

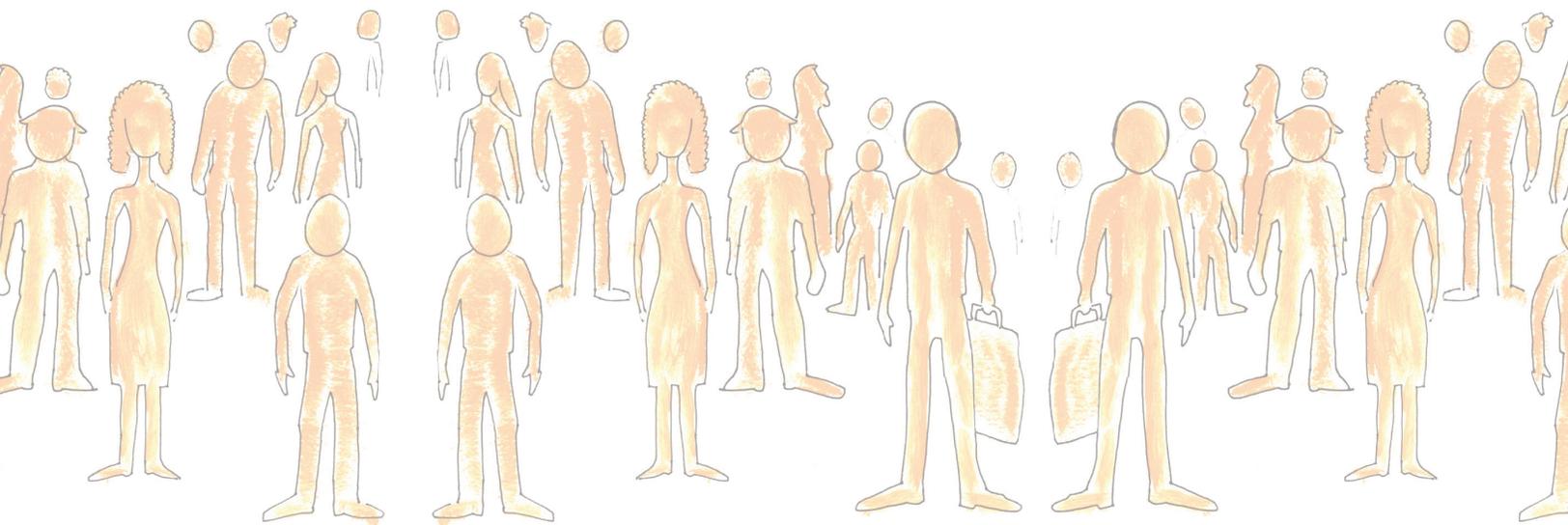
Memoria Anual 2006



Contraloría General de la República
San José, Costa Rica



Memoria Anual 2006



Índice General

Índice de Cuadros.....	v
Índice de Cuadros del suplemento estadístico	ix
Índice de Gráficos.....	xii
Índice de Recuadros.....	xiii
Índice de Anexos Informe de Labores	xv
Índice de Siglas.....	xvi
Presentación.....	xxiii

Primera Parte: Temas de Opiniones y Sugestiones

Introducción	3
--------------------	---

1. La gestión de los Gobiernos Locales: Acciones necesarias para su fortalecimiento..... 4

a) Perspectiva política y jurídica.	5
b) La perspectiva administrativa.....	7
c) Las condiciones financieras.....	8
d) La rendición de cuentas y la participación ciudadana.....	9

2. Fortalecimiento funcional de la Contraloría General de la República. 13

3. Un reto decisivo: reorganización del Estado y de la Administración Pública para el desarrollo de su capacidad institucional 17

a) Desmitificación del proceso de reforma y modernización del Estado	17
b) Rol de MIDEPLAN en los Procesos de Reforma y Modernización del Estado..	19
c) Dirección política sectorial, Gerencia Pública y Rendición de Cuentas.....	21
d) Principales hallazgos de los estudios de la Contraloría General de la República, relativos al proceso de reorganización del Estado.	22
e) Necesidad de reorganizar y modernizar el Estado y la Administración Pública costarricense, un desafío impostergable.	23

4. El referendo contralor: Una discusión necesaria 25

a) Algunas definiciones.	25
b) Cobertura del referendo.....	25
c) Algunas consecuencias de la cobertura y alcance del referendo.	27
d) Algunas medidas inmediatas que estará adoptando la Contraloría General.	29

Segunda Parte: Memoria del Año Económico

Introducción	33
--------------------	----

Capítulo I. Dictamen de la gestión financiero-patrimonial del Gobierno de la República 34

1. Liquidación de ingresos y egresos del presupuesto nacional	34
---	----

2. Informe anual sobre la administración de bienes	55
3. Resultado contable del periodo y Estados Financieros consolidados del Gobierno de la República	71
4. Estados de Tesorería	81
5. Estado de la deuda pública interna y externa	90

Capítulo II. Dictamen de los informes de evaluación presentados por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y

Política Económica (MIDEPLAN) 101

1. Informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico 2006, a cargo del Ministerio de Hacienda.....	101
2. Informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y su aporte al desarrollo económico-social del país, a cargo de MIDEPLAN....	107

Capítulo III. Situación de los sectores fiscalizados 126

1. Sector Transportes.....	126
2. Sector Social.....	145
3. Sector Salud.....	158
4. Sector Educación.....	175
5. Sector Ambiental.....	190
6. Sector de Servicios Públicos Remunerados.....	201
7. Sector Financiero, Economía y Comercio	214
8. Sector Municipal	233
9. Sector Agropecuario.....	251
10. Sector Gubernamental	259
11. Ingresos Públicos.....	278

Capítulo IV. Evolución de las finanzas públicas 295

1. Situación fiscal del Gobierno	295
2. Desequilibrios subyacentes en la situación fiscal del Gobierno	296
3. Déficit del sector público.....	299
4. Detalle del ajuste fiscal.....	300

Tercera Parte: Informe de Labores 305

Introducción	305
1. La Contraloría como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa.....	306
2. Fiscalización Directa o de primer piso sobre la captación y utilización de los fondos públicos.....	308
3. Rectoría del Ordenamiento del Control y Fiscalización Superiores	326
4. Capacitación al Sector Público	328
5. Gestión de Recursos Humanos y Situación Financiera	329

Cuarta Parte: Suplemento Estadístico de la Memoria del Año Económico..... 341

Anexos Informe de Labores

Índice de Cuadros

2.1	Presupuesto del Gobierno Central para el ejercicio 2006. Versión del proyecto y versión inicial de la ley.....	35
2.2	Gobierno Central. Financiamiento del presupuesto inicial 2000-2006.....	36
2.3	Gobierno Central. Partidas de transferencias en el presupuesto inicial 2006	38
2.4	Gobierno Central. Presupuesto inicial aprobado por ley	39
2.5	Modificaciones realizadas al presupuesto del Gobierno Central para el ejercicio económico del 2006	40
2.6	Gobierno Central. Presupuesto inicial para el 2006 aprobado por ley y monto aumentado y rebajado en decretos ejecutivos	42
2.7	Gobierno Central. Presupuesto aprobado y ejecutado para el ejercicio 2006	46
2.8	Gobierno Central. 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 2003-2006.....	47
2.9	Liquidación del impuesto sobre los ingresos y utilidades del año 2006.....	52
2.10	Gobierno Central. Composición del superávit del presupuesto 2005-2006.....	54
2.11	Instituciones de la Administración Central que no tienen registrados sus bienes en el sistema de administración de bienes –SIBINET	59
2.12	Cantidades de bienes consignadas para las Instituciones de la Administración Central que no tienen registrados sus bienes en el –SIBINET-59	
2.13	Cuadro comparativo de información reportada por las instituciones a la DGABCA y la reportada por las instituciones que registran bienes en el SIBINET. Al 31 de diciembre de 2006.....	60
2.14	Bienes sin registrar en el SIBINET según institución.....	64
2.15	Señalamiento de inmuebles con variaciones según institución	68
2.16	Contabilidad Nacional. Evolución de la Ecuación Contable al 31 de diciembre 1996-2006.....	75
2.17	Flujo mensual de caja del fondo general 2006.....	82
2.18	Movimiento del Fondo General	85
2.19	Estado de tesorería al 31 de diciembre de 2006	86
2.20	SalDOS de cuentas en colones de caja única al 31 de diciembre de 2006	88
2.21	Deuda Pública Interna y Externa. Participación relativa con respecto al Producto Interno Bruto.....	90
2.22	Créditos Externos en Ejecución al 31 de diciembre de 2006.....	98
2.23	PND 2002-2006: Cumplimiento de Metas.....	116
2.24	Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: nivel de cumplimiento de los retos por área.....	117
2.25	Recursos destinados al cumplimiento de las acciones estratégicas del PND. Por eje de desarrollo.	120
2.26	MIDEPLAN: Estrategia de corto, mediano y largo plazo del Sistema de Planificación Nacional y el sistema de evaluación nacional.	122
2.27	Costa Rica: Sector Transporte. Presupuesto ejecutado, inversiones y gasto operativo. Años 2001-2006.....	130

2.28	Costa Rica: Inversiones en infraestructura del transporte. 2000-2005	132
2.29	Sector Transporte. Número de plazas. Período 2002-2006.....	133
2.30	Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Presupuesto aprobado y ejecutado al 31 de diciembre de 2006.....	136
2.31	Instituto Mixto de Ayuda Social. Resultado de la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2006.	151
2.32	Instituto Mixto de Ayuda Social. Gasto en inversión social por eje al 31 de diciembre de 2006.	151
2.33	FODESAF. Distribución de recursos girados por sector durante el 2006.	156
2.34	FODESAF. Superávit de las unidades ejecutora. Con base en convenio 2006-2005.	157
2.35	Ministerio de Salud. Estado del presupuesto de egresos del ejercicio 2006. Al 31 de diciembre de 2006. Según partida.	161
2.36	Ministerio de Salud. Estado del presupuesto de egresos del ejercicio 2006. Al 31 de diciembre de 2006. Según programa.	162
2.37	Caja Costarricense de Seguro Social. Comparativo presupuesto aprobado y ejecutado 2005-2006.....	170
2.38	Caja Costarricense de Seguro Social. Consultas totales otorgadas y consultas por habitante. 2004-2006	172
2.39	Caja Costarricense de Seguro Social. Seguro de salud –Equipamiento hospitalario–.	174
2.40	Fondo Nacional de Becas: Comportamiento de la asignación de becas en el 2005.....	179
2.41	Fondo Nacional de Becas. Monto de las becas y relación con la canasta básica. Alimentaria (cba) y la línea de pobreza (lp). 2005	180
2.42	Fondo Nacional de Becas. Estimaciones de cobertura potencial del programa según nivel educativo y tipo de beca	181
2.43	Ministerio de Educación Pública. Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2006. Al 31 de diciembre de 2006.....	183
2.44	Ministerio de Educación Pública. Programa 573 implementación de la política educativa. Cobertura según nivel educativo.....	183
2.45	Ministerio de Educación Pública. Programa 573: Implementación de la política educativa. Resultados físicos de la ejecución del subprograma N° 01 enseñanza preescolar I y II ciclos. Para algunas metas de gestión del año 2006	184
2.46	Ministerio de Educación Pública. Programa 573 implementación de la política educativa. Subprograma 07 programa de equidad social. Resultados de las metas de producción 2006	186
2.47	INA: Determinación del superávit acumulado al 31 de diciembre de 2006.	188
2.48	Sector Energía y Telecomunicaciones. Presupuestos ordinarios año 2006.....	201
2.49	Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. Comparación de Programas: Presupuestado y Ejecutado. Períodos 2005 y 2006.....	209
2.50	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Comparación de Programas: Presupuestado y Ejecutado. Períodos 2005 y 2006.....	212

2.51	Instituto Costarricense de Electricidad. Comparación de Programas: Presupuestado y Ejecutado. Períodos 2005 y 2006.....	213
2.52	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Comparación de Programas: Presupuestado y Ejecutado. Períodos 2005 y 2006.....	219
2.53	Participación de los Bancos Públicos en el Subsector y en el sistema bancario. A nivel de activos totales.....	220
2.54	Instituto Nacional de Seguros. Ejecución Presupuestaria y Superávit Resultante. Períodos 2005 y 2006.....	228
2.55	Sector Municipal. Liquidación de Ingresos y Egresos 2006, 2005, 2004.....	234
2.56	Distribución de las municipalidades. Según estrato del ingreso percibido. 2006-2005.....	235
2.57	Detalle de municipalidades. Con déficit presupuestario. Año 2006.....	236
2.58	Ministerio de Agricultura y Ganadería. Asignación Presupuestaria según Estructura Programática. Montos aprobados inicial y definitivo.....	253
2.59	Ministerio de Agricultura y Ganadería. Presupuesto Aprobado y Ejecutado 2005-2006.....	253
2.60	Ministerio de Agricultura y Ganadería. Liquidación de los egresos del presupuesto nacional período 2006.....	254
2.61	Ministerio de Seguridad Pública. Metas y resultados de los objetivos de mejora 2006.....	263
2.62	Aporte estatal a los partidos políticos 1982-2006.....	267
2.63	Ministerio de Hacienda. Presupuesto aprobado y presupuesto ejecutado para el ejercicio económico de 2006. Según programa presupuestario.....	272
2.64	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Presupuesto aprobado y presupuesto ejecutado para el ejercicio económico de 2006. Según programa presupuestario.....	277
2.65	Indicadores de Concentración del impuesto. Personas Jurídicas que cancelan el 70% del impuesto general.....	281
2.66	Indicadores de Cobertura de las actuaciones de fiscalización realizadas por la administración de grandes contribuyentes.....	283
2.67	Administración de grandes contribuyentes. Algunos indicadores de los contribuyentes del sector de intermediación financiera.....	284
2.68	Administración de grandes contribuyentes. Algunos indicadores de los contribuyentes del sector de intermediación financiera. Según rango del impuesto sobre la renta declarado. Período fiscal 2005.....	285
2.69	Administración de grandes contribuyentes. Algunos indicadores de los contribuyentes del sector turismo.....	285
2.70	Administración de grandes contribuyentes. Algunos indicadores de los contribuyentes del sector turismo. Según rango del impuesto sobre la renta declarado. Período fiscal 2005.....	286
2.71	Administración de grandes contribuyentes. Algunos indicadores de los contribuyentes del sector de telecomunicaciones.....	286
2.72	Administración de grandes contribuyentes. Algunos indicadores de los contribuyentes del sector de generación eléctrica.....	287
2.73	Administración de grandes contribuyentes. Algunos indicadores de los contribuyentes del sector de generación eléctrica. Según rango del	

	impuesto sobre la renta declarado. Período fiscal 2005	288
2.74	Administración de grandes contribuyentes. Algunos indicadores de los contribuyentes del sector vehículos.....	288
2.75	Administración de grandes contribuyentes. Algunos indicadores de los contribuyentes del sector vehículos. Según rango del impuesto sobre la renta declarado. Período fiscal 2005.....	289
2.76	Administración de grandes contribuyentes. Algunos indicadores de los contribuyentes de los sectores inmobiliario y de la construcción.	289
2.77	Administración de grandes contribuyentes. Algunos indicadores de los contribuyentes de los sectores inmobiliario y de la construcción. Según rango del impuesto sobre la renta declarado. Período fiscal 2005	290
2.78	Tránsitos autorizados pendientes de recibir al 31 de julio del 2006	292
2.79	Composición de la disminución de Deuda/PIB. Período 2004-2006.....	295
2.80	Gobierno de la República. Déficit financiero y Déficit de Base Amplia	298
2.81	Sector Público. Déficit financiero	300
2.82	Gobierno General. Evolución del déficit y su composición. 2005-2006.....	301
2.83	Gobierno General. Composición funcional del gasto. 2005-2006.....	302
3.1	Contraloría General de la República. Cantidad de requerimientos generados por la Asamblea Legislativa	306
3.2	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Estadísticas sobre disposiciones emitidas 2005-2006	314
3.3	Clasificación temática de las denuncias atendidas. Año 2006.	316
3.4	Contraloría General de la República. Contratación Administrativa. Principales productos.....	317
3.5	Contraloría General de la República. Fallos emitidos en Objeción al Cartel por instituciones mas recurridas. Año 2006.....	318
3.6	Contraloría General de la República. Porcentaje que representa la contratación directa en el monto del presupuesto de compras por sectores institucionales. Año 2006	320
3.7	Contraloría General de la República. Costo por colón fiscalizado 2005-2006	324
3.8	Cuadro comparativo de capacitación dada 2005-2006	328
3.9	Contraloría General de la República. Plazas para cargos fijos del ejercicio económico del 2006	330
3.10	Contraloría General de la República. Plazas para servicios especiales del ejercicio económico del 2006	330
3.11	Contraloría General de la República. Resultados de las tres aplicaciones de Clima Organizacional	332
3.12	Contraloría General de la República. Costos y ahorros asociados al ajuste de las Áreas de Fiscalización	334
3.13	Contraloría General de la República. Asignación Presupuestaria por tipo de gasto. Año 2006.	335
3.14	Contraloría General de la República. Ejecución Presupuestaria por programa. Año 2006.....	336
3.15	Contraloría General de la República. Balance general comparado al 31 de diciembre de 2005 y 2006.....	339

Índice de Cuadros del suplemento estadístico

- 1 GOBIERNO CENTRAL. PRESUPUESTOS APROBADOS PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2006
- 2 GOBIERNO CENTRAL. LIQUIDACIÓN DE INGRESOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2006
- 3 GOBIERNO CENTRAL. ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006. AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2006. SEGÚN TÍTULO
- 4 GOBIERNO CENTRAL. ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006. AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2006. SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 5 GOBIERNO CENTRAL. ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006. AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2006. SEGÚN FUNCIÓN
- 6 GOBIERNO CENTRAL. EGRESOS EJECUTADOS DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006. AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2006. POR CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA. SEGÚN TÍTULO
- 7 GOBIERNO CENTRAL. EJECUCIÓN EFECTIVA CONSOLIDADA 2006
- 8 GOBIERNO CENTRAL. GASTO EFECTIVO CONSOLIDADO 2006. POR FUNCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 9 GOBIERNO CENTRAL. MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA OCURRIDO EN 2006. SEGÚN INSTRUMENTO
- 10 GOBIERNO CENTRAL. MOVIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA DOCUMENTADA OCURRIDO EN 2006. SEGÚN INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREEDOR
- 11 GOBIERNO CENTRAL. SALDO DE LA DEUDA INTERNA DOCUMENTADA AL 31-12-2006. POR PERÍODO EN QUE OCURRE EL VENCIMIENTO. SEGÚN INSTRUMENTO
- 12 GOBIERNO CENTRAL. SALDO DE LA DEUDA EXTERNA DOCUMENTADA AL 31-12-2006. POR PERÍODO EN QUE OCURRE EL VENCIMIENTO. SEGÚN INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREEDOR
- 13 ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006

- 14** ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
- 15** ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006. POR ÓRGANO, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 16** INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
- 17** INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES. INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006. POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 18** INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES. EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006. POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 19** GOBIERNOS LOCALES. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
- 20** GOBIERNOS LOCALES. INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONOMICO 2006
- 21** GOBIERNOS LOCALES. EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONOMICO 2006
- 22** EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
- 23** EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS. INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006 . POR EMPRESA, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 24** EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS. EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006. POR EMPRESA, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 25** INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006

- 26** INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS. INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006. POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 27** INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS. EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006. POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 28** FIDEICOMISOS. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
- 29** FIDEICOMISOS. INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006. POR FIDEICOMISO, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 30** FIDEICOMISOS. EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006. POR FIDEICOMISO, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 31** FONDO Y PROGRAMAS DE ASIGNACIONES FAMILIARES. RESUMEN DE LA EJECUCIÓN TOTAL POR INSTITUCIÓN EJECUTORA, 2006
- 32** GOBIERNO GENERAL: EJECUCIÓN EFECTIVA 2005 - 2006
- 33** SECTOR PÚBLICO: EJECUCIÓN EFECTIVA 2005 - 2006
- 34** GOBIERNO GENERAL. GASTO EFECTIVO CONSOLIDADO 2006. POR FUNCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 35** SECTOR PÚBLICO. MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA OCURRIDO EN 2006. SEGÚN DEUDORES E INSTRUMENTO
- 36** SECTOR PÚBLICO. MOVIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA OCURRIDO EN 2006. SEGÚN: DEUDORES, INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREEDOR

Índice de Gráficos

1.1	Elecciones de Alcaldes 2006. Resultados finales de abstencionismo, votos válidos, nulos y blancos, en cifras relativas.....	10
1.2	Contraloría General de la República. Distribución de funciones según tipo de control por década. 1930-2006.....	14
2.1	Comportamiento de la Deuda Pública y el PIB. 2003-2006	91
2.2	Costa Rica: Deuda del Sector Público con respecto al Producto Interno Bruto.....	96
2.3	Ejecución del Presupuesto Nacional y cumplimiento de metas de producción física. Porcentaje ejecutado respecto de lo programado. Al 31 de diciembre, periodo 2003-2006	102
2.4	Cumplimiento de metas de gestión. Porcentaje del total programado. Periodo 2003-2006.....	103
2.5	Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo Víctor Manuel Sanabria. 2006.	110
2.6	Participación porcentual de los ejes de desarrollo en los incumplimientos de metas del PND. 2006.	114
2.7	Participación porcentual de los ejes de desarrollo en el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo. 2003-2006	118
2.8	Costa Rica. Gasto total del Sector transporte e inversiones. Colones corrientes y constantes. Período 2001-2005.	131
2.9	Inversiones en infraestructura del transporte. Período 2000-2005. Colones corrientes y constantes (2000). Millones de colones.	132
2.10	Sector Municipal. Relación Ingreso-Gasto-Superávit. Periodo 2006-2004.....	237
2.11	Relación déficits presupuestarios de servicios municipales. Período 2002-2006.....	239
2.12	Relación pendiente de cobro. Período 2002-2006.....	239
2.13	Reforma del Estado: Reorganizaciones institucionales. Por tipo. Período 1995-2005.....	274
2.14	Gobierno Central. Deuda Consolidada y Simulación a partir del 2000: Giro de Destinos Específicos y Deuda del Banco Central	297
3.1	Contraloría General de la República. Requerimientos de la Asamblea Legislativa	307
3.2	Distribución temática de proyectos de fiscalización posterior finalizados.....	309
3.3	Cantidad de denuncias recibidas	315
3.4	Contraloría General de la República. Gestiones sometidas a refrendo contralor 320	
3.5	Contraloría General de la República. Presupuesto Real Ejecutado por Habitante. Periodo 2003 - 2006	325
3.6	Presupuesto Ejecutado de la Contraloría General. Porcentaje con respecto al total del Sector Público. Periodo 2002-2006	325
3.7	Contraloría General de la República. Porcentaje de la planilla en actividades sustantivas y de apoyo. Año 2006	331

Índice de Recuadros

2.1	Algunas implicaciones de la utilización de los nuevos clasificadores presupuestarios en el presupuesto de la República	34
2.2	Problemática en el registro y distribución del impuesto sobre los ingresos y utilidades en el año 2006.....	51
2.3	Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 principales acciones estratégicas que registran metas cumplidas en el 2006.	111
2.4	Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 principales acciones estratégicas que registran metas incumplidas en el 2006.....	114
2.5	Ejecución presupuestaria del Ministerio de Obras Públicas y Transportes	136
2.6	Algunos aspectos de la ejecución presupuestaria del CONAVI	138
2.7	Sobre el presupuesto del INCOP	140
2.8	Ejecución presupuestaria del CETAC	141
2.9	Ejecución presupuestaria de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica.....	142
2.10	Contexto de la gestión social.....	145
2.11	Aspectos de la gestión presupuestaria del IMAS.....	150
2.12	Sesgo adverso que ocasiona el acceso por demanda a los programas sociales.....	153
2.13	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	154
2.14	Ministerio de Salud.....	161
2.15	Sobre la ejecución del presupuesto de egresos de la CCSS	171
2.16	CCSS: Objetivos de mejora	173
2.17	CCSS: Equipamiento Hospitalario.....	173
2.18	Ministerio de Educación Pública (MEP).....	182
2.19	Instituto Nacional de Aprendizaje	188
2.20	El MINAE en el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria elaborado por el Ministerio de Hacienda	197
2.21	Sobre la pesca del tiburón y el control estatal.....	199
2.22	Refinadora Costarricense de Petróleo: condiciones necesarias para el máximo aprovechamiento de un nuevo poliducto	208
2.23	Refinadora Costarricense de Petróleo: aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria.....	208
2.24	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria	211
2.25	Instituto Costarricense de Electricidad: aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria	213
2.26	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo: Fortalecimiento, disolución o liquidación ordenada, una situación a resolver	217
2.27	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo: aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria	218
2.28	Cambios en la normativa del Sistema Financiero.....	223
2.29	Contrataciones en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.....	224
2.30	Banco Popular y de Desarrollo Comunal: aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria	225

2.31	Deficiencias en los contratos de reaseguros en el Instituto Nacional de Seguros.....	226
2.32	Instituto Nacional de Seguros: aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria.....	227
2.33	Consecuencias de un sistema para el apoyo de la gestión pública: el caso de COMEX y PROCOMER.....	231
2.34	Necesidad de mejorar los procesos de planificación municipal.....	241
2.35	Sobre la Municipalidad de la Unión y la Municipalidad de Liberia.....	242
2.36	Sobre la Municipalidad de Desamparados y la Municipalidad de San Carlos.....	245
2.37	Irregularidades en el Instituto de Desarrollo Agrario.....	254
2.38	Funcionamiento de la Fábrica Nacional de Licores contrario al ordenamiento jurídico.....	257
2.39	Sobre el Fondo Nacional de Emergencias.....	265
2.40	Principales resultados financieros y físicos del Ministerio de Hacienda.....	270
2.41	Resultados financieros y físicos de MIDEPLAN en el 2006.....	276

Índice de Diagramas

2.1	Programas cuya población objetivo y fines coinciden.....	149
2.2	Diagrama de instituciones del Sector Ambiente.....	191

Índice de Anexos Informe de Labores

1	Informes de fiscalización posterior emitidos, por institución fiscalizada.....	A-3
2	Relaciones de hechos tramitadas, según institución fiscalizada	A-13
3	Denuncias penales, según institución fiscalizada.....	A-15
4	Monto de las contrataciones y cantidad de fallos por apelaciones, por tipo de resultado sobre la contratación, según sector institucional	A-16
5	Cantidad de recursos de apelación resueltos por Contraloría General	A-17
6	Cantidad de fallos por objeciones al cartel de contratación administrativa, según sector institucional.....	A-19
7	Cantidad de recursos de objeción al cartel, por institución.....	A-20
8	Cantidad de contrataciones directas por monto y resultado, según sector institucional	A-22
9	Listado de autorizaciones de contratación directa presentados a Contraloría General, cuadro de resumen por institución	A-23
10	Estadísticas sobre trámites de refrendo, del 2 de enero al 1 de diciembre de 2006	A-25

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
AT	Administración Tributaria
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
BOT	Siglas en inglés de "Construya, Opere, Transfiera)
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
CBA	Canasta Básica Alimentaria

CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEDES	Centros de Desarrollo Económico y 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
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
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 Arrocería 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
COVIRENAS	Comités de Vigilancia de Recursos Naturales
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
DAI	Derechos Arancelarios de Importación
DESAF	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General
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

FBK	Formación Bruta de Capital
-----	----------------------------

FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrario
FITTACORI	Fundación para el Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
FIS	Fichas de Información Social
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNE	Fondo Nacional de Emergencias
FODEMIPYME	Fondo Nacional de Garantías para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
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
IED	Inversión Extranjera Directa
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
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
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

LAFRPP 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

LP Línea de pobreza

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

MSP Ministerio de Seguridad Pública

MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

N

NIC-SP Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

O

OCA Oficina de Contraloría Ambiental

OIRSA Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria

ONG Organización No Gubernamental

OPC Operadoras de Pensiones Complementarias

P

PANI Patronato Nacional de la Infancia

PANARE Patronato Nacional de Rehabilitación

PANACI Patronato Nacional de Ciegos

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
PSA	Programa de pago de servicios ambientales
PSVN	Plan de Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas, Vida Nueva

R

RACSA	Radiográfica Costarricense S.A.
RDE	Registro de Deuda Estandarizada
RDI	Registro de Deuda Individualizada
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RLAFRPP	Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 de 18 de setiembre del 2001.
RNCP	Régimen no contributivo de Pensiones

S

SABEN	Sistema de Atención de Beneficiarios
SAD	Sistema de Asientos de Diario
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
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
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
SICO	Sistema de Comprobante
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
SIGES-SIF	Sistema de Información de Contabilidad y Control de Inventarios
SIGRH	Sistema Integrado de Gestión del Recurso Humano
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
SNP	Sistema Nacional de Planificación
SOOP	Subsector de Operadoras de Pensiones Públicas
SPA	Sistema de pagos
SPF	Sector Público Financiero
SPNF	Sector Público No Financiero
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Fiscalizadoras
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
SUPEN	Superintendencia de Pensiones

T

TICA	Tecnología de información para el Control Aduanero
TLC	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones

U

UCR	Universidad de Costa Rica
UDES	Unidades de Desarrollo
UNA	Universidad Nacional Autónoma de Heredia

Z

ZMT	Zona Marítimo Terrestre
-----	-------------------------

Presentación

En atención al mandato contenido en el inciso 3 del artículo 184 de la Constitución Política, remitimos a la Asamblea Legislativa la Memoria Anual correspondiente al ejercicio económico del año 2006.

Durante el año 2006 la gestión de la Contraloría General estuvo marcada por un mayor dinamismo y versatilidad para organizarse internamente y cumplir de mejor forma su mandato constitucional y legal, lo cual se espera redunde en mejoras en los productos de fiscalización. Múltiples y novedosas acciones han marcado una diferencia en la manera de gestionar, tales como el incremento en la presencia de la opinión institucional en la dinámica legislativa, un mayor acercamiento a los jefes de las instituciones públicas para explicar la dinámica del control interno desde la óptica de la fiscalización preventiva y finalmente con esfuerzos explícitos por proporcionar información relevante a los ciudadanos.

Es de especial importancia resaltar el acercamiento institucional a la ciudadanía, todo con una mayor orientación de servicio. Este propósito se ha concretado en mejoras sobre la disposición de información básica, lo cual promueve la transparencia, así como a través de la apertura de canales de participación claros que permiten que el control sea un asunto al alcance de todos.

Entendemos que el control ciudadano depende de la existencia de un marco normativo adecuado que así lo permita, pero también depende de la capacidad de disponer información clara, confiable, oportuna y entendible y de la posibilidad de accionar los mecanismos que correspondan para corregir desviaciones de los objetivos para los cuales se financia un sector público.

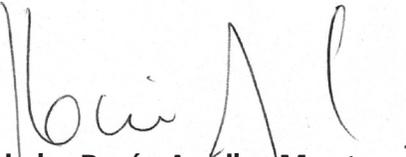
Con la lectura de la Memoria Anual también se puede observar un abordaje más comprensivo de la administración pública fiscalizada, lo cual busca una mejora en su gestión y en los resultados que finalmente llegan a los ciudadanos. Ejemplos de esto son el monitoreo y *“ranking”* del sector municipal y las acciones derivadas de su divulgación y de los múltiples estudios de fiscalización posterior. Además, se abordan cuatro temas de Opiniones y Sugestiones para el mejor manejo de los fondos públicos, relacionados con la gestión de los gobiernos locales, el fortalecimiento del marco funcional de la Contraloría, la organización

del Estado costarricense y la función de refrendo de contratos de la administración pública que ejerce la Contraloría General de la República.

Todos estos esfuerzos han llevado al convencimiento de que la gestión institucional puede dinamizar al sector público costarricense, pues creemos que el control interno y externo son elementos esenciales para dirigir todos los esfuerzos públicos hacia lo que se denomina el Buen Gobierno e impactar de la mejor forma el bienestar de la ciudadanía.

Por lo tanto, son estos los momentos y espacios óptimos para exponer los principales acontecimientos que sirven para contribuir con la memoria de los costarricenses y más específicamente con la de los diputados y diputadas.

Atentamente,

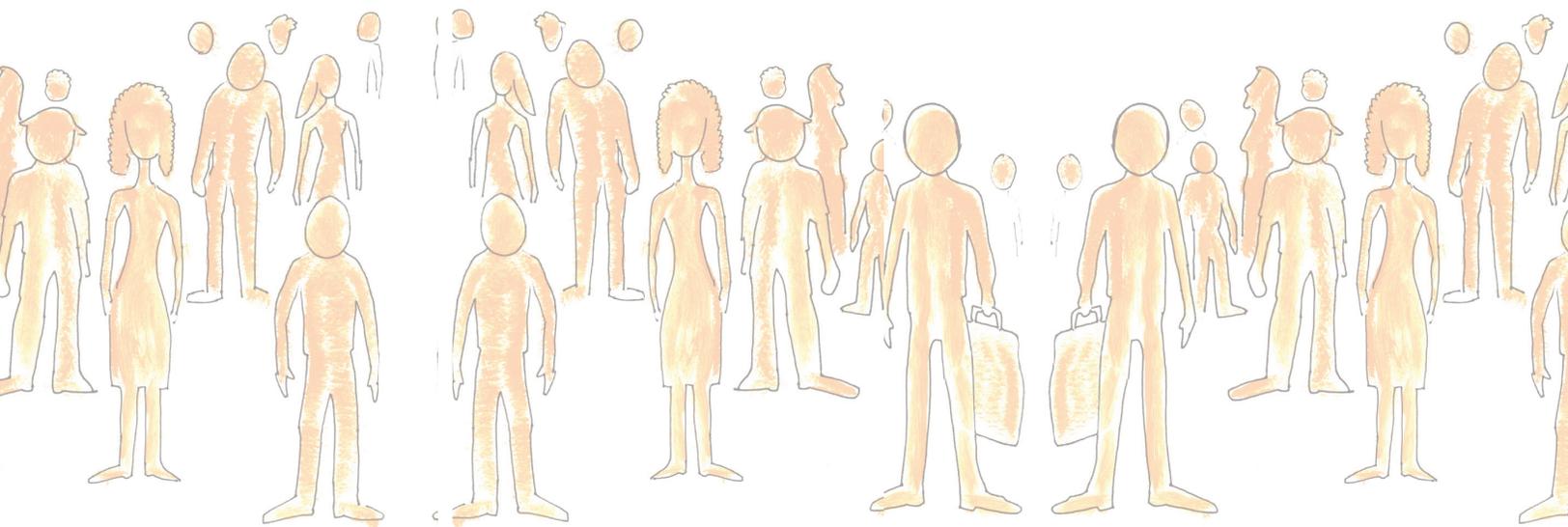


Licda. Rocío Aguilar Montoya
Contralora General de la República



Licda. Marta Acosta Zúñiga
Subcontralora General de la República

Primera Parte
Opiniones y Sugestiones



Primera parte

Opiniones y Sugestiones

Introducción

De acuerdo con lo establecido en el inciso 3 del artículo 184 de la Constitución Política y como resultado de la fiscalización integral ejecutada por la Contraloría General de la República en el marco de su estrategia institucional y de los requerimientos de un entorno cambiante, interesa desarrollar en este acápite cuatro temas fundamentales para el ejercicio del control político que ejerce la Asamblea Legislativa en busca del mejoramiento del manejo de los fondos públicos.

El primer tema trata sobre la gestión de los gobiernos locales y las acciones necesarias para su fortalecimiento. Este apartado expone una serie de elementos que afectan el buen accionar de un sector llamado a cumplir un papel vital sobre el bienestar de la sociedad y que tiene la particularidad de estar más cerca de las necesidades de los ciudadanos. Tal como se puede apreciar del comentario, algunas de las problemáticas de los gobiernos locales son de gestión y por lo tanto las oportunidades de mejora dependen de acciones dirigidas hacia su control interno y del mismo control externo, mientras que otras tienen un origen estructural y pueden depender muchas veces de acciones legislativas para su corrección, tales como la ausencia de sincronización temporal en la elección de los funcionarios municipales, lo que tiene efectos negativos sobre la gestión y la inmadurez en la gestión municipal para asumir la prestación de nuevos servicios públicos y responsabilidades no tradicionales, lo cual imposibilita la aplicación del mandato contenido en el artículo 170 de la Constitución Política.

El segundo tema trata el fortalecimiento del marco funcional de la Contraloría General de la República dentro de la normativa que rige para el Sistema de Fiscalización y Control Superiores de la Hacienda Pública. En este apartado se hace un recuento de las funciones y atribuciones que durante los últimos años han sido encargadas a la Contraloría General de la República y que de acuerdo con un enfoque de prioridades institucionales y dentro de un marco lógico y sistémico, representan un considerable costo de oportunidad por el desvío de atención y la dispersión en el desarrollo de la rectoría del Sistema de Fiscalización y Control de la Hacienda Pública que le corresponde ejercer. Al analizar esta situación de manera integral, este órgano contralor considera necesario que se depure y clarifique la función fiscalizadora hacia la mejor definición de las reglas en materia de control.

El tercer tema abordado en esta parte de la Memoria Anual expone una serie de reflexiones sobre la organización del Estado costarricense y el desarrollo de su capacidad institucional, para lo cual plantea la necesidad de dimensionar de mejor forma los conceptos de reforma y modernización del Estado y llama la atención sobre la necesidad de desmitificar su visión tradicional. El capítulo resalta el papel del Ministerio de Planificación Nacional como ente rector de los procesos relacionados con la modernización del Estado y de la Administración Pública costarricense, sobre la necesidad de articular la dirección sectorial, sobre el desarrollo de una óptima gerencia pública y en la activación de mecanismos de rendición de cuentas asociados a ambos.

Finalmente y como cuarto tema relevante, se presenta una serie de reflexiones relacionadas con la función de refrendo de contratos de la administración pública costarricense que ejerce la Contraloría General al amparo del artículo 184 de la Constitución Política. En este apartado se abarca la cobertura del refrendo de acuerdo con la jurisprudencia constitucional de los últimos años, se identifica una serie de riesgos y consecuencias asociados con el ejercicio de esta función y se exponen algunas medidas inmediatas que estaría adoptando la Contraloría General de la República para reducir la incidencia de los riesgos identificados.

1. La gestión de los Gobiernos Locales: Acciones necesarias para su fortalecimiento

La Constitución Política y las leyes establecen como competencia de las municipalidades la administración de los servicios e intereses de sus cantones. Esas necesidades e intereses pueden ir desde la atención de servicios básicos –como el abastecimiento de agua, limpieza de vías, recolección de desechos sólidos – hasta la construcción de infraestructura e inversión en capital humano para impulsar la competitividad, el empleo y el desarrollo económico y social de sus territorios. Actualmente, el sector municipal presta 30 servicios comunitarios de diferente índole.

A pesar del amplio ámbito de competencias de las municipalidades, en el país ha prevalecido un Estado muy centralizado que ha limitado las condiciones políticas, legales, financieras y administrativas para la descentralización de otras competencias y funciones en los municipios, así como la asignación de los recursos para que su gestión sea efectiva en beneficio de los intereses ciudadanos, pues el mismo Estado ha asumido esas competencias en el orden local por medio de los ministerios o instituciones autónomas.

No obstante lo anterior, el Estado enfrenta dificultades importantes para la atención del incremento en las demandas de los ciudadanos, por lo que ha desarrollado una serie de acciones para el fortalecimiento de las municipalidades a través de las organizaciones públicas y privadas, principalmente financiadas con la cooperación de organismos internacionales.

Como parte de esas acciones, en el año 1995 el Estado trasladó la administración del impuesto territorial a las municipalidades¹; en 1998 se reformó el Código Municipal destacando la elección popular del alcalde²; en el año 2001 se aprobó una reforma al artículo 170 de la Constitución Política, mediante la cual se establece el traslado gradual de un 10% del presupuesto nacional a las municipalidades³, y se materializó la transferencia de una parte de los recursos que recibe el CONAVI del impuesto único a los combustibles para las municipalidades⁴. Por otra parte, los organismos internacionales como la Agencia de Cooperación Alemana, la Agencia Española de Cooperación y la Comunidad Europea entre otros, junto con las entidades que apoyan el desarrollo, fomento y asesoría municipal, desarrollan proyectos pilotos que procuran fortalecer la planificación de largo plazo de las municipalidades con la participación ciudadana. Como parte de un empréstito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se está desarrollando un proyecto que busca fortalecer los sistemas de información financiera de todas las municipalidades. Además, se está promoviendo la tramitación y aprobación de proyectos de ley importantes que buscan materializar la transferencia de competencias y reformar la ley de patentes con el objeto de que las municipalidades aprueben sus impuestos, entre otros.

Por otro lado, el actual Gobierno plantea modernizar y dinamizar las estructuras políticas y administrativas locales para que sean conductoras del desarrollo local estratégico y asuman los nuevos retos que genere el proceso de descentralización del Estado promoviendo

¹ Ley N° 7509 del 9 de junio de 1995.

² Artículo 12 del Código Municipal, Ley N° 7794.

³ Ley N° 8106 del 3 de junio de 2001.

⁴ Ley N° 8114 del 9 de julio de 2001.

governabilidad y participación ciudadana, mediante procesos de capacitación, desarrollo tecnológico y conectividad y actividades de articulación entre las municipalidades y las instituciones estatales. Recientemente el Gobierno Central anunció la entrega, en el año 2007, de \$16.000,0 millones para obras viales cantonales y \$3.000,0 millones para otras obras de infraestructura, además de una mayor participación de los municipios en la ejecución de los proyectos cantonales por parte de los ministerios.

En este proceso de fortalecimiento, la Contraloría General de la República ha contribuido mediante la emisión de normativa específica, la constante capacitación y la publicación de informes sobre el estado del sector municipal, observándose en los últimos tres años cambios positivos en materia de aprobación presupuestaria, pues la aprobación de los proyectos de presupuesto ordinario alcanza casi el 100% y los pocos casos de improbación se asocian a problemas de relación entre el Concejo y el Alcalde, más que a la inobservancia de los criterios técnicos que rigen su formulación. La Contraloría también ha venido introduciendo el concepto del manejo de indicadores de gestión, para impulsar la rendición de cuentas y es así como ya varias municipalidades han hecho esfuerzos por definir sus propios indicadores de medición.

