12%
Instituto Profesional de Educación Comunitaria, IPE Santo Domingo, Heredia	1	100%		0%	1	0,12%
Instituto Tecnológico de Costa Rica		0%	1	100%	1	0,12%
Junta de Educación de Liberia	1	100%		0%	1	0,12%
Ministerio de Gobernación y Policía, Dirección General de Migración y Extranjería	1	100%		0%	1	0,12%
Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tributación Directa		0%	1	100%	1	0,12%
Museo Histórico Cultural Juan Santamaría	1	100%		0%	1	0,12%
Orquesta Sinfónica Nacional, Centro Nacional de la Música	1	100%		0%	1	0,12%
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, PIMA	1	100%		0%	1	0,12%
Sistema Nacional de Radio y Televisión S.A. (SINART)		0%	1	100%	1	0,12%
Superintendencia General de Entidades Financieras	1	100%		0%	1	0,12%
Total General	583		270		853	100,00%

Nota: Para más detalle en la información resumida con este cuadro, puede accesarlo en la dirección electrónica:
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/Memoria/memoria.html>

Anexo 9
Cantidad de Convenios, Contratos y Addenda gestionados ante la Contraloría según resultado del trámite
(en millones de colones y cantidad de documentos)

Sector	Tipo de gestión	Resultado	Cuantificabilidad			TOTAL	
			Con monto		Sin Monto	Millones de Colones	Cantidad
			Millones de Colones	Cantidad			
Agropecuario	ADDENDUM	Aprobado	56,2	3	3	56,2	6
		Devuelto sin trámite		2			2
	Total ADDENDUM		56,2	3	5	56,2	8
	CONTRATO	Aprobado	2.434,8	22		2.434,8	22
		Devuelto sin trámite	4,3	2	1	4,3	3
		Retirado	300,0	1		300,0	1
		Sin aprobación	303,1	7	3	303,1	10
	Total CONTRATO		3.042,2	32	4	3.042,2	36
	CONVENIO	Aprobado	400,0	1	10	400,0	11
		Devuelto sin trámite		2			2
		Retirado	400,0	1		400,0	1
		Sin aprobación			14		14
	Total CONVENIO		800,0	2	26	800,0	28
Total del Sector Agropecuario			3.898,4	37	35	3.898,4	72
Cultura	ADDENDUM	Aprobado	-32,4	1	2	-32,4	3
		Sin aprobación	2,2	1		2,2	1
	Total ADDENDUM		-30,2	2	2	-30,2	4
	CONTRATO	Aprobado	1.248,6	13	1	1.248,6	14
		Sin aprobación	41,7	2		41,7	2
	Total CONTRATO		1.290,3	15	1	1.290,3	16
	CONVENIO	Aprobado	512,9	4	10	512,9	14
		Retirado		1			1
		Sin aprobación	520,0	5	4	520,0	9
	Total CONVENIO		1.032,9	9	15	1.032,9	24
Total del Sector Cultura			2.293,1	26	18	2.293,1	44
Economía, Industria y Comercio	ADDENDUM	Aprobado	57,4	1	2	57,4	3
		Sin aprobación	239,0	3	2	239,0	5
	Total ADDENDUM		296,5	4	4	296,5	8
	CONTRATO	Aprobado	1.371,3	17		1.371,3	17
		Retirado	43,2	1		43,2	1
		Sin aprobación	1.039,2	8	3	1.039,2	11
	Total CONTRATO		2.453,8	26	3	2.453,8	29
	CONVENIO	Aprobado			9		9
		Devuelto sin trámite			1		1
		Sin aprobación	40,1	1	6	40,1	7
	Total CONVENIO		40,1	1	16	40,1	17
Total del Sector Economía, Industria y Comercio			2.790,4	31	23	2.790,4	54
Educación	ADDENDUM	Aprobado	225,4	7	8	225,4	15
		Sin aprobación	198,2	4	3	198,2	7
	Total ADDENDUM		423,6	11	11	423,6	22
	CONTRATO	Aprobado	6.004,4	62	31	6.004,4	93
		Devuelto sin trámite	81,3	2		81,3	2
		Sin aprobación	2.193,1	27	2	2.193,1	29
	Total CONTRATO		8.278,9	91	33	8.278,9	124
	CONVENIO	Aprobado	959,2	6	9	959,2	15
		Sin aprobación	553,0	3	6	553,0	9
	Total CONVENIO		1.512,1	9	15	1.512,1	24

Anexo 9 (continuación)

Sector	Tipo de gestión	Resultado	Cuantificabilidad		TOTAL	
			Con monto		Millones de Colones	Cantidad
			Millones de Colones	Cantidad		
Total del Sector Educación			10.214,7	111	59	10.214,7
Financiero	ADDENDUM	Aprobado	630,5	12	26	630,5
		Retirado	39,9	1	3	39,9
		Sin aprobación	1.488,3	9	7	1.488,3
	Total ADDENDUM		2.158,7	22	36	2.158,7
	CONTRATO	Aprobado	36.819,4	126	26	36.819,4
		Retirado	2.771,9	5	1	2.771,9
		Sin aprobación	6.651,9	39	9	6.651,9
	Total CONTRATO		46.243,1	170	36	46.243,1
	CONVENIO	Aprobado	110,1	1	7	110,1
		Sin aprobación	124,5	2	4	124,5
	Total CONVENIO		234,6	3	11	234,6
Total del Sector Financiero			48.636,3	195	83	48.636,3
Gubernamental	ADDENDUM	Aprobado	732,3	18	26	732,3
		Devuelto sin trámite	270,4	1		270,4
		Retirado			1	1
		Sin aprobación	1.546,7	13	8	1.546,7
	Total ADDENDUM		2.549,4	32	35	2.549,4
	CONTRATO	Aprobado	23.766,2	167	8	23.766,2
		Devuelto sin trámite	43,6	2		43,6
		Retirado	335,9	1		335,9
		Sin aprobación	6.056,0	36	2	6.056,0
	Total CONTRATO		30.201,7	206	10	30.201,7
	CONVENIO	Aprobado	1.944,7	19	19	1.944,7
		Devuelto sin trámite			1	1
		Retirado			2	2
		Sin aprobación	115,0	5	11	115,0
	Total CONVENIO		2.059,7	24	33	2.059,7
Total del Sector Gubernamental			34.810,8	262	78	34.810,8
Medio Ambiente	ADDENDUM	Aprobado	48,5	3	4	48,5
		Sin aprobación	31,6	2	1	31,6
	Total ADDENDUM		80,1	5	5	80,1
	CONTRATO	Aprobado	80,2	2		80,2
	Total CONTRATO		80,2	2		80,2
	CONVENIO	Aprobado			3	3
		Devuelto sin trámite			1	1
		Retirado			1	1
		Sin aprobación			2	2
	Total CONVENIO				7	7
Total del Sector Medio Ambiente			160,3	7	12	160,3
Municipal	ADDENDUM	Aprobado	96,9	4	14	96,9
		Devuelto sin trámite			2	2
		Retirado	43,1	1		43,1
		Sin aprobación	1.227,7	7	12	1.227,7
	Total ADDENDUM		1.367,8	12	28	1.367,8
	CONTRATO	Aprobado	8.242,0	162	1	8.242,0
		Devuelto sin trámite	103,4	6	1	103,4
		Retirado	45,6	3	1	45,6
		Sin aprobación	6.361,4	71	2	6.361,4
	Total CONTRATO		14.752,3	242	5	14.752,3
	CONVENIO	Aprobado	368,5	18	5	368,5
		Devuelto sin trámite	78,6	6	5	78,6
		Sin aprobación	420,3	6	20	420,3
	Total CONVENIO		867,3	30	30	867,3

Anexo 9 (continuación)