Se plantean entonces una serie de retos y desafíos para los gobiernos locales que requieren de voluntad política para su desarrollo y consolidación: lograr gobernabilidad, transparencia y participación ciudadana; fortalecer las capacidades para atender con eficiencia y eficacia las crecientes demandas de sus administrados; potenciar la percepción y uso de los recursos financieros; mejorar la plataforma organizativa y la gestión de los recursos humanos; revisar los procesos y procedimientos para hacerlos más ágiles; incorporar nuevas tecnologías a los procesos de trabajo; mayor integración y utilización de los sistemas de información; promover una cultura de negociación, concertación e innovación; en síntesis, gobiernos locales con mayor capacidad y flexibilidad para responder con eficiencia y eficacia a las demandas del entorno y al desafío del desarrollo.

Para transformar la realidad de los gobiernos locales es necesario analizar y resolver sus deficiencias y debilidades desde varias perspectivas: política y jurídica, administrativa, financiera y la rendición de cuentas y participación ciudadana.

a) Perspectiva política y jurídica.

Muchos de los problemas de los gobiernos locales surgen por la forma en que son electos los representantes de sus órganos deliberativos –el mismo día de las elecciones presidenciales y del congreso– con lo que de alguna manera esa elección pierde importancia y no obliga a las autoridades así electas a asumir compromisos y rendir cuentas.

Por otra parte, la elección de los regidores en forma separada de la elección de los alcaldes –la que se realiza 10 meses después– genera grandes diferencias entre los planes de unos y otros, y serias dificultades de gobernabilidad que en algunos casos han ocasionado conflictos que prácticamente han paralizado la municipalidad y limitan la solución de problemas graves del cantón, con la consecuente pérdida de credibilidad y desconfianza en el régimen municipal.

La reforma al Código Municipal del año 1998 varió de manera radical la organización de los gobiernos locales, al pasar de un modelo de autoridad unitaria a otro de autoridad compartida: concejo municipal con la figura del presidente con nuevos poderes y por otro lado la figura del alcalde con voz pero sin voto dentro del Concejo, autoridades que están en esferas claramente separadas¹.

El alcalde es una figura independiente del concejo que llega con un programa de gobierno que se supone es aprobado por los ciudadanos que votaron por él. Además, según lo dispuesto en el Código Municipal, es el concejo municipal el que establece las políticas del gobierno local, lo que genera conflictos, pues algunos concejos quieren imponer sus ideas y tratar al alcalde como una autoridad subordinada, lo que genera trabas y tensiones en la gestión municipal y requiere de habilidades políticas de dichas autoridades locales para negociar y consensuar tanto entre ellas como con los ciudadanos.

El actual Código dio un impulso a una planificación estratégica de mayor alcance que oriente la ejecución de los presupuestos, por medio de la creación de la figura del Plan de Desarrollo Municipal. No obstante, la mayoría de los gobiernos locales no aplican procesos eficaces de planificación que coadyuven a la ejecución ordenada de los fondos públicos y a la consecución de los objetivos propuestos. La mayoría de las municipalidades no disponen de planificación estratégica de largo plazo, en general los planes de desarrollo municipal no responden a un diagnóstico de las necesidades cantonales, no se cuenta con criterios de evaluación de resultados y la planificación operativa se orienta más al cumplimiento o ejecución de las actividades administrativas y a la prestación de los servicios comunales tradicionales, dejando de lado las políticas y proyectos para promover el desarrollo económico, social y ambiental, sostenible y territorialmente ordenado.

Por otro lado, los órganos de apoyo no han cumplido el rol que les corresponde para el fortalecimiento municipal. A pesar que desde la creación del IFAM se le asignó a esta entidad mantener programas permanentes de adiestramiento para regidores y personal municipal y que en 1998 se creó el sistema nacional de capacitación municipal, cuya conducción se encargó al Consejo Nacional de Capacitación Municipal, es necesario establecer un proceso sistemático y continuo de análisis de las brechas de competencias que afectan a los funcionarios municipales, con el fin de mejorar los conocimientos, destrezas y actitudes de dichos funcionarios y, con ello, contribuir a mejorar la gestión de las municipalidades y la prestación de servicios a las comunidades.

A pesar de la oferta de capacitación existente, no se obtiene el mejor provecho de ella, puesto que muchas veces quienes acuden a los eventos no son los funcionarios hacia quienes se dirige la capacitación, con lo que se desaprovechan los esfuerzos existentes sobre este particular. Asimismo, la oferta la están brindando varias organizaciones a la vez, en forma dispersa y desintegrada lo que impide potenciar el uso eficiente de esos recursos.

Aprovechando la coyuntura de que el Gobierno, la Comisión de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo de la Asamblea Legislativa y otras instituciones públicas y privadas

¹ Véase en el informe DFOE-SM-113-2006, en el Capítulo I, el Apartado 6 denominado "Elección popular de los alcaldes e impacto en la gestión de los gobiernos locales".

están trabajando en varias reformas al marco jurídico que regula el régimen municipal, se deberían introducir modificaciones para que; entre otros, se unifiquen las elecciones de alcaldes, regidores y síndicos; se separen las elecciones municipales de las nacionales, con la finalidad de disminuir los niveles de abstencionismo y mejorar la representatividad y la legitimidad en la toma de decisiones de estas figuras políticas; se revise y armonice la normativa referente a los procesos de planificación municipal, evaluación y rendición de cuentas, con el objeto de definir el verdadero alcance de la participación ciudadana en esos procesos. Por otro lado, se deberían revisar las funciones del Concejo y del Alcalde para proponer el marco político y de gestión que supere las fallas que presenta la legislación vigente que afecta el accionar municipal.

Otra reforma importante en materia de planificación para el desarrollo sostenible de las comunidades es que los candidatos a alcalde, deban elaborar sus planes de gobierno fundamentados en los Planes de Desarrollo Municipal, que contengan la visión de desarrollo del cantón a largo plazo, elaborados con participación ciudadana y que contengan indicadores que permitan evaluar su cumplimiento y un contenido mínimo que garantice su legitimidad.

Se tiene entonces que la rendición de cuentas a la ciudadanía mediante una convocatoria general, debe ser por parte del Concejo y del Alcalde y debe fundamentarse no solo en aspectos de carácter político, sino en indicadores que midan la gestión desarrollada por el gobierno local en un periodo determinado.

b) La perspectiva administrativa.

Los detractores de los procesos de descentralización critican fuertemente la capacidad de los gobiernos locales para asumir más competencias y recursos, pero lo cierto es que los problemas de gobernabilidad, el exceso de trámites, la ineficiencia y los actos de corrupción, también se dan en las instituciones del Gobierno Central y del Sector Descentralizado, las que si bien es cierto cumplen un papel importantísimo en el desarrollo del país, en las últimas décadas han mostrado un aletargamiento para superar las brechas regionales en el desarrollo socioeconómico de los territorios.

También es cierto que el régimen municipal debe superar la ineficiencia histórica en la atención de las demandas de los administrados, trabajando en su fortalecimiento institucional, en el liderazgo y capacidad gerencial de sus autoridades, en la atención de las nuevas demandas y derechos de los ciudadanos y en el desarrollo de instrumentos y herramientas de gestión para el desarrollo local.

En los resultados de fiscalización sobre el sector municipal la Contraloría General de la República, ha determinado debilidades y deficiencias en la gestión financiera, administrativa, ambiental y en la prestación de servicios, que en gran parte obedecen a organizaciones que aún no está preparadas para atender con eficiencia y eficacia su objetivo más importante o razón de ser: la atención de las necesidades ciudadanas.

Un elemento importante para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales es el rediseño de sus esquemas de organización hacia un modelo menos burocrático, más flexible

y orientado a las demandas de los usuarios, con procesos y procedimientos que eviten las duplicidades y el exceso de requisitos y trámites, que permita la innovación y el cambio que demandan las nuevas condiciones del desarrollo económico y social, en fin, un gobierno más preparado para asumir mayores competencias y recursos.

A tono con lo anterior, también se requiere mejorar la gestión de los recursos humanos municipales, mediante la creación y aplicación de los instrumentos y herramientas que permitan profesionalizar y potenciar al funcionario municipal como mecanismo de desarrollo. En estos dos campos es encomiable la asesoría que han venido brindando organizaciones como la Dirección General de Servicio Civil y la Universidad de Costa Rica y más recientemente la Unión Nacional de Gobiernos Locales, entre otros; sin embargo son muy pocas las municipalidades que han aprovechado estos esfuerzos para su propio desarrollo.

c) Las condiciones financieras.

El presupuesto de los gobiernos locales representa apenas un 1.3% del Producto Interno Bruto (PIB), un 9% del presupuesto del Gobierno Central y un 1.68% del gasto público total, lo cual muestra la poca importancia relativa que tiene el gasto del sector municipal.

Por otro lado, muchas municipalidades muestran una situación financiera crítica que no les permite prestar servicios de calidad y de forma eficiente, con costos superiores a los ingresos que recaudan para su prestación, producto, entre otros factores, de los altos índices de morosidad en la recuperación de las cuentas que le adeudan sus contribuyentes, lo que finalmente se refleja en déficit presupuestarios.

Aunque el país se dirige hacia la descentralización, iniciando con una transferencia paulatina de competencias a los gobiernos locales, pareciera que aún la madurez política no prevalece en estos procesos. Un ejemplo de ello fue la reforma constitucional en la que se establece que del Presupuesto Ordinario de la República se les asignaría a todas las municipalidades del país una suma no inferior a un diez por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. Sin embargo, tal norma constitucional no ha sido materializada, pues un transitorio contenido en ella indica también que la asignación debe ser progresiva y que para cada caso la Asamblea Legislativa debe aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales y que no es sino hasta que se aprueben dichas leyes que se le asignarían los recursos. Ninguna de las leyes previstas en esa reforma ha sido aprobada y el traslado de competencias y recursos no ha iniciado aún.

En la gestión de las municipalidades en la recaudación de sus tributos y tarifas –como patentes, bienes inmuebles, impuesto sobre construcción y venta de servicios- si bien los resultados financieros muestran un crecimiento de estas fuentes, aún existen altos índices de morosidad por debilidades en la administración tributaria tales como problemas en las plataformas de valores que sustentan la fijación de impuestos o tarifas y en los procesos de control e inspección cantonal, lo que limita la posibilidad de trascender más allá del reducido nivel de ejecución de obras y de una prestación de servicios con calidad.

Si bien las municipalidades deben luchar para que se les transfiera oportunamente los recursos que les corresponden del presupuesto nacional, cerca del 65% de los recursos

municipales provienen de rentas propias, por tanto es importante que los municipios mejoren su capacidad de cobro, promuevan las reformas necesarias para la actualización de sus impuestos, mantengan actualizadas las tarifas por servicios, cuenten con los registros, catastros y sistemas de información actualizados y dispongan de las estructuras y el recurso humano suficiente para incrementar sus ingresos y salir de la precariedad económica en la que han estado desde hace muchas décadas, muchas incluso con grandes déficit.

Los municipios también deben modificar su estructura de gastos de manera que exista un equilibrio adecuado, con respecto a los requerimientos de desarrollo de sus comunidades, entre la inversión y la prestación adecuada de los servicios básicos. También se debe mejorar la capacidad de ejecución, pues aún muchos municipios presentan montos muy elevados de superávit al finalizar cada período presupuestario.

d) La rendición de cuentas y la participación ciudadana.

La rendición de cuentas – entendida como el deber de los funcionarios públicos de dar cuentas de sus acciones ante una autoridad superior o ante la ciudadanía, por la responsabilidad conferida y al derecho de los ciudadanos de controlar a los funcionarios cuya conducta considere insatisfactoria- es un elemento esencial del sistema democrático y en el régimen municipal reúne características particulares por su cercanía con la comunidad.

El artículo 5 del Código Municipal¹ establece que “Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local”, y el artículo 57 señala que los Concejos de Distrito tienen la función de fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos. De esta forma, se pretende involucrar a la sociedad civil, en forma individual o colectiva en el proceso de toma de decisiones del municipio.

Sin embargo, aún cuando existe un marco normativo para el sector municipal, que inclusive establece que los gobiernos municipales son los que fijan la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme un plan de gobierno inscrito por el Alcalde municipal para el período por el cual fue elegido², no se encuentran claramente definidos los niveles, métodos y medios de participación social y ciudadana en la planeación municipal, es decir, parece no haber una orientación clara sobre el “cómo” y “bajo qué procedimientos” se debe llevar a cabo la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y de los programas necesarios para un desarrollo armonioso y equilibrado del cantón.

Si bien es cierto existen cuatro medios de participación ciudadana; a saber, la audiencia pública, el plebiscito, el referendo y el cabildo, lo cierto es que estos medios son poco utilizados y cuando son aplicados, la asistencia de la ciudadanía es muy reducida. Esta situación se ve reflejada en los resultados de las últimas dos elecciones populares de alcaldes, en las cuales el porcentaje de abstencionismo, 77,2% en el 2002 y 76.2% en el 2006, revela

¹ Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998.

² Artículo 13, inciso a) del Código Municipal.

el poco interés de los ciudadanos en elegir a sus gobernantes, lo que le resta legitimidad al proceso y no los compromete a la obligada rendición de cuentas.

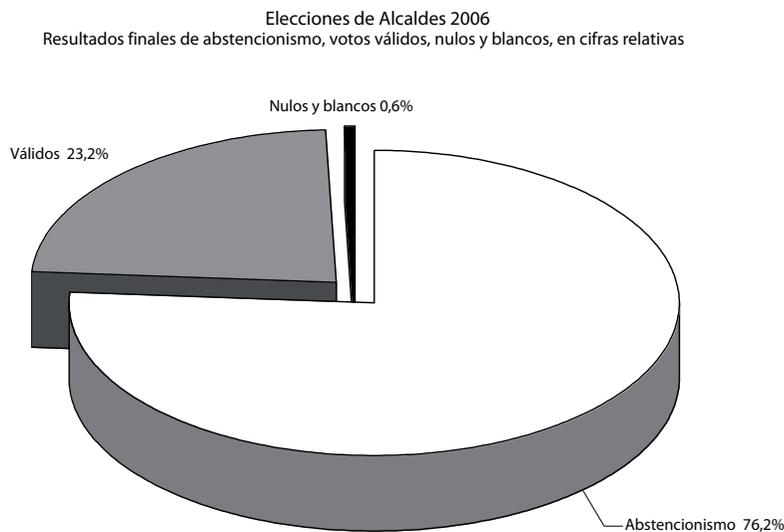


Gráfico 1.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

Cabe indicar que la participación ciudadana en sí misma no garantiza transparencia, pero crea la demanda para la rendición de cuentas y mejores resultados. En la medida que sea incorporada la sociedad civil en dichos procesos, se contribuye a mejorar el control interno y la evaluación sobre el uso de los recursos y sobre el buen gobierno del municipio; facilita material e insumos para la definición de prioridades y genera influencia sobre la orientación de la inversión. Dado lo anterior, la adecuada participación de la ciudadanía, no solo podría fortalecer la planificación para el desarrollo local, sino también la gestión del municipio, la evaluación de resultados y la rendición de cuentas, todo con el fin último de alcanzar un desarrollo sostenible e integral en cada cantón.

Es tan relevante el tema de la participación ciudadana y la rendición de cuentas, que en los últimos años se han venido desarrollando esfuerzos en esta materia para medir los avances obtenidos por distintos países. Es así como se elaboró el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria¹, en cuyo informe para el periodo 2005, se indicó que las autoridades políticas costarricenses que participan o tienen algún nivel de responsabilidad en los procesos presupuestarios deben profundizar los esfuerzos para mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas, de manera que la ciudadanía tenga acceso a información presupuestaria comprensible, oportuna, de utilidad y de calidad, recomendando el acceso público a esa información.

¹ En dicho índice participan un total de ocho países: Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú. Para el caso específico de la variable "Participación ciudadana en el presupuesto", Costa Rica pasó de un 8% a un 14% de respuestas positivas entre el año 2003 con respecto al 2005 y se encuentra ubicado en la tercera posición, después de Colombia y Perú; no obstante, el porcentaje alcanzado para el 2005 sigue siendo muy bajo. En el caso de la variable de "Rendición de cuentas", Costa Rica y México obtuvieron un 27% de respuestas positivas, antecedidas por Colombia con un 36% y Argentina con un 28%. Aquí también se muestra la necesidad de que nuestro país establezca mecanismos claros para realizar evaluaciones objetivas y técnicas que contribuyan en los procesos de rendición de cuentas de los gobernantes.

Al respecto, debe valorarse que no es factible incrementar los porcentajes de inserción de la ciudadanía en la toma de decisiones locales y en los procesos de rendición de cuentas, si los ciudadanos no tienen conocimiento de sus oportunidades de participación y de los temas a deliberar. Por tanto, debe existir un convencimiento claro de los ciudadanos sobre los beneficios que podría generar su participación en la toma de decisiones a nivel local, de lo contrario es difícil pretender que la participación ciudadana y la rendición de cuentas impacte el desarrollo integral y sostenido de los cantones.

En este sentido, la Contraloría General de la República considera que el Sistema de Fiscalización debe promover en las municipalidades el fortalecimiento, en primer lugar, de los procesos de planificación y sus respectivos mecanismos de verificación y evaluación de resultados, en segundo lugar, el fortalecimiento de los sistemas de control interno, en los que se enfatice el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas, y en tercer lugar, propiciar a través de la fiscalización la confianza y participación ciudadana en relación con la gestión municipal.

Ante este panorama, el rol de la Contraloría General ante las municipalidades en materia de planificación y presupuesto es determinante, dado que no solo debe emitir la normativa técnica para todo el proceso, desde la planificación hasta la evaluación municipal, sino que debe fiscalizarlo y también aprobar sus presupuestos. Es por tanto, que el esfuerzo se ha orientado, en una primera etapa, a establecer las condiciones técnicas idóneas para la apropiada formulación de los planes operativos anuales y el presupuesto; asimismo, se ha acompañado del diseño y puesta en práctica de indicadores de desempeño para facilitar la evaluación de resultados y la rendición de cuentas, indicadores que aún continúan analizándose para su mejoramiento, con el propósito de que reflejen verdaderamente el resultado de la gestión municipal y a su vez posibiliten interpretaciones de fácil comprensión para los ciudadanos.

A lo anterior debe agregarse el principio democrático que supone la generación de espacios y el suministro de información que permita a la gente, ya sea por medio de sus representantes o directamente, participar en la definición y conducción de los asuntos de interés público, de forma que también esto posibilite activar los procedimientos relacionados con la responsabilidad personal por el incumplimiento de los deberes, la cual en el caso de los funcionarios municipales puede ser de naturaleza administrativa, civil, penal o política. En este sentido, nuestra Constitución y nuestras leyes garantizan el cumplimiento de la libertad de petición de los ciudadanos.

En una segunda vertiente de trabajo, siempre dentro del fortalecimiento de la planificación institucional, se ha iniciado un proceso de apoyo para desarrollar los planes de largo plazo, denominados en el Código Municipal como Planes de Desarrollo Municipal, los que se ha interpretado corresponden al resultado del proceso político y técnico que reúne las inquietudes de los ciudadanos respecto a sus propias necesidades, y deberían establecer, por lo tanto, las prioridades para su atención y las estrategias de implementación en el largo plazo.

Este plan -salvo excepciones-, en la actualidad se diseña en las municipalidades con muchas deficiencias y en una forma cerrada, sin tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos. Es necesario entonces impulsar su desarrollo a través de un marco normativo que considere al menos, aspectos sobre participación ciudadana, diseño de indicadores de desempeño y

mecanismos para vincular los planes municipales y nacionales, y de esta manera garantizar la satisfacción del interés de los ciudadanos.

Uno de los informes que elabora este Órgano Contralor es el “Análisis y opinión sobre la gestión de los Gobiernos Locales” que no solo incluye un Índice de gestión financiero presupuestario o posicionamiento de las municipalidades en función de la gestión desarrollada, sino también un desarrollo sobre los principales problemas que afectan el sector, el cual genera información valiosa no sólo para las autoridades sino también para los medios de comunicación, la ciudadanía y la academia. Los datos que aporta ese documento y la ubicación que se hace de cada municipio con respecto a los demás, ha impulsado a varias municipalidades a desarrollar acciones importantes para mejorar la gestión y el desarrollo local.

La Contraloría General de la República también fortalece la participación por medio de las denuncias ciudadanas contra aparentes hechos anómalos de la administración pública y que tiene que ver con su derecho de exigir explicaciones sobre el manejo de la Hacienda Pública. La atención de las denuncias constituye un mecanismo que, aunque reactivo, promueve en alguna medida la participación ciudadana, la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y proporciona un medio que garantiza el derecho de solicitud de explicación que poseen los ciudadanos.

Entre el 2002 y el 2005, de un total de 2.661 denuncias recibidas en la Contraloría General, 1.063 (40%) están asociadas al campo municipal. De este total, 790 (74%) corresponden a denuncias sobre la administración municipal y 273 denuncias (26%) se refieren a actividades estratégicas, relacionadas directamente con la razón de ser de los gobiernos locales. Siendo un sector institucional que representa menos del 2% del gasto público total, ocupa una gran parte de los recursos de fiscalización por la gran cantidad de denuncias que se reciben. Cabe señalar que, como resultado de la fiscalización ejercida en el Área de Servicios Municipales a raíz de las denuncias, la Contraloría ha impuesto sanciones a regidores y alcaldes municipales, y ha presentado denuncias penales al Ministerio Público.