Sector	Tipo de gestión	Resultado	Cuantificabilidad		TOTAL	
			Con monto		Sin Monto	Millones de Colones
			Millones de Colones	Cantidad		
Total del Sector Municipal			16.987,4	284	63	16.987,4
Obra Pública y Transporte	ADDENDUM	Aprobado	860,2	8	11	860,2
		Sin aprobación	31,5	2	20	31,5
	Total ADDENDUM		891,8	10	31	891,8
	CONTRATO	Aprobado	176.546,5	79	3	176.546,5
		Retirado	29.223,2	1		29.223,2
		Sin aprobación	148.193,6	30	5	148.193,6
	Total CONTRATO		353.963,4	110	8	353.963,4
	CONVENIO	Aprobado	1.180,8	13	3	1.180,8
		Sin aprobación			4	
	Total CONVENIO		1.180,8	13	7	1.180,8
Total del Sector Obra Pública y Transporte			356.036,0	133	46	356.036,0
Salud	ADDENDUM	Aprobado	-76,9	13	9	-76,9
		Retirado			2	
		Sin aprobación	511,6	11	1	511,6
	Total ADDENDUM		434,8	24	12	434,8
	CONTRATO	Aprobado	12.270,2	144		12.270,2
		Devuelto sin trámite	331,2	2		331,2
		Retirado	84,9	2	2	84,9
		Sin aprobación	5.736,2	35	2	5.736,2
	Total CONTRATO		18.422,6	183	4	18.422,6
	CONVENIO	Aprobado	718,0	1	3	718,0
		Devuelto sin trámite	3,7	1		3,7
		Retirado	3,7	1	1	3,7
		Sin aprobación	1.012,5	3	10	1.012,5
	Total CONVENIO		1.737,9	6	13	1.737,9
	MEDICAMENTOS	Aprobado	25.275,1	364		25.275,1
		Retirado			1	
		Sin aprobación	1.898,5	25		1.898,5
	Total MEDICAMENTOS		27.173,6	389	1	27.173,6
Total del Sector Salud			47.768,8	602	30	47.768,8
Servicios Públicos Remunerados	ADDENDUM	Aprobado	806,4	9	19	806,4
		Retirado			2	
		Sin aprobación	60,3	1	7	60,3
	Total ADDENDUM		866,7	10	28	866,7
	CONTRATO	Aprobado	195.944,5	116	15	195.944,5
		Devuelto sin trámite	2.957,5	2		2.957,5
		Retirado	3.223,3	4		3.223,3
		Sin aprobación	102.129,3	36	4	102.129,3
	Total CONTRATO		304.254,7	158	19	304.254,7
	CONVENIO	Aprobado	104,8	1	59	104,8
		Sin aprobación	104,8	1	4	104,8
	Total CONVENIO		209,6	2	63	209,6
Total del Sector Servicios Públicos Remunerados			305.331,1	170	110	305.331,1
Social	ADDENDUM	Aprobado	369,1	11	7	369,1
		Sin aprobación	2.663,7	3	4	2.663,7
	Total ADDENDUM		3.032,8	14	11	3.032,8
	CONTRATO	Aprobado	1.272,7	22	2	1.272,7
		Devuelto sin trámite	6,1	2		6,1
		Retirado	32,5	1		32,5
		Sin aprobación	445,9	8	2	445,9
	Total CONTRATO		1.757,3	33	4	1.757,3
	CONVENIO	Aprobado	13.875,2	52	3	13.875,2
		Devuelto sin trámite	307,5	1	2	307,5
		Sin aprobación	3.192,4	6	7	3.192,4
	Total CONVENIO		17.375,1	59	12	17.375,1
Total del Sector Social			22.165,2	106	27	22.165,2
TOTAL GENERAL			851.092,4	1.964	584	851.092,4
						2.548

Nota: Para más detalle en la información resumida con este cuadro, puede accesarlo en la dirección electrónica:
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/Memoria/memoria.html>

Anexo 10
Tasas, tarifas, precios, contribuciones especiales y empréstitos tramitados
por las Municipalidades en el año 2005

Municipalidad / Asunto	Monto Colones	Resultado	N° de Oficio
Concejo Municipal del Distrito de Lepanto			
Empréstito con el IFAM para la construcción de un local para instalar el Edificio Municipal.	17.506.700,00	Autorizado	15985
Concejo Municipal del Distrito de Monteverde			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	12399
Federación Municipal Regional del Este			
Tarifa por el servicio de disposición final de desechos ordinarios en el Relleno Sanitario de Río Azul.		Aprobada	280
Municipalidad de Abangares			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	8879
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	8879
Empréstito con el IFAM para la reconstrucción de equipos para la recolección y tratamiento de desechos sólidos.	73.671.075,00	Autorizado	16066
Municipalidad de Aguirre			
Empréstito con el Banco Popular y Desarrollo Comunal, bajo la línea de crédito PROMUNI, financiado con fondos del Banco Centroamericano de Integración Económica, para financiar el Proyecto de Amojonamiento y Plan regulador de la Zona Marítima Terrestre, de ese Cantón.	217.000.000,00	No Autorizado	14363
Municipalidad de Alajuela			
Tarifa por el servicio de Parquímetro.		Aprobada	3765
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Parques.		Aprobado	17189
Tarifa por el servicio de Agua Potable.		Aprobada	10987
Municipalidad de Alajuelita			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	1679
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	1679
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	15676
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Improbada	15676
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	17217
Municipalidad de Alfaro Ruiz			
Empréstito con el IFAM, para la remodelacion del Mercado Municipal en Zarcero.	15.306.123,00	Autorizado	14826
Municipalidad de Alvarado			
Tarifa por el servicio de limpieza de Vías y Sitios Públicos.		Improbada	856
Municipalidad de Atenas			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	14566
Municipalidad de Barva			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	15582
Municipalidad de Belén			
Tarifa por el servicio de Parquímetros.		Improbada	1355
Empréstito con el IFAM para la cancelación de deudas con el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.	288.068.353,96	Autorizado	2404
Tarifa por el servicio de Infectocontagiosos.		Aprobada	9471
Municipalidad de Buenos Aires			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	13050
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Improbada	13050
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Parques.		Improbada	13050
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	15678
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Parques.		Aprobada	15678