En este ámbito, un espacio de acción por explotar para la Contraloría General es el proceso de educación al ciudadano sobre las competencias institucionales para el establecimiento y trámite de una denuncia, de modo que se le informe cuál es la mejor vía para ejercer su derecho de petición y respuesta. Con esto, el ciudadano constituye un elemento importante dentro del proceso de rendición de cuentas, pues se convierte en un auditor de la gestión pública. En el caso municipal resulta más sencillo activar este elemento, debido a la cercanía de la población con la administración activa y su gestión, y lo que se requiere es la divulgación de información clara sobre sus derechos y los medios de que dispone para denunciar sus inconformidades.

2. Fortalecimiento funcional de la Contraloría General de la República

En un Estado de Derecho, la separación de competencias mediante el sistema de frenos y contrapesos entre los poderes, es un requisito sin el cual difícilmente un sistema político pueda ser considerado democrático. Los controles [de todos los tipos] están concebidos para evitar abusos y sancionar las transgresiones, por lo que su esencia jurídica es central, principalmente en la definición de las reglas y en el establecimiento de los alcances de dichos controles, y también en la legitimidad política del sistema.

El ejercicio de la rectoría sobre el ordenamiento de Control y Fiscalización Superior de la Hacienda Pública es una de las principales funciones asignadas a la Contraloría en la Ley Orgánica. El legislador en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 5) del artículo 184 de la Constitución Política¹, debe propiciar las herramientas necesarias para fortalecer esa competencia y dotar a la Contraloría de instrumentos que permitan agilizar las labores de fiscalización y favorecer la intervención de las instituciones del sector público en el resguardo de la Hacienda Pública. Lo anterior con el objetivo de que cada vez se fomente más el deber de rendir cuentas a los ciudadanos de la manera en que los funcionarios públicos administran, custodian o invierte los recursos de todos los costarricenses.

En ese sentido, la propia Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en varias de sus resoluciones ha considerado que la Asamblea Legislativa al dictar leyes que asignen competencias a la Contraloría General, debe evitar atribuirle funciones que distraigan sus recursos a la vigilancia de la Hacienda².

Sin embargo, luego de un estudio realizado por este órgano contralor de la legislación vigente desde 1949, cumpliendo así un requerimiento asumido ante la Comisión de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa, se logró determinar que de las leyes emitidas desde ese año, existen cerca de 670 funciones vigentes que debe atender la Contraloría General, de las cuales cerca del 36% se refieren a funciones ajenas al quehacer de esta institución, ya sea por no formar parte de las competencias que constitucionalmente se le asignaron, por ser funciones ya contempladas en su ley orgánica, o bien, por tratarse de normas que por la realidad actual y los cambios que el ordenamiento ha vivido, carecen de relevancia para el ejercicio del control y la fiscalización.

En efecto, si se realiza un recuento más detallado de esas funciones extra que se incorporaron como atribuciones de este órgano contralor, se tiene que al menos un 26% de ellas corresponde a funciones que de acuerdo a la nueva normativa sobre controles, corresponde ejercer a los jefes de las instituciones. En otras palabras, se trata de funciones específicas que asignan a la Contraloría atribuciones de coadministración. Otro grupo similar (23%) lo constituyen aquellas funciones que se han señalado bajo la categoría de “imprecisión del término fiscalización”, debido a que aunque en el fondo se trata de un control externo, la ley le indica a la Contraloría la realización de acciones de controles internos o más propios

¹ ARTÍCULO 184.- Son deberes y atribuciones de la Contraloría: (...) 5) Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.

² Ver Resoluciones de la Sala constitucional N° 5120-95, 998-98, 9547-98, entre otras.

de la administración, tales como revisar, vigilar o supervisar directamente la administración de los fondos públicos.

Como ejemplo de ese crecimiento exponencial de las funciones de la Contraloría puede observarse el siguiente gráfico:

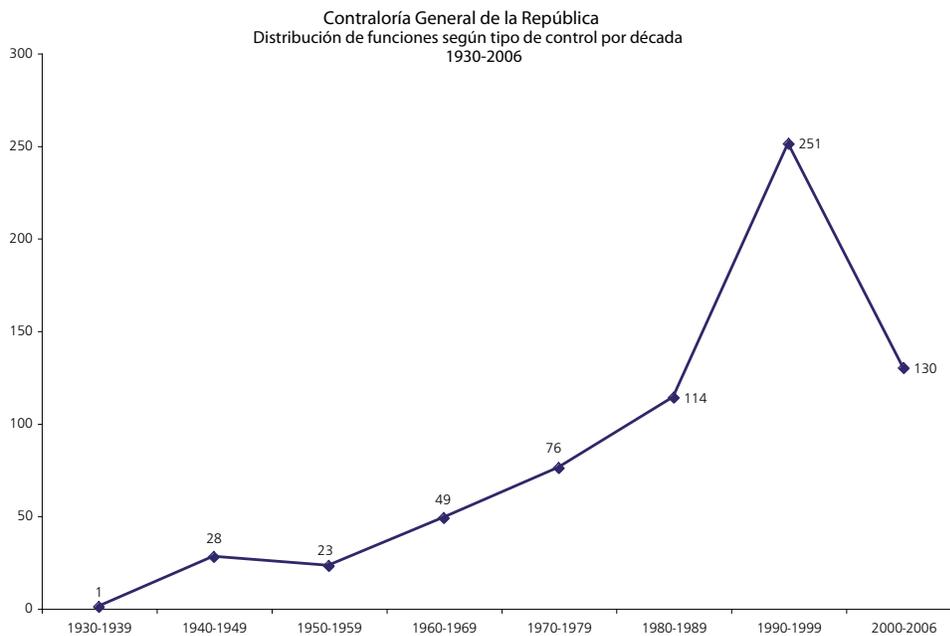


Gráfico 1.2

En términos de la gestión de fiscalización, esto quiere decir que conforme han ido incrementándose otras funciones de control, la Contraloría no ha planteado paralelamente el ajuste, la adaptación o incluso la derogación de ciertas funciones, que ya no responden a las necesidades actuales de fiscalización externa para la Administración Pública. Ello, aunado al hecho de que tampoco se han presentado incrementos en los costos para la fiscalización, lo que lleva a que, aún con las limitaciones existentes, la Contraloría General ha asumido responsablemente este esfuerzo.

Lo anterior se ha caracterizado principalmente en el hecho que nuestro propio ordenamiento jurídico ha incorporado en esas leyes una serie de actividades de control sobre los entes u órganos públicos, en el sentido que someten a consideración de diversos órganos las actuaciones de los funcionarios responsables, lo que ha promovido que por una parte se dificulte la toma de decisiones en las entidades y por otra, que se evada por las autoridades su responsabilidad y deber de rendir cuentas.

Así por ejemplo, se logró determinar que actualmente nos encontramos con una administración pública en donde algunas de sus decisiones gerenciales sobre el manejo de los recursos y el logro de sus objetivos, está supeditado a aprobaciones, autorizaciones, duplicidades de funciones o especies de arbitrajes de entes externos. Pero por otra parte, esos entes externos debieron asumir competencias ajenas a su naturaleza, ocasionado una distorsión de los verdaderos controles que se requieren en cuanto al manejo de fondos públicos o a la prestación de servicios, desencadenando en obstáculos o limitaciones en el

actuar de la administración y diluyendo la responsabilidad de aquellos en quienes se delegó ésta. Con ello sólo se ven perjudicados los propios ciudadanos quienes no pueden tener respuestas oportunas a sus solicitudes o requerimientos de servicios públicos, perdiendo cada vez más su confianza en los gestores y servidores públicos, así como en las instituciones del gobierno.

Ahora bien, debe reconocerse que tal situación ha provocado cierta reacción de la Asamblea Legislativa para tratar de ordenar el ejercicio del control y fiscalización de la Hacienda, con el desarrollo de diversos mecanismos tendientes a proporcionar transparencia, agilidad en la prestación de los servicios públicos, en la satisfacción del interés general, en la obtención de productos en forma eficaz y eficiente y eficacia en la atención de sus competencias. Entre esos mecanismos destacan la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (N° 7428), la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos (N° 8131) y la Ley General de Control Interno (N° 8292).

Dichas normas configuran un andamiaje normativo e institucional que aclara los roles de todos los órganos públicos dirigidos evidentemente *“al reforzamiento de los principios de eficiencia y de eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas, como elementos esenciales de la gestión de la Hacienda Pública”*¹.

No obstante, ello no termina de desenredar el quehacer de las administraciones públicas que continúan supeditando su accionar a la aprobación u autorización de ciertos actos ante la Contraloría General, lo cual requiere un fortalecimiento del control interno institucional que permita a cada jerarca asumir su responsabilidad en el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos al brindar los servicios de su respectiva entidad, así como en la administración de los recursos económicos y humanos que posee para lograr esos fines.

Se requiere fomentar una legislación moderna que retome las normas de control interno que el Congreso y la Contraloría General han promovido desde el año 2000, como parte de una sana práctica de administración que está presente en la historia humana desde tiempos inmemoriales, de manera que la legislación se centre en fortalecer la responsabilidad primaria de su creación, desarrollo y mantenimiento en la Administración activa, con cuatro objetivos fundamentales de protección del patrimonio público por pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; confiabilidad y oportunidad de la información; la garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones y; el cumplimiento con el ordenamiento técnico y jurídico.

Analizando esta situación de manera integral, este órgano contralor considera necesario que se depure y clarifique la función fiscalizadora hacia la mejor definición de las reglas en materia de control. Por ese motivo, y de manera congruente con la preocupación que ha venido mostrando la Contraloría General por la necesidad de una visión clara en cuanto tema del crecimiento y diversificación de la organización de la Administración pública², se debe procurar devolver a los jefes y demás funcionarios del sector público la potestad de gerenciar sus entidades bajo la responsabilidad que la toma de sus decisiones implica,

¹ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2002. pág. 13

² Contraloría General de la República. Memoria Anual 2002. pág. 4

evitando el traslado de esas decisiones a otras esferas que conlleva un retraso en la definición de las acciones para cumplir con los requerimientos del ciudadano, además de propiciar un estancamiento del Estado en cuanto al avance de las acciones públicas, devolviendo a la administración su función de rectoría acompañada de su deber de probidad, responsabilidad y rendición de cuentas. Una sin la otra no es posible ejercerla.

Este cambio se orienta hacia la eliminación o modificación en funciones que en otra hora le han sido asignadas a entes de control o regulación externa, aún cuando no forma parte de las atribuciones para lo que fueron creadas esos entes.

A manera de síntesis de la discusión realizada, resulta pertinente puntualizar algunos temas que involucra el nuevo modelo, y que son fundamentales para comprender la importancia y los alcances de este cambio legislativo que se debe impulsar:

- Es necesario abandonar la visión tradicional, que plantea el control como una función propia y exclusiva de los órganos externos, para promover una concepción que parte de la idea de sistema, de manera que se comprenda que los actores del control son tanto internos —la auditoría interna y la propia Administración— como externos, incluyendo entre estos últimos a la sociedad civil, que exige transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los fondos públicos.
- Para satisfacer las demandas de la sociedad civil deben mejorarse los sistemas de administración y control del Estado.
- Los jefes de la Administración, empezando por el propio Poder Ejecutivo deben retomar su poder de dirección en sus propios entes u órganos y responsabilizarse por sus acciones, mediante la implementación de sistemas de control interno que promuevan alcanzar sus objetivos. Es necesario permitir a los jefes que cuenten con las herramientas para que puedan tomar decisiones y dirigir sus actos sin depender de otras instancias externas, que ha venido promoviendo la coadministración de dichas instancias de control o regulación, al tiempo que se reasignan los deberes de responsabilidad y control.

Esta reforma es fundamental, pues como apunta un conocido experto en rendición de cuentas, no es posible pedir cuentas a quien no tiene responsabilidad de las acciones (Schedler; 1999: 23).

3. Un reto decisivo: Reorganización del Estado y de la Administración Pública para el desarrollo de su capacidad institucional

Este tema busca propiciar la discusión nacional sobre la necesidad de plantear e implementar una estrategia integral para reformar y modernizar el Estado y la Administración Pública Costarricense, con el fin de promover un fortalecimiento sistémico y sistemático de las capacidades institucionales, que responda a los requerimientos actuales y futuros de la sociedad, de manera eficaz, eficiente y con transparencia según lo establecen los principios normativos y sociales prevalecientes.

En tal sentido el fundamento para la discusión nacional debe partir de una desmitificación de los conceptos de reforma y modernización del Estado, conforme a los nuevos desarrollos teóricos y metodológicos sobre el tema que los consideran como aspectos intrínsecos dentro de los procesos de la administración pública moderna, tendentes a ampliar oportunidades y potenciar capacidades para una adecuada satisfacción de las necesidades y demandas de la población. En este marco, la reforma del Estado y de la Administración Pública Costarricense constituye un proceso amplio, integral y de largo plazo, que conlleva a un replanteamiento de su rol y funciones, siendo el punto de partida para llevar a cabo una reforma administrativa. Además, la reforma debe establecer una redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado, así como una nueva dimensión de la relación entre la sociedad civil y el aparato estatal; comprendiendo una perspectiva global de carácter político, normativo y administrativo.

a) Desmitificación del proceso de reforma y modernización del Estado

Los conceptos y acciones en materia de reforma y modernización del Estado en los años ochenta y noventa estuvieron orientados especialmente a resolver problemas de orden económico y derivados de los acuerdos sobre política económica contenidos en el Consenso de Washington¹. Hoy en día las acciones de reforma y modernización del Estado han evolucionado y tienen una connotación diferente; aspecto que debe quedar claro a las autoridades políticas del país para no caer en un rezago histórico perjudicial para el desempeño óptimo del Sector Público Costarricense, pues ya no deben constituirse en paliativos para enfrentar las crisis económicas sino por el contrario son consideradas “impostergables” en las administraciones públicas modernas, propiciando el impulso de una nueva concepción de gerencia pública y la implementación de cambios sustantivos para alcanzar el desarrollo institucional público².

Costa Rica no ha sido la excepción en la aplicación de reformas de corte economicista, puesto que varias de las acciones de reforma que se ejecutaron en el país a partir de la década de los

¹ El Consenso de Washington expone los acuerdos en materia de política económica de las principales instituciones financieras internacionales FMI, BCIE, BID. Constituye un decálogo de políticas destinadas a alcanzar unos determinados objetivos económicos, los cuales predominaron en América Latina y en otras regiones en desarrollo durante los años ochenta y noventa.

² Existen dos corrientes del pensamiento filosófico-administrativo que han venido a contribuir en la nueva concepción, contenido y alcances de la reforma y modernización del Estado y de la Administración Pública, en especial sobre esta última; estos son la “Nueva Gestión Pública” (NGP) y el “Neo Institucionalismo Económico”.

ochenta¹, se explican fundamentalmente en el combate de la crisis económica de esos años y el cumplimiento de compromisos establecidos en los convenios suscritos con organismos internacionales. Esto propició un proceso de reforma sustentado básicamente en acciones tendentes a la racionalización del Estado en términos de “su tamaño” y “reducción de los recursos destinados a su operación”; ejemplo de ello fue la aplicación de los denominados “programas de movilidad laboral”, donde se favoreció la reducción del recurso humano del Estado sin una visión estratégica e integral. Por su parte, a partir de la década de los noventa y contrario a las acciones descritas, se ha registrado una proliferación y un crecimiento desordenado de entes y órganos desconcentrados; reformas legales e institucionales de carácter aislado que le han asignando más funciones al Estado; así como el efecto en la organización del Estado como producto del surgimiento en el país de un nuevo modelo de desarrollo económico sustentado en el fomento a las exportaciones.

Los procesos de reforma que se han venido dando en el país desde esos años al presente, no se fundamentaron en una estrategia que involucrara el enlace entre la política económica y la social, ni contaron con una participación y aplicación efectiva de la rectoría asignada legalmente al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), a efecto de proporcionar una perspectiva integral del Estado, desde su rol, sus funciones, la estructura institucional y organizacional; así como tampoco responden a un modelo de gestión orientado a enfrentar de manera proactiva y efectiva los cambios que permanentemente se presentan en el entorno tanto a nivel nacional como internacional. Dichos procesos más bien han provocado una pérdida de capacidad instalada del aparato estatal formal, gastos innecesarios, una proliferación y crecimiento desordenado de entes y órganos desconcentrados; así como la coexistencia de estructuras paralelas que buscan sustituir y evadir el aparato estatal formal; todo lo cual ha generado una fragmentación y desarticulación del sector público, derivando en ineficiencia e incapacidad de satisfacer efectivamente los fines para los cuales fueron creadas las instituciones que lo conforman y por ende carente de mecanismos efectivos de evaluación y rendición de cuentas².

Tal situación ha propiciado que no se produjeran los resultados esperados en términos de un mayor desarrollo de las capacidades institucionales para responder de manera eficaz y eficiente a las demandas de la ciudadanía, ni han contribuido a constituir una organización moderna del Estado costarricense de cara al siglo XXI, puesto que fueron sustentados en reestructuraciones individuales en las instituciones públicas³.

Ante este panorama, es urgente y prioritario que se inicie un proceso de reforma y modernización del Estado y de la Administración Pública Costarricense, que permita garantizar la existencia de un sector público que responda de manera efectiva a las necesidades de la población y por tanto que contribuya al desarrollo del país. Por lo que, las reformas

¹ En los años 1989 y 1991 se crearon dos Comisiones de Reforma del Estado en el país (COREC I y COREC II) con una conformación de corte político. Estas Comisiones formularon propuestas y acciones para reformar el Estado, sobre todo dentro del marco y coyuntura de los Programas de Ajuste Estructural (PAE).

² Esta percepción también ha sido sustentada por diferentes estudios, como es el caso del “Estado de la Nación”, que en su Décimo Informe señala que en los últimos quince años el Estado costarricense no se redujo, sino que experimentó transformaciones institucionales dispares y desiguales.

³ Para mayor detalle ver estudio realizado por la Contraloría General de la República, “Informe sobre la Gestión de MIDEPLAN en el Proceso de Modernización de la Administración Pública”, Informe DFOE-SAF-01-2006 del 28/11/2006.

que se propongan deben estar sustentadas en un replanteamiento y nueva visión del rol y funciones que debe desempeñar en el nuevo modelo de desarrollo; visión que debe ser clara, orientadora y adaptada a la situación nacional en términos de su impacto en el desarrollo y no simplemente en mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales existentes.

En el contexto Iberoamericano, a la luz de la discusión internacional, en el año 1998 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) emite el pronunciamiento conocido como “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, en el cual se plantean los enunciados fundamentales para aumentar la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la Administración Pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad; considerando las siguientes características: profesionalización de la alta burocracia; transparencia en la Administración Pública y sus administradores responsabilizados ante la sociedad; descentralizar la ejecución de los servicios públicos; desconcentración organizacional; orientación por el control de los resultados, mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores, considerar la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos, orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario; y modificar el papel de la burocracia con la democratización del Poder Público, responsabilizándose el servidor público ante la sociedad, ante los políticos electos, y ante los representantes formales e informales de la sociedad.

Por tanto, para que el país avance hacia el replanteamiento e implementación de acciones de reforma y modernización del Estado de acuerdo con las dimensiones aquí expuestas, se requiere de una dirección política visionaria, clara y concreta por parte del Poder Ejecutivo, con los controles, seguimientos y evaluaciones correspondientes, que a su vez como elemento fundamental promueva los consensos políticos y sociales necesarios para su viabilidad y de esta forma las medidas y acciones planteadas aborden todos los ámbitos requeridos y no sufran los embates de fuerzas que las contrarresten.

b) Rol de MIDEPLAN en los Procesos de Reforma y Modernización del Estado

El MIDEPLAN es el ente rector de los procesos de reforma y modernización del Estado y de la Administración Pública de Costa Rica, dado el marco que provee la Constitución Política y otras normas de rango legal y reglamentario que conforman el marco normativo que rige la materia, por lo que, su principal función es definir criterios, instrumentos y lineamientos técnicos y metodológicos, dar seguimiento y evaluación constante para el logro de mayor eficacia y eficiencia en la función pública y velar porque dichos procesos se ajusten a los principios que establece el bloque de legalidad vigente.

Dentro del marco normativo que rige la materia de modernización del Estado, es de primordial importancia lo dispuesto por la Ley de Planificación Nacional, N° 5525, del 2 de mayo de 1974, la cual establece que dentro de los objetivos del Sistema Nacional de Planificación, está la realización de estudios, inventarios, análisis técnicos y publicaciones sobre la gestión y la modernización de la administración pública. También establece esa misma Ley que ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas llevarán a cabo una labor sistemática de modernización de su organización y procedimientos; que será coordinado conjuntamente con el MIDEPLAN, para tales efectos se crea en la normativa la Comisión de Eficiencia

Administrativa como uno de los mecanismos de coordinación y asesoría previstos, para la realización de programas de racionalización administrativa, con el propósito de mejorar la capacidad de planeamiento y ejecución de las actividades y propuestas institucionales y como un mecanismo para asegurar el cumplimiento de los planes de desarrollo.

Asimismo, con la promulgación de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, del 19 diciembre del 2001, se amplía la cobertura de la rectoría de MIDEPLAN introduciéndose elementos que conducen al fortalecimiento de los procesos de planificación y evaluación públicos.

No obstante la claridad de los procesos y funciones definidos en el marco normativo, los mismos no han sido puestos en práctica a cabalidad en el país, según estudios que ha realizado el órgano contralor sobre la materia¹. MIDEPLAN ha ejercido una débil rectoría sobre los procesos de reforma y modernización del Estado, caracterizándose por una ausencia de lineamientos actualizados, metodologías y procedimientos, falta de programas de capacitación, seguimiento y evaluación; así como, debilidades muy importantes en materia de responsabilidades derivadas del ejercicio de la competencia que debe ejercer el Ministerio en el proceso de modernización del Estado.