Anexo 10 (continuación)

Municipalidad / Asunto	Monto Colones	Resultado	Nº de Oficio
Municipalidad de Cañas			
Empréstito con el IFAM para financiar la compra de un terreno para "relleno Sanitario Regional".	20.408.163,00	Autorizado	3082
Tarifa por el servicio de la Terminal de Buses.		Aprobada	12881
Municipalidad de Cartago			
Empréstito con el IFAM, para la cancelación de saldo deudor con el Banco Crédito Agrícola de Cartago.	94.100.000,00	No autorizado	13052
Municipalidad de Carrillo			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Improbado	9464
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	9464
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Parques.		Improbado	9464
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	11099
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Parques.		Aprobada	11099
Municipalidad de Curridabat			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	8875
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Aprobada	8875
Tarifa por el servicio de Inhumación y Exhumación.		Aprobada	8875
Municipalidad de Desamparados			
Empréstito con el IFAM, para la adquisición de un recolector de basura, una caja para recolector de desechos sólidos y reparación, reconstrucción o refacción de cinco camiones recolectores.	127.000.000,00	Autorizado	7373
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Improbada	12879
Municipalidad de Dota			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobado	7189
Empréstito con el IFAM, para la reconstrucción del tanque de agua y conexión del acueducto de la Urbanización del Guayabal.	16.320.000,00	Autorizado	9115
Municipalidad de El Guarco			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Improbada	3767
Municipalidad de Esparza			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	4208
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	4208
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Parques.		Aprobada	4208
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Aprobada	4208
Tarifa por el servicio de Arrendamiento de Cementerio.		Improbada	4208
Tarifa por el servicio de Arrendamiento de Cementerio.		Aprobada	5401
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	14368
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Aprobada	14374
Tarifa por el servicio de arrendamiento por derecho, sencillo y doble en el Cementerio.		Aprobada	14374
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Parques.		Aprobada	14375
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	14376
Municipalidad de Escazú			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	860
Tarifa por el servicio de Construcción de Aceras.		Aprobada	861
Empréstito con el IFAM para la cancelación de saldos deudores con el Banco de Costa Rica.	46.075.873,25	Autorizado	3130
Empréstito con el IFAM la adquisición de equipo nuevo de recolección de desechos sólidos y mejoras del equipo recolector actual.	136.985.000,00	Autorizado	6147

Anexo 10 (continuación)

Municipalidad / Asunto	Monto Colones	Resultado	Nº de Oficio
Municipalidad de Goicoechea			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	4237
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	4237
Empréstito con el IFAM, para la cancelación de saldos deudores con el Banco Nacional de Costa Rica.	73.580.803.00	Autorizado	14367
Municipalidad de Grecia			
Tarifa por el servicio de Estacionamientos en Vías Públicas.		Improbado	9481
Empréstito con el IFAM, para financiar el Proyecto de modernización de los Servicios Informáticos.	73.000.000,00	Autorizado	10716
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	12940
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Parques.		Aprobada	12940
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Aprobada	12940
Empréstito con el IFAM, para la modernización del Acueducto Municipal de Grecia.	900.000.000,00	Autorizado	13377
Municipalidad de Guácimo			
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Aprobada	3763
Tarifa por el servicio de Alquiler de Nicho.		Improbada	3763
Tarifa para compra de terreno.		Improbada	3763
Municipalidad de Guatuso			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	857
Municipalidad de La Cruz			
Empréstito con el Banco Popular y Desarrollo Comunal, bajo la línea de crédito PROMUNI, financiado con fondos del Banco Centroamericano de Integración Económica, para financiar el Proyecto de Amojonamiento y Plan regulador de la Zona Marítima Terrestre, de ese Cantón.	277.000.000,00	No autorizado	14365
Municipalidad de Heredia			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	8840
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	10720
Municipalidad de Hojancha			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	1123
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Aprobada	1123
Tarifa de Derecho de Inhumación y Exhumación.		Aprobada	1123
Tarifa Alquiler de parcelas de Cementerio.		Aprobada	1123
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	3134
Municipalidad de Jiménez			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Improbada	1728
Tarifa por el servicio de Limpieza de Vías.		Improbada	1728
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Improbada	1728
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	7228
Tarifa por el servicio de Limpieza de Vías.		Aprobada	7228
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Aprobada	7228
Municipalidad de La Unión			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	15290