MIDEPLAN también ha carecido de un programa permanente, incorporado dentro de su estructura, que promueva, desarrolle, defina, organice, dé seguimiento y evalúe las acciones tendientes a reformar y modernizar integralmente a la Administración Pública Costarricense, tanto a nivel micro institucional (estructura, recursos humanos, tecnología, gestión) como macro estructural del aparato estatal, de manera tal que se pueda responder eficaz, eficiente y oportunamente a las demandas y requerimientos establecidos en el esquema de desarrollo nacional y las necesidades de la sociedad. Lo anterior, aunado al hecho que la dependencia de MIDEPLAN responsable de implementar los procesos de modernización y reforma de la Administración Pública, no cuenta con la capacidad instalada y los recursos humanos necesarios y suficientes para hacerle frente a las funciones que le han sido encomendadas.

Dada esta realidad que ha imperado, los procesos de reorganización que han llevado a cabo las instituciones públicas sujetas a la rectoría de MIDEPLAN, no han sido sustentados en un enfoque sistémico integral que posibilite el desarrollo socioeconómico del país, elemento primordial para implementar una verdadera reforma y modernización del Estado, sino, más bien se han circunscrito a formular reestructuraciones orgánicas parciales, individuales, independientes y limitadas en cuanto a la posibilidad de evaluar resultados en términos de costos y beneficios y del impacto económico y social que debe prevalecer en una estrategia sectorial que actúe articuladamente en procura del efectivo cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Planificación y de manera particular del Plan Nacional de Desarrollo.

Las limitaciones y debilidades que ha presentado el MIDEPLAN en cuanto al cumplimiento efectivo de las funciones que dan sustento a los procesos de reforma y modernización del Estado, han permitido una desarticulación de la Administración Pública, un crecimiento institucional desordenado y fragmentado que ha generado duplicidades en la atención de las necesidades y requerimientos de la sociedad, ausencia de mecanismos efectivos de

¹ Op cit, "Informe sobre la Gestión de MIDEPLAN en el Proceso de Modernización de la Administración Pública".

coordinación y de dirección política con una perspectiva sectorial y sistémica, aspecto que limita el cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos de las instituciones públicas y de manera conjunta los relativos al Sistema Nacional de Planificación; y a nivel de la estructura macro del Estado provoca que no se esté respondiendo a los cambios del entorno y que la respuesta pública a las necesidades de la ciudadanía sea limitada y poco oportuna.

Con el propósito de subsanar la problemática que presenta MIDEPLAN en cuanto al cumplimiento efectivo de las funciones que dan sustento a los procesos de reforma y modernización del Estado, esta Contraloría General emitió varias disposiciones a ese Ministerio, orientadas a que desarrolle e implemente una estrategia institucional de mediano y largo plazo para abordar los procesos de reforma y modernización de la Administración Pública; que diseñe un macro-proceso sistémico de reforma y modernización de la Administración pública y que active el funcionamiento de la Comisión de Eficiencia Administrativa y la Comisión Nacional de Capacitación y Formación para los Funcionarios de la Administración Pública establecidas en la normativa.

c) Dirección política sectorial, Gerencia Pública y Rendición de Cuentas.

Desde hace varios años esta Contraloría General ha venido señalando la existencia de un crecimiento desordenado y diversificado de la Administración Pública, que no responde a una estrategia sistémica y sistemática que conduzca al establecimiento de una reforma integral del Estado Costarricense, lo cual dificulta sensiblemente el desarrollo efectivo de la función esencial de conducción política que le corresponde, por imperativo legal, al Poder Ejecutivo tanto en el sector central como en el descentralizado, siendo en este último caso una relación de tutela y de dirección que le faculta para fijar metas y lineamientos generales al ente menor y coordinar su actuación a fin de que se satisfaga el interés público y no se afecte la unidad estatal. Para ello, la Administración Pública ha utilizado la figura de la rectoría sectorial con el propósito de articular en forma coordinada la dirección política del Estado.

No obstante lo indicado, durante más de treinta años, el Estado costarricense ha carecido de una eficaz dirección y coordinación política a nivel sectorial por parte del Poder Ejecutivo, –el cual tiene la obligación de mantener la unidad de la acción estatal con la facultad de dirigir y coordinar tanto la administración central como la descentralizada– y como consecuencia de ello es que las políticas y recursos públicos operan en forma dispersa, descoordinada, desarticulada, generando duplicidades y superposiciones de funciones a nivel institucional, y por ende contribuyendo a que cada componente de los sectores establecidos actúe en forma independiente como si éstos estuvieran aislados.

Tales aspectos han sido señalados por este órgano contralor en estudios realizados¹, respecto de la imprecisa comprensión del concepto, alcances e implicaciones de la rectoría que corresponde al Poder Ejecutivo, que erróneamente se ha hecho recaer sobre institutos y ministerios, y el menoscabo en el uso de la directriz y de la facultad de apercibimiento y destitución del jerarca en casos de incumplimientos injustificados y graves.

¹ Ver: Contraloría General de la República: “Informe sobre los Resultados del Estudio de la Gestión de Rectoría Orientada al Análisis de la Eficacia de las Políticas Públicas en el Sector Transportes”, DFOE-OP-28-2006 del 22/12/2006.

En ese sentido, el establecimiento de sectores para integrar el accionar del Poder Ejecutivo impulsado por la actual Administración, puede considerarse favorable para un proceso de fortalecimiento de las rectorías sectoriales. Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que en materia sectorial es necesaria una redefinición de la estructura de los diferentes sectores o ramos de actividad gubernamental, como lo ha indicado este órgano contralor en diferentes informes¹; existiendo sectores sumamente desarticulados como es el de la producción, en donde encontramos ministerios, fondos, fideicomisos, programas financieros (en los bancos públicos) y otros actuando en la promoción y desarrollo de las diferentes organizaciones productivas, sin que exista la debida rectoría sobre uno de los temas fundamentales en la agenda de desarrollo de nuestro país.

Además de la dirección política, el buen gobierno como principio rector de la acción pública se logra en el tanto que la gestión pública sea efectiva en la atención de las demandas ciudadanas, y en el tanto quienes ocupan cargos públicos los ejerzan atendiendo valores y principios fundamentales de bienestar común, responsabilidad y probidad, como se indicó en la Memoria Anual 2004. Para ese buen gobierno, que debe ser transparente y rendir cuentas, el marco normativo proporciona una serie de herramientas básicas fundamentadas en el artículo 11 de la Carta Magna, entre las que se encuentran, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Ley General de Control Interno, y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, cuya aplicación plena enfrenta grandes retos que esta Contraloría ha señalado en sus memorias anuales, dado que es prioritario, entre otros, el fortalecimiento de la función de evaluación de los proyectos, programas y políticas públicas para hacer que la rendición de cuentas constituya un proceso continuo que inicia con la formulación del plan estratégico institucional; la expresión financiera de los planes anuales operativos; el seguimiento y control de su ejecución y la evaluación de los resultados obtenidos.

d) Principales hallazgos de los estudios de la Contraloría General de la República, relativos al proceso de reorganización del Estado.

La situación descrita, ha sido evidenciada por la Contraloría General de la República en sus informes de fiscalización y señalada en memorias anuales de períodos anteriores. Durante el año 2006 se realizaron estudios de fiscalización a la luz de la estrategia institucional, los cuales profundizaron su análisis en la estructura organizativa, normativa, situación financiera, mecanismos de coordinación y dirección, desde una perspectiva sistémica, sectorial e institucional.

Dentro de estos estudios; y con el propósito de sustentar la necesidad de reorganización del Estado, se hace mención a los resultados del análisis realizado durante ese año sobre el Sistema de Reforma y Modernización del Estado², en el que se determinó que MIDEPLAN durante el período 1995-2005 dictaminó ciento ochenta y tres (183) casos de reorganizaciones de instituciones públicas; un alto porcentaje de éstas se concentraron en pocas instituciones, produciéndose por lo general en periodos cortos y muchas de las cuales

¹ Ver mayor detalle en: Contraloría General de la República: DFOE-SO-30-2006 del 31/08/2006; DFOE-SOC-40-2006 del 15/12/2006 ; DFOE-OP-27-2006 del 22/12/2006; y DFOE-OP-28-2006 del 22/12/2006.

² Contraloría General de la República: "Informe sobre la Gestión de MIDEPLAN en el Proceso de Modernización de la Administración Pública", Informe DFOE-SAF-01 del 28/11/2006.

eran parciales, lo que lleva a concluir que fueron procesos fraccionados y faltos de una visión integral, denotando debilidad en los procesos de modernización de las instituciones. Asimismo permite deducir que ha faltado la acción de rectoría de MIDEPLAN, en la definición y aplicación de lineamientos y criterios técnicos encaminados a lograr procesos de modernización comprensivos e integrales que tiendan al mejoramiento del accionar público y la búsqueda como lo establece la normativa de mayor eficiencia y eficacia.

Por su parte los ministros rectores tuvieron una participación limitada sin una visión global en las acciones y el enfoque utilizado para la modernización del respectivo sector, así como la participación de cada una de las instituciones dentro de éste tampoco fue efectiva para el cumplimiento de los objetivos sectoriales que eventualmente se llegaron a formular. Aunado a lo anterior, el rector del sistema de planificación nacional no ha dado seguimiento a las reestructuraciones aprobadas y no ha promovido mediante lineamientos que las instituciones públicas lleven a cabo procesos de seguimiento y evaluación de las reorganizaciones implementadas. Tampoco ha tenido una participación definida y por tanto eficaz en el proceso de creación de instituciones públicas, ya que se percibe debilidad en la coordinación y acción sistemática con la Asamblea Legislativa, para el análisis de proyectos de reforma a leyes vigentes, o bien a la creación de leyes, que involucren asuntos de organización de la Administración Pública.

De manera que las acciones de reorganización que se han dado en el sector público son procesos limitados que no corresponden a un enfoque sistémico y sistemático, asimismo no responden de manera articulada a los objetivos del Sistema Nacional de Planificación, ni del Plan Nacional de Desarrollo, ni a una estrategia sectorial. Careciéndose de un programa permanente, que promueva, desarrolle, defina, organice, dé seguimiento y evalúe acciones tendientes a reformar y modernizar integralmente la Administración Pública desde todas sus facetas.

e) Necesidad de reorganizar y modernizar el Estado y la Administración Pública costarricense, un desafío impostergable.

Tal y como se ha venido señalando, hasta el día de hoy el país no ha formulado una estrategia de reforma y modernización del Estado y de la Administración Pública Costarricense; aún así, el sector público ha experimentado procesos de reorganización legales e institucionales, algunos de los cuales han tenido serias repercusiones en su estructura y funcionamiento. Reflejándose lo anterior en un debilitamiento de los mecanismos de planificación, desbalance fiscal permanente, la atomización y dispersión de entidades, duplicidad de funciones en algunas instituciones, provocando rigidez e ineficiencia en la gestión pública, todo lo anterior ha repercutido negativamente en la posibilidad de contar, de cara al siglo XXI, con un Estado moderno, fuerte y eficiente que contribuya al desarrollo económico y social del país.

Ante esto, considera esta Contraloría General urgente e impostergable la necesidad de que se incorpore dentro de las prioridades de la agenda nacional la implementación de un proceso de reforma integral fundamentado en una estrategia que involucre el enlace entre la política económica y la social, y cuente con la participación y aplicación efectiva de la rectoría asignada legalmente al MIDEPLAN, a efecto de proporcionar una perspectiva sistémica del Estado y de la Administración Pública Costarricense como un todo, desde su

rol, sus funciones, la estructura institucional y organizacional; así como, que responda a un modelo de gestión orientado a enfrentar de manera proactiva y efectiva los cambios que permanentemente se presentan en el entorno tanto a nivel nacional como internacional. Este es el desafío al que se enfrenta no solo el actual Gobierno en cuanto a la toma de decisiones y la puesta en práctica de acciones, sino también, la Asamblea Legislativa en la aprobación y sustento legal necesario para el fortalecimiento del Estado, mediante su modernización, como un desafío estratégico para el desarrollo nacional.

Cabe anotar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010¹ recién emitido por la actual Administración, se establece como uno de los cinco ejes estratégicos el de "Reforma Institucional", donde se plantean como los tres grandes desafíos en este campo en primer lugar el logro de mejoras sustanciales en la eficiencia y eficacia de la gestión pública; en segundo lugar la realización de transformaciones sectoriales e institucionales mínimas que aumenten la competitividad y la productividad de la economía nacional, ofreciendo oportunidades sociales para los sectores más vulnerables y en tercer lugar volver a situar en la agenda política nacional el tema de la reforma del Estado, tanto en sus dimensiones políticas, como institucionales y económicas, con el fin de crear las premisas para acuerdos nacionales en esta materia. El Gobierno deberá asegurarse de iniciar un proceso de reforma, favorecer los cambios factibles y prioritarios y sobretodo sentar las bases dirigidas a la definición, ejecución y evaluación de las acciones estratégicas que se planteen dentro de este Eje, de manera que produzcan resultados orientados a dotar al sector público de la estructura, condiciones e instrumentos necesarios y suficientes que le permitan atender eficaz y eficientemente las demandas y aspiraciones de la población, que debe ser el fin último de su accionar.

¹ Gobierno de Costa Rica, MIDEPLAN: "Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010", págs. 87-98.

4. El refrendo contralor: Una discusión necesaria

a) Algunas definiciones.

El artículo 184 de la Constitución Política establece en el párrafo segundo de su inciso primero, que no constituirá obligación para el Estado aquella que no haya sido refrendada por la Contraloría General. El refrendo, por lo tanto, tiene una base normativa expresa a nivel de la fuente superior de nuestro ordenamiento jurídico.

El refrendo es un acto de aprobación derivado de un análisis de legalidad que realiza la Contraloría General, en el que según lo ha desarrollado la Sala Constitucional, se verifica la conformidad de las cláusulas de un contrato administrativo con el cartel del concurso, la oferta adjudicataria, la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, así como con el resto del ordenamiento jurídico. El refrendo es un requisito de eficacia, lo que significa que su existencia es necesaria para que un contrato pueda desplegar los efectos previstos por las partes. Por lo tanto, el no refrendo no implica la anulación del contrato, pues esa consecuencia debe decretarla la Administración contratante por medio de los procedimientos establecidos fundamentalmente en la Ley General de la Administración Pública, todo sin perjuicio del control jurisdiccional.

Nótese que el refrendo es un acto unilateral emitido por el órgano contralor, producto de un análisis también unilateral. Esto supone que el refrendo no es un acto que se dicta en ocasión de un procedimiento en el que se resuelve un contradictorio. Tampoco se trata el refrendo de un estudio de fiscalización realizado por la Contraloría General mediante técnicas y metodologías de auditoría, sino que es una revisión documental de legalidad, que se efectúa en plazos breves regulados en la Ley de Contratación Administrativa.

b) Cobertura del refrendo.

Desde el año 1991, la Contraloría General dispuso que el refrendo aplicara exclusivamente en el marco de la actividad contractual de la Administración Central. Lo anterior en virtud de que como ya se mencionó, el refrendo se regula en el inciso primero del artículo 184 de la Constitución, que se refiere a las atribuciones del órgano contralor relativas al Presupuesto de la República aprobado por la Asamblea Legislativa. Esta línea de interpretación implicó una reducción sensible del ámbito del refrendo contralor, tanto desde la perspectiva cuantitativa como desde la óptica de la complejidad y dinamismo de los contratos sujetos a ese trámite, pues resulta públicamente conocido que en principio es la Administración Descentralizada, especialmente a nivel de las instituciones autónomas y de las empresas públicas que despliegan su actividad en servicios públicos como salud, telecomunicaciones, electricidad, agua, combustibles, entre otros, la que desarrolla una actividad contractual que refleja esas características de complejidad y dinamismo.

No obstante lo anterior, en el año 1999 la Sala Constitucional resolvió una acción de inconstitucionalidad en la que entre los temas que abordó, se encontraba precisamente el del ámbito de cobertura del refrendo contralor. La Sala indicó que el refrendo forma parte del principio del control que a su vez es un componente esencial del principio de licitación establecido en el artículo 182 de la Constitución Política y que resulta vinculante para toda la

Administración Pública, tanto Central como Descentralizada. Por lo tanto, adujo la Sala que si el principio de licitación cubre a toda la Administración, en consecuencia toda la actividad de contratación administrativa de la Administración Pública en sentido amplio está sujeta al refrendo de la Contraloría.

Lo resuelto por la Sala Constitucional trajo como consecuencia inmediata que el refrendo pasara a constituirse en uno de los mecanismos de control previo externo de mayor preponderancia en nuestro medio, en el ámbito de la contratación administrativa. A partir de ese momento, la actividad contractual de entidades tan relevantes como la Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Electricidad, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Nacional de Seguros y los bancos comerciales del Estado, entre otras varias, se vieron sometidas al deber de remitir sus contratos a la Contraloría General para su aprobación, como requisito ineludible para la posterior ejecución de los términos pactados con el contratista.

Este nuevo estado de cosas, coincidió también con algunos fenómenos relevantes. Por ejemplo, la realidad de un entorno social que demanda del Estado una actuación eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus funciones, que resultan determinantes para la satisfacción de servicios esenciales como los ya mencionados de salud, telecomunicaciones, electricidad, combustibles, agua, infraestructura, transportes, educación, servicios financieros, entre otros. Es decir, hoy más que nunca se torna imprescindible que el Estado, por medio de su aparato administrativo, sea eficiente y oportuno, pues los sectores sociales y productivos no pueden esperar por los servicios públicos, pues ello pone en riesgo el desarrollo sostenible del país.

Adicionalmente, la crisis fiscal que ha vivido el país, limita de manera sensible la capacidad de inversión por parte de los entes públicos. Esto ha implicado entre otras cosas que las instituciones desarrollen esquemas complejos de contratación, que les permitan acceder a los bienes y servicios requeridos, mediante mecanismos innovadores y complejos. Asimismo, existe una corriente mundial que subraya la necesaria participación del sector privado en el desarrollo de obras públicas y en la prestación de servicios públicos, postura de la cual ha participado Costa Rica. También se ha acentuado el conocido fenómeno de la “huida del Derecho administrativo”, que supone la creación de estructuras de gestión sometidas a reglas más propias del Derecho común. Todo lo anterior, entre otros varios factores, genera que surjan nuevos esquemas contractuales como arrendamientos financieros, operativos, fideicomisos, gestión interesada, concesiones, titularización, alianzas estratégicas, entre otras figuras, que suponen mayor complejidad de análisis. Esto sin perjuicio del análisis técnico complejo ya no solo de los esquemas contractuales sino de su objeto, especialmente cuando se trata del ámbito de la tecnología, como la adquisición de sistemas informáticos, equipos, redes y otros objetos por el estilo.

Es decir, la cobertura amplia que según lo resuelto por la Sala Constitucional tiene el refrendo contralor, expuso ese mecanismo de control previo externo a una realidad sumamente compleja, que exige una valoración en cuanto al impacto que tiene para el desarrollo adecuado de la actividad contractual pública en este nuevo contexto.

c) **Algunas consecuencias de la cobertura y alcance del refrendo.**

Tal y como se mencionó al inicio de este artículo, el refrendo tiene su fuente normativa en el artículo 184 de la Constitución. Se trata además de una regulación que no ha variado desde su promulgación en el año 1949. Asimismo, es factible rastrear redacciones análogas a la del citado numeral 184, en legislación que estuvo vigente durante la primera mitad del siglo pasado. Lo anterior implica que la previsión constitucional de que las obligaciones del Estado debían ser refrendadas por la Contraloría General, se estipuló en un contexto histórico en el que el alcance de la gestión contractual del Estado estaba muy lejos de mostrar el volumen, dinamismo y complejidad actuales descritos en el apartado anterior.

Cabe mencionar que algunos sectores de opinión han señalado que de cierta manera el refrendo se puede identificar con un mecanismo de control interno, que en vista de la dimensión reducida del Estado de la primera mitad del siglo pasado y de su gestión contractual limitada, podía entenderse que no resultaba desproporcionado ni inoperante atribuirlo a un actor externo como la Contraloría General. Cabe destacar también que algunos autores han señalado que en sus orígenes, el refrendo estaba referido a una revisión de índole presupuestaria, es decir, a una verificación de la existencia de contenido presupuestario para respaldar las obligaciones asumidas por el Estado, lo que dista del alcance de revisión de legalidad del clausulado de un contrato de frente a un ordenamiento jurídico tan extenso y complejo como el nuestro, que es el alcance que incluso ha subrayado la Sala Constitucional en resoluciones recientes.