Anexo 10 (continuación)

Municipalidad / Asunto	Monto Colones	Resultado	Nº de Oficio
Municipalidad de Liberia			
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Improbado	8852
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Parques.		Aprobada	10579
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	11758
Tarifa por el servicio de Terminal de Buses.		Improbada	12104
Tarifa por el servicio de Terminal de Buses.		Aprobada	15895
Municipalidad de Montes de Oca			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	7239
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Improbado	7239
Municipalidad de Montes de Oro			
Tarifa por el servicio de Agua Potable.		Aprobada	5977
Municipalidad de Moravia			
Tarifa por el servicio de Limpieza de Vías.		Aprobada	11634
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	11634
Municipalidad de Naranjo			
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Improbada	11793
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Parques.		Aprobada	11793
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Improbada	11793
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	13410
Municipalidad de Nicoya			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Improbada	3768
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	5811
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Parques.		Aprobada	10580
Municipalidad de Oreamuno			
Empréstito con el IFAM para el Proyecto del Relleno Sanitario de Oreamuno.	280.000.000,00	No autorizado	832
Empréstito con el IFAM, para el proyecto de Relleno Sanitario de Oreamuno.	258.993.000,00	Autorizado	8871
Tarifa por servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	11707
Municipalidad de Osa			
Empréstito con el Banco Popular y Desarrollo Comunal, bajo la línea de crédito PROMUNI, financiado con fondos del Banco Centroamericano de Integración Económica, para financiar el Proyecto de Amojonamiento y Plan regulador de la Zona Marítima Terrestre, de ese Cantón.	608.000.000,00	No autorizado	14366
Municipalidad de Paraíso			
Empréstito con el Banco de Costa Rica, para financiar la compra de un recolector, refacción o reparación de 2 unidades existentes, y la compra de una vagoneta de volteo o un vehículo de carga.	80.000.000,00	Autorizado	1846
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Improbada	3766
Municipalidad de Parrita			
Empréstito con el Banco Popular y Desarrollo Comunal, bajo la línea de crédito PROMUNI, financiado con fondos del Banco Centroamericano de Integración Económica, para financiar el Proyecto de Amojonamiento y Plan regulador de la Zona Marítima Terrestre, de ese Cantón.	176.000.000,00	No autorizado	14361
Municipalidad de Pérez Zeledón			
Empréstito con el IFAM para el estudio de Impacto Ambiental, del proyecto construcción de Nuevo Relleno Sanitario.	180.000.000,00	Autorizado	1667
Tarifa por el servicio del Matadero Municipal.		Aprobada	2427

Anexo 10 (continuación)

Municipalidad / Asunto	Monto Colones	Resultado	Nº de Oficio
Municipalidad de Poás			
Empréstito con el IFAM para cancelar la deuda con el Banco Nacional de Costa Rica.	28.479.862,88	No autorizado	1636
Empréstito con el IFAM para cancelar la deuda con el Banco Nacional de Costa Rica.	28.479.862,88	Autorizado	3758
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	8876
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	12892
Municipalidad de Puntarenas			
Tarifa por el servicio de Limpieza de Vías.		Aprobada	862
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	862
Empréstito con el Banco de Costa Rica, para ampliación de empréstito.	125.000.000,00	Autorizado	5886
Empréstito con el IFAM, cierre técnico del Vertedero de Zagala, el cual incluye: compra de finca, compra de maquinaria pesada para el cierre (excavadora, tractor y cargador de oruga) y obras de cierre técnico. para ampliación de empréstito.	386.250.000,00	Autorizado	7377
Tarifa por el servicio de Parques.		Improbada	12018
Tarifa por el servicio de Parques.		Aprobada	17052
Municipalidad de San Carlos			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Improbada	6008
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	3904
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Improbado	3905
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías y Sitios Públicos.		Improbado	3905
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	9477
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	10979
Tarifa por el servicio de Inhumación y Exhumación.		Aprobada	10979
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Parques.		Aprobada	10979
Municipalidad de San Isidro			
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	10111
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Aprobada	10111
Municipalidad de San José			
Tarifa para el uso de Parquímetros.		Aprobada	1229
Tarifa para el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Aprobada	3762
Tarifa para el servicio de Inhumación y Exhumación.		Aprobada	3762
Tarifa para el servicio de Alquiler por Nicho.		Aprobada	3762
Tarifa para el servicio de la terminal de Buses de la Coca Cola.		Aprobada	3769
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	10698
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Parques.		Aprobada	13088
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Red Pluvial.		Aprobada	15572
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	15577
Municipalidad de San Rafael			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	859
Empréstito con el IFAM para la compra de un retroexcavador.	30.000.000,00	Autorizado	6013
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	15986
Municipalidad de Santa Ana			
Tarifa el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Aprobada	13536
Tarifa el servicio de Inhumación y Exhumación.		Aprobada	13536