Ahora bien, al margen de las consideraciones señaladas, interesa destacar que si bien el refrendo ha sido abordado por la Contraloría General de la manera más ponderada posible y que desde esa perspectiva ha permitido corregir contratos irregulares, lo cierto del caso es que existen algunos riesgos que ya en muchas ocasiones se han materializado como problemas reales. Por ejemplo:

- **Un problema de ubicación.** El refrendo se produce cuando ya se cuenta con un acto de adjudicación y un contrato formalizado. En ese momento, especialmente cuando se está ante objetos contractuales relevantes y complejos, ya ha transcurrido mucho tiempo desde el inicio de los procedimientos de selección de los contratistas, procedimientos que implican costos administrativos relevantes para el Estado y también costos para los participantes en los concursos. Además, ese lapso entre la detección de la necesidad y la adjudicación del contrato, es también el del retraso que sufre la comunidad en la satisfacción de sus requerimientos de servicios eficientes. Es decir, en materia de contratación el tiempo es un factor de suma relevancia. No obstante, el refrendo constituye en principio una revisión general del expediente de la contratación, en la que es factible identificar problemas de legalidad de mayor o menor envergadura, que obligan a impedir la eficacia de un contrato, por problemas acaecidos incluso en etapas tan iniciales del procedimiento de selección del contratista, como lo es la determinación del tipo de concurso que debe aplicarse o la elaboración del cartel. Por lo tanto, en esas condiciones el no refrendo puede suponer incluso la necesaria anulación de todo un procedimiento de selección o bien el ajuste de términos contractuales (para salvar nulidades) lo que implica a

su vez verdaderas renegociaciones de las condiciones originalmente previstas por las partes. Como se aprecia, el problema no está en el análisis de la Contraloría y sus consecuencias, que son ineludibles, sino en el momento del procedimiento de contratación en el que se producen, que es muy avanzado, es decir, ya se ha incurrido en costos importantes y se ha dilatado la satisfacción de las necesidades públicas. Incluso, de frente a esa realidad, en ocasiones la Contraloría General debe matizar las irregularidades detectadas, para conservar los actos en virtud del principio de eficiencia, lo que la expone a juicios de responsabilidad política, administrativa, civil y penal, tal y como se indicará más adelante, pues la responsabilidad se le transfiere en pleno. Esto genera una duda razonable acerca de la pertinencia de un acto de aprobación en una etapa tan avanzada del procedimiento de contratación.

- **Se puede romper el principio de preclusión.** Como es sabido, durante el procedimiento de licitación los proveedores participantes pueden impugnar el cartel o el acto final del procedimiento, ya sea ante la Contraloría General o ante la propia Administración licitante, según las reglas y montos previstos en la Ley de Contratación Administrativa. En el conocimiento de esos recursos, los cuales están sujetos a plazos breves, por lo general solo se entra a conocer los aspectos impugnados. Es muy difícil por ejemplo analizar la totalidad de un cartel para la contratación de una obra pública, en plazos tan cortos como de diez días hábiles en un recurso de objeción, los cuales se recortan a menos de la mitad para el análisis de fondo. Asimismo, legalmente existe la regla de la preclusión de las etapas procesales; ello implica que si un proveedor no impugnó un cartel en el momento oportuno para presentar un recurso de objeción, no podría después pretender cuestionar ese cartel en ocasión de un recurso de apelación, pues se entiende que ese cartel se ha consolidado, salvo en casos de vicios de nulidad graves, reglas que son pertinentes pues de lo contrario sería casi imposible que los procedimientos de adquisición se consoliden. No obstante lo anterior, el refrendo contralor viene después de que se ha consolidado el acto de adjudicación, y según ya se expuso, implica un análisis general del expediente. Por lo tanto, se genera la duda de si resulta lógico en términos procesales, que sobrevenga una revisión general luego de que se han agotado revisiones específicas que suponen la consolidación de las etapas de un procedimiento.
- **Vía recursiva alterna.** En consonancia con lo anterior, debe indicarse que durante los últimos años, se ha exacerbado una corriente de denuncia e impugnación de los contratos administrativos, especialmente cuando está de por medio la participación del sector privado en la prestación de servicios o en el desarrollo de infraestructura. Sin pretender de ninguna manera cuestionar el legítimo interés de los distintos sectores, lo cierto es que el trámite de refrendo se ha convertido para los distintos actores cada vez más en una ocasión oportuna para procurar impedir la continuidad de las contrataciones formuladas por la Administración, que no se comparten por diversas razones. Esto complica de manera notable los trámites, dificulta la continuidad de los procedimientos y genera atrasos en la ejecución del objeto requerido. Un acto

de aprobación producto de un análisis unilateral de legalidad, se transforma en casi un procedimiento de naturaleza contenciosa.

- **Mecanismo de transferencia de responsabilidad administrativa y política.** Pero además de lo expuesto, debe destacarse que el análisis tendiente al refrendo se ha convertido en un mecanismo utilizado por la Administración y otros sectores interesados, para transferir a la Contraloría General la responsabilidad plenaria por el contenido y éxito de las obligaciones asumidas. Es frecuente apreciar que en temas particularmente complejos, se manifiesta que en última instancia compete a la Contraloría General “avaluar” lo actuado por la Administración, siendo que si se otorga el refrendo, automáticamente se asume que la responsabilidad por ese contrato ya no es de quién lo adjudicó, formalizó y firmó, sino del órgano contralor por el hecho de aprobarlo. A su vez, si el contrato no se refrenda por razones de ilegalidad, resulta que la responsabilidad por el atraso en la satisfacción de las necesidades públicas, no se le asigna a la Administración que incurrió en esas ilegalidades, sino al órgano contralor, por no “comprender la relevancia de contrato y por concentrarse en formalismos jurídicos”, que es la expresión que se suele escuchar en esos casos. Esto supone una desnaturalización de los ámbitos de responsabilidad. Asimismo, el presumir que en última instancia compete a la Contraloría General “avaluar” las actuaciones administrativas, impide que la Administración se comprometa de manera real y efectiva con el desarrollo de sistemas de control interno que debieran ser la primera y fundamental barrera contra actuaciones irregulares.
- **La celeridad compromete el análisis.** Por último, cabe destacar que hoy más que antes se subraya la necesidad de que los procedimientos de contratación se consoliden en plazos breves. Ello ha implicado que se recorten los plazos con que cuenta la Contraloría General para el análisis de los múltiples contratos sometidos a su consideración. En este sentido, se está ante una exigencia de brevedad, aunque se incremente la complejidad de los esquemas y objetos contractuales bajo examen.

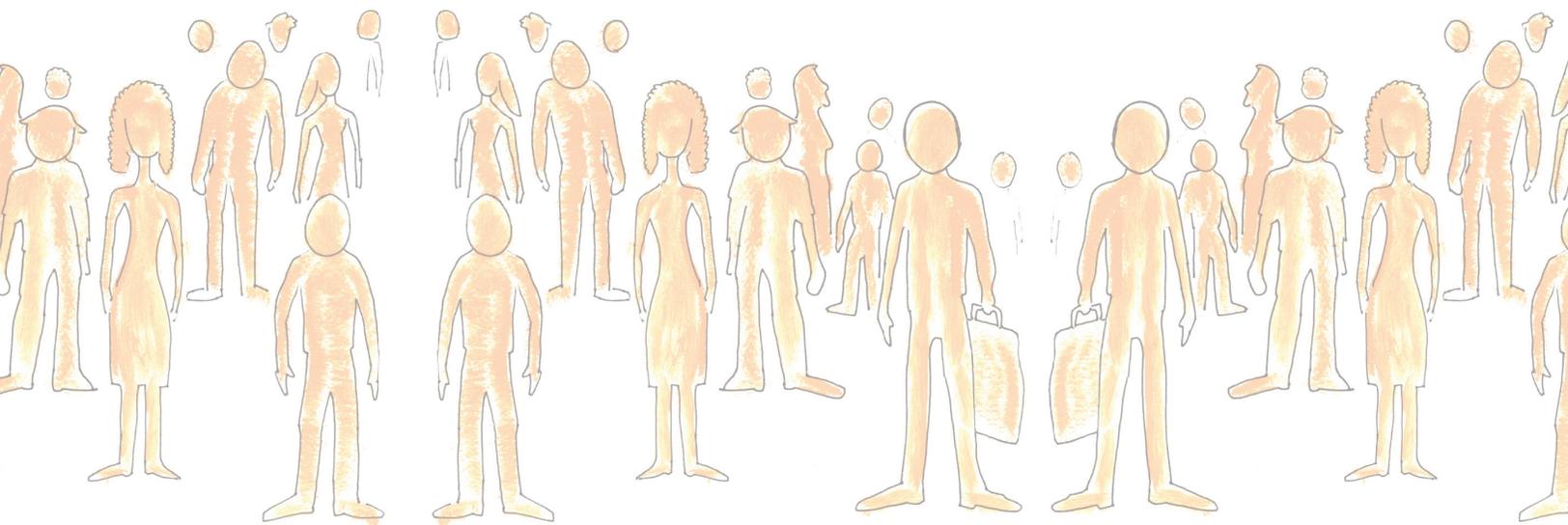
Las consideraciones expuestas no pretenden agotar el análisis sino solo mostrar algunos temas de discusión, a partir de los cuales la Contraloría General se permite en esta oportunidad hacer ver la necesidad de iniciar un debate prudente, razonable y equilibrado acerca de la pertinencia actual del refrendo como mecanismo de control previo externo. De alguna manera, este debate ya lleva algunos años en curso, pero no ha sido sistemático ni expuesto con claridad a la opinión pública, siendo que un tema tan relevante amerita una discusión franca y transparente. Se subraya que no se pretende aquí descartar la figura del refrendo, sino señalar la necesidad de valorar su pertinencia de manera responsable, para adoptar las medidas normativas que finalmente se estimen convenientes.

d) Algunas medidas inmediatas que estará adoptando la Contraloría General.

No obstante la discusión nacional sugerida, la Contraloría General tiene el deber de impulsar medidas inmediatas que permitan reducir la incidencia de los riesgos ya explicados.

Desde esta perspectiva, se está trabajando en un reglamento que regulará el trámite de refrendo, que en términos generales pretende definir el alcance del análisis de legalidad que se realizará y la metodología que se empleará. Asimismo, se pretende delimitar la cobertura del refrendo al segmento de contrataciones de mayor relevancia de la Administración Pública, fundamentalmente asociadas a los contratos derivados de la licitación pública. También se pretende crear un mecanismo alternativo al refrendo, que permitiría realizar una revisión en una etapa anterior a la recepción de ofertas, cuando el cartel del concurso ya tenga incluido el futuro contrato.

Segunda Parte
Memoria del Año Económico



Segunda Parte

Memoria del Año Económico

Introducción

Como tema fundamental de esta sección se encuentra el relativo a la evolución, ejecución y liquidación de los presupuestos del Gobierno Central, el cual se aborda en un primer capítulo denominado “Dictamen de la gestión financiero-patrimonial del Gobierno Central”. En este capítulo se atiende el mandato del artículo 181 constitucional, que establece a la Contraloría General de la República la función de dictaminar la liquidación de los presupuestos; además, se aborda el análisis y dictamen de otros informes de cierre relativos a la gestión financiero-patrimonial del Gobierno de la República, establecidos en el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP).

El segundo capítulo, corresponde al “Dictamen de los informes de evaluación presentados por el Ministerio de Hacienda y por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica” se analizan los informes que el citado artículo 52 de la LAFRPP establece, a cargo de los referidos ministerios con el objeto de evaluar la gestión de los ministerios y otras instituciones del sector público, y que en principio deben servir para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios prestados y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La “Situación de los sectores fiscalizados” se presenta en el tercer capítulo y tiene como propósito brindar al lector una visión general de la situación, problemáticas, perspectivas y diversos asuntos de interés puntual de los sectores a que la Contraloría enfocó su labor de fiscalización en el año 2006.

Finalmente, el cuarto capítulo, “Evolución de las finanzas públicas”, está destinado a analizar los principales resultados de la gestión financiera del Gobierno Central y demás agregados económico-institucionales del sector público costarricense, con particular énfasis en conceptos como el déficit y su financiamiento y el gasto efectivo consolidado según función.

Capítulo I

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

1. Liquidación de ingresos y egresos del presupuesto nacional

Este punto está destinado al análisis y dictamen de la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto del Gobierno Central que se aprueba en la Asamblea Legislativa.

El presupuesto del Gobierno Central para el ejercicio económico del 2006 tiene la particularidad de que utiliza los nuevos clasificadores del ingreso y del gasto que se han aprobado mediante decretos ejecutivos en el período 2003-2006. Sobre este tema se remite al lector al Recuadro 1.1.

Algunas implicaciones de la utilización de los nuevos clasificadores presupuestarios en el presupuesto de la República.

Recuadro 2.1

La Liquidación de ingresos y egresos del presupuesto de la República del ejercicio económico 2006 presenta la característica de que la información se presenta de acuerdo con las nuevas clasificaciones presupuestarias, tanto en lo que respecta a los ingresos como a los egresos. Estos clasificadores establecen un grado de detalle apropiado para efectos de consignar los diferentes conceptos de ingreso y gasto, existiendo una descripción para cada uno de ellos que pretende garantizar el apego a la técnica presupuestaria y al control a la hora de registrar las transacciones que la gestión del Gobierno implica.

Los nuevos clasificadores fueron emitidos mediante Decreto¹ por el Ministerio de Hacienda, en cumplimiento de lo establecido en la LAFRPP (artículo 37) y su Reglamento (artículo 43), previa consulta a la Contraloría General. Su objetivo es uniformar y estandarizar los presupuestos de las instituciones del Sector Público, de manera que la información que muestra cada uno de ellos sea consistente y homogénea y en consecuencia permita generar indicadores que favorezcan el análisis, la realización de estudios en materia de finanzas públicas y, en términos generales, que el presupuesto del Sector Público se constituya en una herramienta de planificación, de política económica y rendición de cuentas.

También pueden señalarse, como aspectos positivos de la adopción de los nuevos clasificadores, la actualización de la materia relativa a las clasificaciones presupuestarias, la facilidad en el desarrollo de sistemas de información presupuestaria debido a la uniformidad en la clasificación, la comparación de las cifras del Gobierno Central con respecto al resto del sector público –inclusive con otros países–, y el suministro de información para el sistema de cuentas nacionales más acorde con sus requerimientos.

¹ Ver los Decretos N° 31458-H, 31459-H, DE 31746-H y 33046-H. Además, a la fecha se han publicado el Clasificador Económico del gasto (Decreto N° 31877-H), el Clasificador por fuente de financiamiento (Decreto N° 33293-H) y las Normas y criterios operativos para la utilización de los clasificadores presupuestarios (Decreto N° 32434-H).

Recuadro 2.1
(continuación)

La utilización de los nuevos clasificadores tiene importantes implicaciones en la forma de presentación de la información, al variar los conceptos considerados en varios ítems, y afecta eventuales comparaciones con períodos anteriores, por lo que se requiere del conocimiento de los cambios realizados a efecto de mantener la transparencia de la información para que no se preste a análisis y conclusiones distorsionadas por parte de los usuarios.

Los cuadros del suplemento estadístico de la presente Memoria Anual han sido modificados en cantidad y en forma debido a la necesidad de ajustarse a los nuevos clasificadores para efectos de su elaboración.

Presupuesto del Gobierno Central para el ejercicio 2006
Versión del proyecto y versión inicial de la ley
Según título
(Cifras absolutas en millones de colones)

	Proyecto		Ley		Variación	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	2.762.421,5	100,0%	2.770.329,3	100,0%	7.907,8	0,3%
Servicio de la Deuda Pública	1.331.203,2	48,2%	1.426.992,4	51,5%	95.789,2	7,2%
Ministerio de Educación Pública	532.808,5	19,3%	536.314,6	19,4%	3.506,1	0,7%
Regímenes de Pensiones	288.761,3	10,5%	287.698,8	10,4%	-1.062,5	-0,4%
Poder Judicial	100.628,8	3,6%	104.040,5	3,8%	3.411,7	3,4%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	79.378,4	2,9%	86.848,2	3,1%	7.469,8	9,4%
Ministerio de Seguridad Pública	50.702,3	1,8%	50.702,3	1,8%	0,0	0,0%
Ministerio de Salud	56.577,1	2,0%	45.663,2	1,6%	-10.913,9	-19,3%
Ministerio de Hacienda	125.766,4	4,6%	32.721,1	1,2%	-93.045,3	-74,0%
Tribunal Supremo de Elecciones	26.940,7	1,0%	31.936,8	1,2%	4.996,1	18,5%
Ministerio de Justicia	28.468,3	1,0%	29.204,2	1,1%	735,9	2,6%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	25.063,9	0,9%	24.530,1	0,9%	-533,8	-2,1%
Asamblea Legislativa	13.723,9	0,5%	16.685,1	0,6%	2.961,2	21,6%
Ministerio de Ambiente y Energía	14.304,6	0,5%	14.114,4	0,5%	-190,2	-1,3%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	12.166,6	0,4%	13.410,2	0,5%	1.243,6	10,2%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	22.089,6	0,8%	13.397,9	0,5%	-8.691,7	-39,3%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	9.238,4	0,3%	11.228,3	0,4%	1.989,9	21,5%
Contraloría General de la República	9.783,0	0,4%	9.783,0	0,4%	0,0	0,0%
Ministerio de Gobernación y Policía	8.412,4	0,3%	9.629,9	0,3%	1.217,5	14,5%
Presidencia de la República	6.424,8	0,2%	6.624,8	0,2%	200,0	3,1%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	3.915,3	0,1%	3.915,3	0,1%	0,0	0,0%
Ministerio de la Presidencia	3.860,5	0,1%	3.860,5	0,1%	0,0	0,0%
Obras Específicas	2.539,0	0,1%	2.539,0	0,1%	0,0	0,0%
Ministerio de Comercio Exterior	2.107,9	0,1%	2.107,9	0,1%	0,0	0,0%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	1.805,8	0,1%	2.004,1	0,1%	198,3	11,0%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.313,3	0,0%	1.899,3	0,1%	586,0	44,6%
Defensoría de los Habitantes de la República	1.762,2	0,1%	1.803,9	0,1%	41,7	2,4%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	2.675,2	0,1%	673,6	0,0%	-2.001,7	-74,8%

Cuadro 2.1

Fuente: Proyecto de ley y Ley de presupuesto de la República, para el ejercicio económico 2006.

1.1. Presupuesto inicial

El Presupuesto de la República inicial, aprobado mediante Ley N° 8490 de 15 de diciembre del 2005, asciende a ₡2.770.329,3 millones, luego de un incremento neto de ₡7.907,8 millones en el trámite de discusión y aprobación del respectivo proyecto en la Asamblea Legislativa¹. Dicho aumento fue financiado con ₡3.411,7 millones del superávit del Poder Judicial y ₡4.496,1 millones de bonos de la deuda política.

Durante el trámite de discusión y aprobación, el proyecto también fue objeto de modificaciones con efecto neutro en el monto total del presupuesto, dentro de las cuales cabe destacar las correspondientes al traslado de partidas para el servicio de la deuda externa, que en el proyecto se habían incluido en los diferentes ministerios según la naturaleza de los proyectos financiados en su oportunidad, al título *Servicio de la Deuda Pública*.

El cuadro 1.1 permite observar la variación que experimentó el presupuesto en el trámite de discusión y aprobación en la Asamblea Legislativa, según título.

El presupuesto inicial para el ejercicio 2006 muestra un crecimiento del 9,1% en términos reales respecto a su homólogo del 2005, y sería financiado en un 53,2% con ingresos corrientes, en un 46,7% con títulos o bonos deuda interna y en un 0,1% con recursos de superávit.

El cuadro 1.2 muestra la composición del financiamiento del presupuesto inicial del Gobierno Central en los últimos siete años.

Gobierno Central Financiamiento del presupuesto inicial 2000-2006

Año	Monto (Millones de colones)	Financiamiento		
		Ingresos corrientes	Bonos deuda interna	Otros recursos
2000	1.023.084,8	59,6%	40,4%	0,0%
2001	1.200.855,9	58,8%	41,2%	0,0%
2002	1.370.751,9	57,5%	42,5%	0,0%
2003	1.814.139,3	52,5%	47,1%	0,5%
2004	2.150.673,4	49,7%	50,1%	0,2%
2005	2.309.634,8	52,4%	47,3%	0,3%
2006	2.770.329,3	53,2%	46,7%	0,1%

Cuadro 2.2

Fuente: República de Costa Rica, Leyes de presupuesto de la República 2000-2006.

¹ En el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, el presupuesto ascendía a la suma de ₡2.762.421,5 millones.

Los ingresos corrientes ascienden a ¢1.473.752,4 millones, muestran un crecimiento del 10,6% en términos reales respecto al ejercicio 2005 y se componen en un 95,8% de ingresos tributarios¹. Dentro de estos últimos, resultan especialmente significativos el impuesto sobre las ventas, el impuesto único por tipo de combustible, los impuestos selectivos de consumo y los derechos de importación como parte de los impuestos indirectos, mientras que en el grupo de los impuestos directos se destacan el impuesto a los ingresos y utilidades y el impuesto sobre la propiedad de vehículos. El detalle de los montos estimados por recaudar de éstos y los demás impuestos puede observarse en el cuadro 2 del suplemento estadístico de esta Memoria Anual.

Desde el punto de vista de los egresos, los títulos *Servicio de la Deuda Pública, Ministerio de Educación Pública, Regímenes de Pensiones, Poder Judicial y Ministerio de Obras Públicas y Transportes* abarcan el 88,2% del total asignado en el presupuesto inicial.

En contraposición con lo dispuesto en el artículo 6 de la LAFRPP, el 14% de los gastos corrientes, equivalentes a la suma de ¢240.190,8 millones, es financiado con recursos provenientes de la colocación de bonos y títulos de la deuda interna. No obstante, como se comenta con más detalle en el acápite 1.4, la cuenta corriente muestra un resultado superavitario si se considera como gasto de capital el componente inflacionario de los intereses según lo señalado por la Ley N° 8255 de 2 de mayo del 2002, reformada por Ley N° 8299 de 22 de agosto del mismo año.

Manteniendo la tendencia observada en años anteriores, el presupuesto de egresos se concentra en una alta proporción (97,3%) en las partidas para el servicio de la deuda, las transferencias y las remuneraciones, quedando sólo un 2,7% para las partidas de servicios, materiales y suministros y bienes duraderos.

La distribución según título de las partidas de transferencias en el presupuesto inicial se muestra en el siguiente cuadro.

¹ El resto corresponde a contribuciones sociales, ingresos no tributarios y transferencias corrientes recibidas.

Gobierno Central
Partidas de transferencias en el presupuesto inicial 2006
Según título

	Monto (Millones de €)	Porcentaje	
		Simple	Acumulado
Regímenes de pensiones	287.698,8	39,4%	39,4%
Ministerio de Educación Pública	156.750,8	21,5%	60,9%
Poder Judicial	104.040,5	14,3%	75,2%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	59.136,2	8,1%	83,3%
Ministerio de Salud	22.610,3	3,1%	86,4%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	19.727,1	2,7%	89,1%
Asamblea Legislativa	16.685,1	2,3%	91,4%
Tribunal Supremo de Elecciones	15.716,8	2,2%	93,5%
Contraloría General de la República	9.783,0	1,3%	94,9%
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	6.809,2	0,9%	95,8%
Ministerio del Ambiente y Energía	5.875,0	0,8%	96,6%
Ministerio de Gobernación y Policía	3.488,4	0,5%	97,1%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	2.998,8	0,4%	97,5%
Presidencia de la República	2.940,1	0,4%	97,9%
Obras específicas	2.539,0	0,3%	98,2%
Ministerio de Hacienda	2.046,8	0,3%	98,5%
Ministerio de Economía Industria y Comercio	1.914,0	0,3%	98,8%
Defensoría de los Habitantes de la República	1.803,9	0,2%	99,0%
Ministerio de Justicia	1.426,4	0,2%	99,2%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	1.416,4	0,2%	99,4%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.388,7	0,2%	99,6%
Ministerio de Seguridad Pública	1.225,6	0,2%	99,8%
Ministerio de la Presidencia	1.053,2	0,1%	99,9%
Ministerio de Comercio Exterior	501,0	0,1%	100,0%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	31,8	0,0%	100,0%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	16,2	0,0%	100,0%
Total	729.623,1	100,0%	

Cuadro 2.3

Fuente: Presupuesto inicial, Ley N° 8490 de 15 de diciembre del 2005.

La partida de Remuneraciones, que alcanza el 19,6% del presupuesto, fue distribuida en ¢459.245,8 millones para sueldos y salarios y ¢83.738,6 para contribuciones sociales.

En cuanto a la clasificación funcional del gasto, a continuación se inserta un cuadro resumen.

Gobierno Central
Presupuesto inicial aprobado por ley
Según función

	Monto (Millones de ¢)	Porcentaje
Transacciones no asociadas a funciones ^{1/}	952.972,9	34,4%
Servicios públicos generales	593.535,6	21,4%
Educación	536.663,8	19,4%
Protección social	292.270,0	10,6%
Orden público y seguridad	188.636,9	6,8%
Asuntos económicos	132.966,8	4,8%
Salud	45.513,2	1,6%
Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	12.022,4	0,4%
Vivienda y otros servicios comunitarios	8.290,1	0,3%
Protección del medio ambiente	7.457,5	0,3%
Total	2.770.329,3	100,0%

Cuadro 2.4

^{1/} Esta categoría comprende las partidas de amortización de deuda.

Fuente: Presupuesto inicial, Ley 8490 del 15 de diciembre del 2005.

El rubro de Transacciones no asociadas a funciones, que abarca algo más de la tercera parte del presupuesto (34,4%), comprende las partidas para la amortización de la deuda. En la categoría "Servicios públicos generales" están incluidas las partidas para el pago de intereses de la deuda, por un total de ¢469.667,7 millones. El rubro "Protección social" abarca pago de pensiones por un total de ¢251.707,5 millones.

1.2. Modificaciones al Presupuesto

1.2.1. Modificaciones que afectan el monto del presupuesto

Las modificaciones que afectaron el monto total del presupuesto se realizaron mediante el decreto de revalidación (Decreto N° 33005-H de 31 de marzo del 2006, que rige a partir del 1 de enero del 2006) y la Ley N° 8561 de 6 de noviembre del 2006. El cuadro 1.5 muestra un resumen de las modificaciones realizadas mediante estos dos mecanismos en el presupuesto del ejercicio 2006, desde el punto de vista de los ingresos.

**Modificaciones realizadas al presupuesto del Gobierno Central
Para el ejercicio económico del 2006
Según rubro del ingreso presupuestario
-Millones de colones-**

	Decreto de revalidación	Ley N° 8561	Total
Total	269.509,4	21.162,2	290.671,6
Transferencias de capital del sector externo	180.036,6 a/	7.795,1 b/	187.831,7
Préstamos del BID	38.285,8	1.550,6	39.836,4
Préstamos del BCIE	26.848,5	4.090,5	30.939,0
Préstamos de gobiernos extranjeros	6.369,6	4.997,9	11.367,5
Préstamos de bancos privados externos	9.252,4	1.016,7	10.269,1
Préstamos del BIRF	7.359,5	1.205,6	8.565,1
Otros ingresos de capital	1.355,2	0,0	1.355,2
Superávit	0,0	311,2	311,2
Préstamos del FIDA	1,8	194,1	195,9
Ingresos corrientes	0,0	0,5	0,5

Cuadro 2.5

a/ Incluye ₡180.000,0 millones de recursos provenientes de la operación del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, Ley N° 8116 de 3 de agosto del 2001, para cancelación de operaciones cuasifiscales del BCCR.

b/ Incluye ₡7.790,1 millones de donación de la República de China para transferir al CONAVI.

Fuente: Decreto N° 33005-H de 31 de marzo del 2006 y Ley N° 8561 de 6 de noviembre del 2006.

Desde el punto de vista de las partidas de egreso, estas modificaciones se distribuyen de la siguiente forma: ₡180.002,0 millones para Amortización, ₡62.832,8 millones para Transferencias, ₡31.424,0 millones para Bienes Duraderos, ₡11.072,0 millones para Servicios y ₡5.340,8 millones para las restantes partidas de gasto.

En relación con el tema de las revalidaciones de saldos disponibles y autorizaciones de gasto asociadas, materia que está regulada en el tercer párrafo del artículo 46 de la LAFRPP, en el artículo 60 del Reglamento a la LARPP¹ y en el Decreto Ejecutivo N° 33224 de 22 de mayo del 2006, se determinó que en el presupuesto del 2006 fue revalidada la fuente de financiamiento correspondiente a recursos derivados de la operación del Acuerdo Energético de Caracas aprobado mediante Ley N° 8116 del 3 de agosto del 2001, por la suma de ₡180.000,0 millones para cancelar deuda cuasifiscal al BCCR; sin embargo, en la liquidación del presupuesto del 2005 el Ministerio de Hacienda refleja esta fuente como parte de la liquidación definitiva y, por tanto, como parte de las sumas que no habrían de ser revalidadas.

Por otra parte, se estableció que la liquidación del presupuesto del año 2006 no incluye, como parte del presupuesto definitivo, los recursos correspondientes a la fuente de financiamiento de la donación de la República de China, por la suma de ₡7.790,1 millones para financiar una transferencia al CONAVI; no obstante, el artículo 46 de la LAFRPP antes citado tampoco permite la revalidación de las partidas financiadas con este tipo de recursos.

¹ Decreto Ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN de 31 de enero del 2006.

Estas situaciones están siendo valoradas por parte de la Contraloría General con el fin de adoptar las medidas correspondientes en relación con estos asuntos.

La Ley N° 8561 del 6 de noviembre del 2006 modifica el monto de los ingresos previstos en la mayoría de las fuentes de financiamiento incluidas en el decreto de revalidación, desincorporando recursos por un total de ¢2.439,7 millones, e incorporando sumas adicionales originadas en diferencial cambiario por ¢15.500,1 millones; además, incorpora esta ley la mencionada donación de la República de China por la suma de ¢7.790,1 millones, para un efecto neto total de ¢20.850,5 millones. Asimismo, se incorporaron ¢311,7 millones provenientes del superávit de la CGR y de ingresos corrientes.

1.2.2. Modificaciones que no afectan el monto del presupuesto

La Contraloría General se ha referido a la frecuencia con que se realizan modificaciones al presupuesto, lo que podría evidenciar una inadecuada formulación y programación del presupuesto de la República. El número de modificaciones realizadas en el periodo 2006 es prácticamente el mismo respecto del año 2005.

El presupuesto del año 2006, tuvo 20 modificaciones por medio de Decreto Ejecutivo y una por medio de Ley. Los ministerios que más modificaciones solicitaron por medio de decreto fueron los ministerios de Hacienda (11), Obras Públicas y Transportes (11), Educación Pública (11), Cultura, Juventud y Deportes (10) y Ambiente y Energía (10).

Como en años anteriores, se realizaron modificaciones al presupuesto en fechas cercanas al cierre del período presupuestario, en esta ocasión mediante los decretos ejecutivos N° 33478 –publicado en La Gaceta N° 243 del 19 de diciembre de 2006– y N° 33486 –publicado en la Gaceta N° 247 del 26 de diciembre de 2006– lo que podría dificultar la aplicación efectiva de los movimientos propuestos por parte de las instituciones interesadas.

A continuación se inserta un cuadro que muestra la información relativa a los aumentos y rebajas que se dieron por medio de los decretos con efecto neto nulo en el monto del presupuesto.

En relación con las modificaciones al presupuesto realizadas por vía de decreto ejecutivo, se determinaron algunas anomalías en dichas modificaciones.

Mediante oficio 16701 (FOE-SAF-0142) de 30 de noviembre del 2006, la Contraloría señaló al Ministerio de Hacienda lo siguiente:

a. Mediante los decretos ejecutivos N° 33161 de 1 de junio del 2006 y N° 33227 de 13 de julio del 2006 se efectuaron traslados entre las partidas del objeto del gasto denominadas “Remuneraciones” y “Servicios”.

Esta situación contraviene lo dispuesto por la LAFRPP en su artículo 45, inciso a), apartado v), que reserva para la Asamblea Legislativa las modificaciones al presupuesto ordinario y extraordinario que impliquen transferencias entre servicios personales y servicios no

Gobierno Central
Presupuesto inicial para el 2006 aprobado por ley
Y monto aumentado y rebajado en decretos ejecutivos
-Cifras absolutas en millones de colones-

Programa	Presupuesto inicial aprobado por ley	Monto aumentado y rebajado en decretos ejecutivos	
		Absoluto	% del presupuesto inicial
Total	2.770.329,3	69.847,6	2,5%
Servicio de la deuda pública	1.426.992,4	8.300,0	0,6%
Ministerio de Educación Pública	536.314,6	17.884,7	3,3%
Regímenes de pensiones	287.698,8	4.482,4	1,6%
Poder Judicial	104.040,5	5.663,5	5,4%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	86.848,2	5.747,4	6,6%
Ministerio de Seguridad Pública	50.702,3	1.353,4	2,7%
Ministerio de Salud	45.663,2	1.144,9	2,5%
Ministerio de Hacienda	32.721,1	3.135,7	9,6%
Tribunal Supremo de Elecciones	31.936,8	1.524,3	4,8%
Ministerio de Justicia y Gracia	29.204,2	1.275,9	4,4%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	24.530,1	8.498,7	34,6%
Asamblea Legislativa	16.685,1	936,3	5,6%
Ministerio del Ambiente y Energía	14.114,4	165,3	1,2%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	13.410,2	648,8	4,8%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	13.397,9	4.885,4	36,5%
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	11.228,2	1.473,5	13,1%
Contraloría General de la República	9.783,0	310,2	3,2%
Ministerio de Gobernación y Policía	9.629,9	1.603,9	16,7%
Presidencia de la República	6.624,8	178,3	2,7%
Ministerio de Economía Industria y Comercio	3.915,3	34,6	0,9%
Ministerio de la Presidencia	3.860,5	97,4	2,5%
Obras Específicas	2.539,0	0,0	0,0%
Ministerio de Comercio Exterior	2.107,9	174,8	8,3%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	2.004,1	115,7	5,8%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.899,3	107,6	5,7%
Defensoría de los Habitantes de la República	1.803,9	59,7	3,3%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	673,6	45,4	6,7%

Cuadro 2.6

Fuente: Elaboración propia con base en la ley de presupuesto inicial y decretos modificatorios.

personales, y que hoy están determinadas y denominadas en el nuevo clasificador de gastos como remuneraciones y servicios. Al respecto, el citado artículo 45 establece:

“Artículo 45. –Presupuestos extraordinarios y modificaciones.

*Podrán dictarse presupuestos extraordinarios y modificaciones del presupuesto nacional, según las siguientes consideraciones: a) Quedan reservados a la Asamblea Legislativa: i) Los que afecten el monto total del presupuesto. ii) Los que conlleven un aumento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital. iii) Las transferencias entre programas presupuestarios. iv) Los que afecten el monto total del endeudamiento. v) **Las transferencias entre servicios no personales y servicios personales.** b) Quedan reservadas al Poder Ejecutivo todas las modificaciones no indicadas en el inciso anterior, de acuerdo con la reglamentación que se dicte para tal efecto.” (El resaltado no es del original).*

En principio, el Ministerio de Hacienda aceptó este tipo de traslados argumentando que el apartado v) del inciso a) del artículo 45 de la LAFRPP perdió capacidad de aplicación legal al entrar en vigencia el nuevo clasificador del gasto según el objeto, el cual eliminó la partida que se denominaba “Servicios personales” sin que mediara una equivalencia biunívoca entre esta y la nueva partida de “Remuneraciones”¹.

Sin embargo, la Contraloría no avaló este criterio, y en oficios N° 16698 (FOE-SAF-0141) de 30 de noviembre del 2006 dirigido a la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, y N° 16701 (FOE-SAF-0142) de la misma fecha dirigido al Ministro de Hacienda, señaló la procedencia de preservar, en todo momento, la reserva de la Asamblea Legislativa en materia de modificaciones al Presupuesto Nacional establecida en el artículo 45 de la LAFRPP, y solicitó al Ministro disponer las acciones que correspondan y ejecutar los ajustes normativos procedentes a fin de garantizar la reserva de la Asamblea Legislativa en relación con los traslados entre los conceptos de servicios personales y servicios no personales.

Como efecto del oficio N° 16701 citado, el Ministro de Hacienda informó a la Contraloría haber girado instrucciones a la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) “...para que se emita un oficio circular mediante el cual informará a los órganos que se financian a través del Presupuesto Nacional sobre lo dispuesto por la Contraloría General de la República en el sentido de que las nuevas partidas denominadas “Remuneraciones” y “Servicios” corresponden conceptualmente con las anteriores partidas de “Servicios Personales” y “Servicios no personales”, por lo que debe mantenerse la reserva de ley dispuesta en el apartado v) del inciso a) del artículo 45 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, a fin de que los traslados entre dichas partidas se realicen únicamente mediante ley.”²

Así, la DGPN emitió la circular N° DGPN-005-2007, en la cual se indica: “...esta Dirección comunica a los Órganos del Gobierno de la República, que en las solicitudes institucionales

¹ Oficio DM-1815-06 de 28 de septiembre del 2006.

² Oficio DM-2530 de 20 de diciembre del 2006.

de modificaciones presupuestarias por la vía de Decretos Ejecutivos que sean remitidas a este Rector en lo sucesivo, no podrán plantearse traslados que rebajen la partida 0-Remuneraciones para aumentar la partida 1-Servicios, o viceversa.”

No obstante lo anterior, el presupuesto para el ejercicio económico 2007 ha sido objeto de modificaciones mediante decretos ejecutivos que realizan traslados entre las partidas “Remuneraciones” y “Servicios”, en contraposición al criterio de la Contraloría y a las acciones ya referidas que tomaron el Ministro de Hacienda y la DGPN. Por ello, este Órgano Contralor está valorando la posibilidad de interponer una acción de inconstitucionalidad en contra de los decretos 33534-H de 16 de enero del 2007 y 33573-H de 2 de febrero del 2007, tomando en cuenta el ejercicio por parte del Poder Ejecutivo, de competencias del Poder Legislativo, de conformidad con la regulación contenida en el apartado v) inciso a) del artículo 45 de la LAFRPP de repetida cita y el numeral 121 Constitucional.

La Contraloría ha informado sobre estas situaciones en su oportunidad al Ministerio de Hacienda y a la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos. Cabe señalar que mediante oficio DGPN-143-2007, la Dirección General de Presupuesto Nacional comunicó que el giro de los fondos correspondientes al traslado presupuestario realizado mediante Decreto N° 33573-H y que contravenía el citado artículo 45 había sido bloqueado, y que el movimiento presupuestario respectivo sería reversado en un próximo decreto ejecutivo.

b) En el referido Decreto Ejecutivo N° 33161, a la subpartida “Vías de Comunicación Terrestre” en el Programa 327-Conservación de la Red Vial Cantonal del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), se rebajó la suma de ₡1.515,0 millones, recursos que, entre otros conceptos, se aplicaron a transferencias al Consejo Nacional de Concesiones y al Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER). Efectuado el estudio correspondiente por parte de la Contraloría, se determinó que la Dirección General de Presupuesto Nacional solicitó al MOPT mediante el oficio N° DGPN-599-2006 del 1 de noviembre de 2006, remitir una solicitud de modificación presupuestaria, con el propósito de dejar sin efecto el incremento de esas transferencias y devolver los recursos a la subpartida correspondiente, estableciéndose que *“esas transferencias fueron incluidas en un programa presupuestario no compatible con el objetivo de esos recursos”*.

Al respecto, esta Contraloría solicitó al Ministerio de Hacienda realizar las acciones necesarias para subsanar en definitiva esta situación. Así, mediante oficio DM-2530-2006 de 20 de diciembre del 2006 el Ministro de Hacienda comunicó a esta Contraloría, que por medio del decreto ejecutivo N° 33449-H del 10 de noviembre del 2006, se subsanó la referida situación.

c) En el Decreto N° 33161-H se aplicaron recursos del financiamiento externo a gastos corrientes (intereses); considerándose que la cláusula 2.02. del Contrato de Préstamo N° 1436/OC-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, Ley N° 8408, establece que *“Los intereses serán abonados con recursos del Financiamiento y sin necesidad de solicitud del prestatario...”*.

Sin embargo, aun cuando existe una disposición legal que autoriza el pago de intereses con recursos de financiamiento, dicha modificación presupuestaria requería de aprobación de la

Asamblea Legislativa, ya que se encuentra dentro de aquellas reservadas a ese Poder, según lo dispuesto en el artículo 45, inciso a), acápite ii) de la LAFRPP.

Sobre este particular, el Ministro de Hacienda ordenó las acciones correctivas correspondientes.

d) Las modificaciones al Presupuesto Nacional efectuadas por el Poder Ejecutivo, comprenden la emisión de decretos ejecutivos. Si bien el Ministerio de Hacienda dispone oportunamente de información sobre las reprogramaciones, el respectivo decreto no fue publicado hasta finales de diciembre del año 2006, lo cual resulta excesivamente tardío en comparación con la práctica observada en años anteriores.

1.3. Presupuesto definitivo

El presupuesto definitivo del Gobierno Central, que es el resultado de agregar al presupuesto inicial las modificaciones realizadas mediante decretos ejecutivos y leyes de la República y de sustraer las partidas correspondientes a las fuentes de financiamiento que se revalidarán en el presupuesto del 2007, asciende a la suma de \$2.791.939,5 millones.

El presupuesto definitivo quedó financiado por \$1.473.752,9 millones (52,8%) de ingresos corrientes, \$1.293.129,3 millones (46,3%) de colocación interna de títulos de la deuda, \$20.700,6 millones (0,7%) de recursos del crédito externo y \$4.356,7 millones (0,2%) de otros recursos de capital.

Comparado con el del ejercicio económico del 2005, el presupuesto definitivo del 2006 muestra un incremento del 1,0% en términos reales; sin embargo, debe tenerse en cuenta lo comentado en el acápite 1.2.1 sobre el tratamiento que se dio a la partida para cancelar deuda cuasifiscal al BCCR, por \$180.000,0 millones, que de haber sido considerada como parte de las partidas que se revalidarían en el presupuesto del 2006 al elaborar los cuadros de liquidación del 2005, se tendría que el crecimiento real del presupuesto definitivo sería del 8,7%, más cercano al 9,1% observado en el presupuesto inicial.

Análogamente a lo observado en años anteriores y en el presupuesto inicial, la mayor parte de los gastos autorizados (97,0%), están concentrados en las partidas de servicio de la deuda (50,5%), de transferencias (27,0%), y de remuneraciones (19,5%).

Los títulos que incluyen mayores asignaciones de gasto (87,8%), son, en su orden: Servicio de la Deuda Pública (50,6%), Ministerio de Educación Pública (19,5%), Regímenes de Pensiones (10,3%), Poder Judicial (3,8%) y Ministerio de Obras Públicas y Transportes (3,6%).