Anexo 10 (continuación)

Municipalidad / Asunto	Monto Colones	Resultado	Nº de Oficio
Municipalidad de Santa Cruz			
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Parques.		Aprobada	9469
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	13003
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	13003
Empréstito con el Banco Popular y Desarrollo Comunal, bajo la línea de crédito PROMUNI, financiado con fondos del Banco Centroamericano de Integración Económica, para financiar el Proyecto de Amojonamiento y Plan regulador de la Zona Marítima Terrestre, de ese Cantón.	442.000.000,00	No autorizado	14358
Municipalidad de Santo Domingo			
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobado	10125
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Improbada	11101
Municipalidad de Siquirres			
Tarifa por el servicio de Inhumaciones.		Aprobada	1642
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Improbada	1642
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Aprobada	8856
Municipalidad de Tibás			
Empréstito con el IFAM, para financiar la disposición final de los desechos sólidos y la reparación de vehículos.	46.938.776,00	No autorizado	17142
Municipalidad de Tilarán			
Tarifa por servicio de Limpieza de Vías y Sitios Públicos.		Aprobada	17202
Tarifa por servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	17202
Municipalidad de Turrialba			
Empréstito con el IFAM, para la cancelación de saldo deudor al Banco de Costa Rica.	36.351.000,00	Autorizado	7409
Municipalidad de Turrubares			
Tarifa por servicio de Limpieza de Vías y Sitios Públicos.		Aprobada	3906
Tarifa por servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Aprobada	3906
Tarifa por servicio de Inhumación y Exhumación.		Aprobada	3906
Tarifa por servicio de arrendamiento de Parcelas.		Aprobada	3906
Municipalidad de Valverde Vega			
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Improbada	8019
Tarifa por el servicio de Aseo de Vías.		Aprobada	8019
Tarifa por el servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Aprobada	8019
Tarifa por el servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	9305
Empréstito con el IFAM, para la construcción de dos tanques de almacenamiento de agua potable e instalación de 1.050 Hidrómetros en el Acueducto Municipal.	110.000.000,00	Autorizado	9961
Tarifa por el servicio de Agua Potable.		Aprobada	11036
Tarifa por el servicio de Alquiler de Nichos municipales.		Aprobada	12583
Municipalidad de Vázquez de Coronado			
Tarifa por servicio de Limpieza de Vías y Sitios Públicos.		Aprobada	7333
Tarifa por servicio de Recolección de Basura.		Aprobada	7333
Tarifa por servicio de Mantenimiento de Parques.		Aprobada	7333
Tarifa por servicio de Mantenimiento de Cementerio.		Aprobada	7333
Tarifa por servicio de Inhumación y Exhumación y otros derechos.		Aprobada	7333
Empréstito con el IFAM para la adquisición de dos unidades nuevas de recolección de basura.	144.354.000,00	Autorizado	7371
Empréstito con el IFAM para la adquisición de un retroexcavador nuevo.	36.000.000,00	Autorizado	13049
Municipalidad de Upala			
Tarifa por servicio de Agua Potable.		Aprobada	5974
Empréstito con el IFAM, para la compra de hidrómetros para el Acueducto Municipal de Upala.	37.077.000,00	Autorizado	8417



Contraloría General de la República

Sabana Sur, Mata Redonda
Apartado Postal 1179-1000
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 220-3120 / Fax: (506) 220-4385
correo: contraloria.general@cgr.go.cr
<http://www.cgr.go.cr>

Elaborado en la Contraloría General de la República,
todos los derechos reservados. Mayo 2005.