Según su monto, los principales rubros de ingresos corrientes del presupuesto definitivo 2006 son: impuesto sobre las ventas, impuesto a los ingresos y utilidades, impuestos selectivos de consumo, impuesto único a los combustibles, derechos de importación, 1% sobre el valor aduanero de las importaciones, impuesto a la propiedad de vehículos, impuesto a las bebidas alcohólicas, derechos de salida del territorio nacional e impuesto a las bebidas sin contenido alcohólico. Estos diez tributos constituyen el 97,9% del total de ingresos tributarios (de un total de 24 rentas tributarias), o el 93,7% del total de los ingresos corrientes (de un total de

60 rentas). El detalle respectivo puede observarse en el cuadro 2 del suplemento estadístico de la presente Memoria Anual.

1.4. Presupuesto ejecutado y resultados de la liquidación

El cuadro que se inserta a continuación presenta un resumen de los resultados de la liquidación del presupuesto del ejercicio económico del 2006.

Gobierno Central				
Presupuesto aprobado y ejecutado para el ejercicio 2006				
	Presupuesto aprobado inicial (millones de €)	Presupuesto aprobado definitivo (millones de €)	Presupuesto ejecutado (millones de €)	Porcentaje de ejecución (%)
INGRESOS CORRIENTES				
Ingresos tributarios	1.411.244,0	1.411.244,0	1.577.733,0	111,8%
Contribuciones sociales	35.500,0	35.500,0	33.320,6	93,9%
Ingresos no tributarios	9.658,7	9.659,2	10.453,0	108,2%
Transferencias corrientes	17.349,7	17.349,7	16.281,4	93,8%
Subtotal ingresos corrientes	1.473.752,4	1.473.752,9	1.637.788,0	111,1%
INGRESOS DE CAPITAL				
Transferencias de capital	0,0	41,6	8,3	19,9%
Otros ingresos de capital	0,0	556,3	556,3	100,0%
Subtotal ingresos de capital	0,0	597,9	564,6	94,4%
FINANCIAMIENTO				
Colocación interna de títulos valores	1.293.165,2	1.293.129,3	1.069.865,7	82,7%
Préstamos directos externos	0,0	20.700,6	20.700,6	100,0%
Superávit	3.411,7	3.758,8	3.435,9	91,4%
Subtotal financiamiento	1.296.576,9	1.317.588,7	1.094.002,2	83,0%
TOTAL INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS	2.770.329,3	2.791.939,5	2.732.354,8	97,9%
TOTAL EGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS				
Servicio de la deuda pública	1.426.992,4	1.413.920,6	1.364.635,2	96,5%
Ministerio de Educación Pública	536.314,6	545.440,1	536.086,9	98,3%
Regímenes de pensiones	287.698,8	286.198,8	282.034,6	98,5%
Poder Judicial	104.040,5	105.264,3	104.476,1	99,3%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	86.848,2	101.823,3	94.949,3	93,2%
Ministerio de Seguridad Pública	50.702,3	52.160,1	49.625,2	95,1%
Ministerio de Salud	45.663,2	46.699,9	45.009,9	96,4%
Ministerio de Justicia y Gracia	29.204,2	29.178,5	27.934,3	95,7%
Ministerio de Hacienda	32.721,1	33.625,7	26.019,3	77,4%
Tribunal Supremo de Elecciones	31.936,8	31.936,8	24.967,2	78,2%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	24.530,1	24.510,4	23.977,5	97,8%
Ministerio del Ambiente y Energía	14.114,4	16.541,6	15.849,3	95,8%
Asamblea Legislativa	16.685,0	16.685,0	14.502,4	86,9%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	13.397,9	13.670,7	13.173,7	96,4%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	13.410,2	13.399,2	12.242,8	91,4%
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	11.228,3	11.467,8	11.073,6	96,6%
Contraloría General de la República	9.783,0	10.094,2	9.014,0	89,3%
Ministerio de Gobernación y Policía	9.629,9	9.599,9	7.933,0	82,6%
Presidencia de la República	6.624,8	6.601,7	6.136,3	93,0%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	673,6	4.473,6	4.431,4	99,1%
Ministerio de Economía Industria y Comercio	3.915,3	3.889,3	3.694,5	95,0%
Ministerio de la Presidencia	3.860,5	3.853,5	3.402,7	88,3%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	2.004,1	2.524,5	2.164,6	85,7%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.899,3	1.878,3	1.789,1	95,3%
Ministerio de Comercio Exterior	2.107,9	2.117,9	1.751,4	82,7%
Defensoría de los Habitantes de la República	1.803,9	1.844,8	1.682,9	91,2%
Obras específicas	2.539,0	2.539,0	0,0	0,0%
DIFERENCIA INGRESOS MENOS GASTOS TOTALES	-0,0	-0,0	43.797,6	N.A.

Cuadro 2.7

Fuente: Elaboración propia con datos de la ley de presupuesto y la liquidación presentada por el Ministerio de Hacienda, 2006.

Al nivel de ejecución, los ingresos se distribuyen de la siguiente forma: 59,9% de ingresos corrientes, 39,2% de colocación interna de títulos y 0,9% de otros recursos de capital y del financiamiento.

Los ingresos corrientes ejecutados superaron a los estimados en €164.035,1 millones (un 11,1%). Por su parte los egresos se ejecutaron en un 96,3% para un total de €103.382,3 millones.

El efecto combinado de una mayor recaudación y menor ejecución de egresos, permitió al Gobierno una colocación de títulos de la deuda inferior en €223.263,6 millones a la autorizada (82,7%).

Con el propósito de evaluar el comportamiento de los ingresos durante los últimos cuatro años a continuación se muestra un cuadro ilustrativo de la importancia relativa de los ingresos corrientes y de los ingresos tributarios respecto al PIB, así como de las variaciones experimentadas en esos rubros de ingreso.

Gobierno Central
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
2003-2006

	2003	2004	2005	2006
Ingresos corrientes - Variación anual nominal (%)	17,77	16,29	19,29	23,95
Ingresos tributarios - Variación anual nominal (%)	16,52	16,69	19,65	24,65
Ingresos corrientes - Variación anual términos reales (%) 1/	8,77	4,01	7,80	12,70
Ingresos tributarios - Variación anual términos reales (%) 1/	7,62	4,36	8,12	13,33
PIB a precios constantes - Variación anual (%)	6,40	4,30	5,91	7,88
Ingresos corrientes como % del PIB	13,64	13,60	13,85	14,46
Ingresos tributarios como % del PIB 2/	12,98	12,99	13,26	13,93
Principales impuestos como % del PIB	12,85	12,87	13,14	13,85
Impuesto sobre las ventas	4,75	4,88	5,08	5,53
Impuestos sobre los ingresos y utilidades	3,32	3,28	3,39	3,48
Impuesto único por tipo de combustible	2,06	1,94	1,80	1,85
Impuestos selectivos de consumo	0,95	0,90	0,95	0,99
Derechos de importación	0,63	0,66	0,70	0,75
Impuesto a la propiedad de vehículos	0,33	0,34	0,32	0,33
Impuesto a las bebidas alcohólicas	0,26	0,23	0,21	0,20
Derechos de salida del territorio nacional	0,14	0,19	0,20	0,18
1% al valor aduanero de las importaciones	0,15	0,16	0,17	0,19
Impuesto sobre bebidas sin contenido alcohólico	0,12	0,12	0,13	0,14
Impuestos sobre transferencias de bienes inmuebles	0,08	0,09	0,11	0,14
Impuesto sobre trasapaso de vehículos usados	0,06	0,08	0,07	0,07

Cuadro 2.8

1/ Ingresos en términos reales, deflatados por el índice implícito del PIB de cada año.

2/ Relación comúnmente denominada Carga Tributaria.

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones del presupuesto presentadas por el Ministerio de Hacienda y de información del BCCR.

La participación relativa de los ingresos corrientes respecto al PIB, que se mantuvo muy estable en el trienio 2003-2005 (13,7% en promedio) se incrementa considerablemente en 2006 (14,5%). Similar comportamiento muestra la carga tributaria, que se ubica en 13,93% en 2006 frente a 13,1% como promedio en el mismo trienio, reflejo de un alto crecimiento de los ingresos tributarios (13,33% en términos reales) en 2006 frente al 2005.

La recaudación anual en términos de porcentaje del PIB a lo largo del período 2003-2006 es muy estable para la mayoría de los principales impuestos. Se exceptúan de esta regla el impuesto sobre las ventas, que se incrementa en casi medio punto del 2005 al 2006, y el impuesto a los ingresos y utilidades, que de 3,28% del PIB en 2004 sube a 3,39% en 2005 y a 3,48% en 2006.

Los ingresos tributarios constituyen el 96,3% de los ingresos corrientes ejecutados en el 2006. Las cinco rentas de mayor recaudación son: *Impuesto sobre las ventas*, *Impuesto a los ingresos y utilidades*, *Impuesto único por tipo de combustible*, *Impuesto selectivo de consumo* y *Derechos arancelarios de importación*; en conjunto, estas cinco rentas –de un total de 60 rentas de ingresos corrientes– aportan el 90,4% de los ingresos tributarios y el 87,1% de los ingresos corrientes totales del Gobierno Central en el 2006¹.

La recaudación efectiva de ingresos corrientes superó en un 11,1% (¢164.035,1 millones) el monto estimado.

Como causa general de esta mayor recaudación respecto a lo proyectado, debe indicarse que las estimaciones de ingresos fueron realizadas –a mediados del año 2005– sobre la base de las proyecciones de las principales variables macroeconómicas (crecimiento del PIB, nivel de las importaciones) establecidas en la revisión del Programa Monetario 2005-2006, las cuales resultaron muy inferiores a los valores finalmente observados².

El mayor crecimiento de la actividad económica en el 2006, explicado por el incremento de la demanda externa, concentrado en bienes agrícolas y productos manufacturados, y por la demanda interna por bienes y servicios producidos localmente, propicia una mayor recaudación de ingresos corrientes del Gobierno en el 2006, principalmente de los impuestos sobre las ventas, sobre la renta, selectivos de consumo, aduaneros y otros. Adicionalmente, el sector de la construcción presentó en el 2006 un crecimiento del 29,6%, y las importaciones de materiales de construcción tuvieron un crecimiento en el valor CIF en dólares del 31%, lo que aunado a mayores colocaciones de crédito en dicho sector, se traduce en un crecimiento significativo de la actividad económica y, por ende, de la recaudación de ingresos corrientes.

Ante consulta de la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda atribuye la mejora en la recaudación de los ingresos a la combinación de una serie de medidas que

¹ El detalle de los ingresos del Gobierno Central puede observarse en el cuadro 2 del suplemento estadístico de la presente Memoria Anual.

² Por ejemplo: la tasa de crecimiento del PIB real se estableció inicialmente en 2,4%, pero finalmente fue del 7,9%, las importaciones CIF resultaron un 20% mayores que lo estimado, y la tasa de crecimiento del PIB nominal, inicialmente estimada en un 12,9%, alcanzó el 18,7%.

involucran cambios legales, nuevos sistemas informáticos, mayor coordinación entre aduanas y tributación, y reforzamiento de las diferentes dependencias de Tributación.

Entre los cambios legales se encuentran las reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, en las que se establece el cobro de intereses desde el momento en que se generan los incumplimientos y no cuando concluyen los procesos legales de cobro. Además, se fijan multas del 25% por no declarar correctamente y hasta del 75% si existen maniobras fraudulentas. Otro cambio legal importante lo introdujo la Ley de Contingencia Fiscal N° 8343 del 2002 al modificar la Ley del Impuesto sobre las Ventas, en el sentido de que los sujetos pasivos del impuesto deben retener hasta un 6% del precio neto pagado por las ventas de bienes y servicios gravados que adquieran los tarjetahabientes de tarjetas de crédito o débito en el mercado local, a cuenta del impuesto de ventas, y las sumas retenidas deberán depositarse a favor del fisco a más tardar al día siguiente de aquel en que se efectúe la relación que hagan los afiliados al sistema.

Por otra parte, indica el Ministerio que las actuaciones de la Administración Tributaria (AT) con sus programas de fiscalización, así como la implantación gradual del sistema informático Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA), generan en los contribuyentes una mayor atención al riesgo de ser detectados en actos ilícitos, lo que redundará en mayores ingresos para el fisco.

Se apunta que Tributación, Aduanas, la Dirección General de Hacienda y la Policía Fiscal fueron reforzadas el año pasado con 500 plazas nuevas (según el Sistema Integra a enero del 2007 faltan por llenar 175 plazas) y que actualmente laboran en forma conjunta. Finalmente el Ministerio de Hacienda ha comunicado su pretensión de iniciar en el 2007 el plan de Tributación Digital y en marzo 2007 la operación del TICA en la aduana de Limón, que es la de mayor recaudación de impuestos aduaneros; sin embargo, dicho Ministerio anunció recientemente que la entrada en vigencia del TICA en la aduana de Limón se había dado solo parcialmente con las operaciones de RECOPE, y el resto fue pospuesto para resolver algunas situaciones relacionadas con la implementación del sistema en esa aduana.

Es importante mencionar que con fecha 24 de agosto del 2006 esta Contraloría General comunicó al Ministro de Hacienda, que existían factores que estaban repercutiendo favorablemente en el comportamiento de los montos esperados de recaudación de los impuestos, debido a un mayor crecimiento del producto interno de la economía en la mayoría de los sectores y a una fuerte reactivación de la demanda interna, principalmente en la inversión, acompañada con un gran dinamismo en el sector inmobiliario y la construcción.

Además, se comunicó que con datos de recaudación al mes de junio 2006 y las nuevas proyecciones del Programa Monetario 2006-2007 del BCCR, la Contraloría estimó los ingresos corrientes del 2006 en \$1.596.262,7 millones, esto es, en alrededor de \$122.500,0 millones adicionales para el ejercicio 2006.

Ante consulta sobre el particular planteada por la Contraloría, el Ministerio de Hacienda informó, en setiembre de 2006, que no tenía previsto reprogramar los recursos adicionales provenientes de ingresos corrientes del 2006, mismos que no significaban una mayor

disposición de recursos para el Poder Ejecutivo, sino la posibilidad de recurrir menos a la emisión de títulos de la deuda.

Esta situación, de una recaudación de ingresos corrientes para el 2006 mayor a la inicialmente estimada, se informó en su oportunidad al Presidente de la Asamblea Legislativa, con copia a la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos y a la Comisión de Asuntos Hacendarios.

Seguidamente se comentarán las diferencias más importantes entre el ingreso estimado y el ejecutado de la liquidación de ingresos del 2006, de las principales rentas que componen los ingresos corrientes, considerando también la reestimación de los mismos para dicho periodo.

El impuesto sobre las ventas registró una recaudación del 17,3% por encima de la estimación inicial (1,9% si se compara con la reestimación). El incremento del ingreso respecto al año anterior (29,2%) se explica por el mayor dinamismo del PIB, las importaciones y el auge del sector construcción. El importante crecimiento de los impuestos selectivos de consumo, los derechos arancelarios a la importación y el impuesto del 1% sobre el valor aduanero de las importaciones (22,7%, 27,2% y 32,5% respectivamente), que forman parte de la base imponible del impuesto de ventas a nivel de aduanas, también incide en una mayor recaudación de éste. En adición a lo anterior, el Ministerio de Hacienda indica que el ICE realizó transferencias extraordinarias por concepto del impuesto de ventas, al regularizar la suma de \$6.000,0 millones correspondientes a períodos anteriores, e indica que ese Instituto como agente receptor ha recaudado cerca de \$4.000,0 millones por la venta de nuevos servicios celulares (600.000 líneas).

En cuanto a los impuestos sobre los ingresos y utilidades (impuesto sobre la renta, impuesto sobre dividendos e intereses e impuesto especial sobre bancos y entidades financieras no domiciliadas) se logró una recaudación mayor en un 8,7% a la inicialmente presupuestada. El crecimiento de estos impuestos en 2005 (9,6% en términos reales) y en 2006 (10,7% en términos reales) responde al importante dinamismo de la economía, así como a actuaciones de la Administración Tributaria. Además, en octubre del 2006 el ICE realizó transferencias extraordinarias por retenciones, por \$5.223,9 millones, que corresponden a traslados de cargo producto de fiscalizaciones tributarias, las cuales fueron canceladas bajo protesta, según informó el Ministerio de Hacienda.

Los impuestos selectivos de consumo sobrepasaron la estimación inicial en un 15%, y la reestimación en un 5,2%. El incremento en su recaudación (11,5% en términos reales en 2006) se localiza en los impuestos selectivos de consumo sobre los bienes importados, reflejo del extraordinario crecimiento de las importaciones en el periodo. Adicionalmente, destaca el hecho de que las empresas que comercializan cigarrillos ajustaron los precios en febrero, después de cerca de dos años de no ajustar los precios al consumidor, con el consecuente impacto en la recaudación.

Los derechos arancelarios de importación (DAI) registran una recaudación superior a la estimación inicial en un 11,8%. El ingreso ejecutado del Impuesto del 1% sobre el valor aduanero de las importaciones superó en un 16,7% al presupuestado. El crecimiento de la

recaudación de los DAI en 2006 fue del 15,7% en términos reales; por su parte, el impuesto del 1% sobre el valor de las importaciones creció en 20,5% en términos reales en el mismo año. La recaudación de los impuestos aduaneros se vio favorecida por el dinamismo de las importaciones y del PIB; pero también se puede atribuir algún efecto a las labores de fiscalización e implantación del sistema de información para el control de las operaciones aduaneras, por parte de la Administración Tributaria.

Recuadro 2.2

Problemática en el registro y distribución del impuesto sobre los ingresos y utilidades en el año 2006

En el ejercicio económico del año 2006 se puso en vigencia el nuevo clasificador de los ingresos del sector público a que se refiere el Decreto Ejecutivo N° 31458 de 6 de octubre de 2003. Dicho clasificador comprende un desglose de los componentes del grupo Impuesto sobre Ingresos y Utilidades a nivel de las fuentes económicas de dicho tributo (subgrupos): impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas físicas, impuesto sobre los ingresos y utilidades de las personas jurídicas, impuesto sobre intereses de títulos valores, impuesto sobre las remesas del exterior, impuesto sobre los dividendos e impuesto sobre bancos y entidades financieras no domiciliadas.

Por otra parte, la Contraloría General de la República, en acatamiento del ordenamiento legal vigente, certificó la efectividad fiscal del Impuesto sobre los Ingresos y Utilidades para el ejercicio económico 2006 por un monto total de recaudación de ₡362.705 millones.

Dicha estimación comprendió, a su vez, la distribución del recaudo en cada uno de los rubros componentes del impuesto de conformidad con los registros históricos y las bases de datos disponibles por esta Contraloría General. Ello llevó a que la estimación 2006 del impuesto sobre los Ingresos y Utilidades estuviera concentrada en los rubros de recaudación del gravamen sobre las personas jurídicas y físicas y, complementariamente, por los restantes rubros componentes del tributo: intereses sobre títulos valores, remesas al exterior, sobre los dividendos, y sobre las entidades financieras no domiciliadas.

No obstante, se debe indicar que en la liquidación final de los ingresos corrientes del Gobierno Central para el año 2006, que remitió el Ministerio de Hacienda a esta Contraloría General, como parte del proceso de cierre de las cuentas fiscales, se determinó un importante desfase en el registro y la distribución de la ejecución del Impuesto sobre los Ingresos y Utilidades. En este sentido, la liquidación de los ingresos corrientes del Gobierno Central correspondiente al año 2006, refleja una importante concentración del tributo en el impuesto que grava a las personas jurídicas en detrimento de los impuestos registrados en los subgrupos de personas físicas, intereses de títulos valores y sobre remesas al exterior. Este significativo sobre-registro en el Impuesto sobre los Ingresos y Utilidades de las Personas Jurídicas y el correspondiente sub-registro en los restantes rubros componentes del Impuesto sobre los Ingresos y Utilidades, viene a provocar una distorsión en las series de datos del impuesto sobre la renta, a efectos de futuras certificaciones sobre efectividad fiscal y contraviene, además, los principios de información financiera útil, oportuna y confiable a que se refiere la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP).

En el cuadro siguiente se presentan las sumas de la liquidación final del impuesto bajo comentario:

Recuadro 2.2
(continuación)

Liquidación del impuesto sobre los ingresos y utilidades del año 2006
-Millones de colones-

	Presupuesto	Ejecutado	Diferencia
Impuesto sobre los Ingresos y Utilidades	362.705,0	394.095,1	31.390,1
Sobre los ingresos y utilidades de personas jurídicas	164.100,0	280.772,0	116.672,0
Sobre los ingresos y utilidades de personas físicas	105.700,0	70.289,6	-35.410,4
Sobre intereses de títulos valores	60.000,0	21.588,4	-38.411,6
Sobre remesas al exterior	25.800,0	14.258,1	-11.541,9
Sobre dividendos	6.400,0	6.497,8	97,8
Sobre entidades financieras no domiciliadas	705,0	689,2	-15,8

Cuadro 2.9

Fuente : Ministerio de Hacienda. Contabilidad Nacional.

Es conveniente indicar que la Contraloría General informó sobre esta situación al Ministerio de Hacienda en el año 2006; sin embargo, a la fecha de cierre del periodo 2006, no se había logrado el registro y la distribución correcta del impuesto entre los distintos rubros del impuesto.

Con base en el informe de la liquidación de los ingresos, no fue posible determinar en forma satisfactoria las causas de este resultado. Se ha logrado conocer, por medio de cruces de información de recaudación en entes autorizados y declaraciones de pago, que existe una discrepancia de ¢73.706 millones de más detectados en el impuesto a las personas jurídicas, de cuyo origen no se tiene certeza, salvo una proporción cercana al 42% que obedece a una clasificación errónea.

Sobre este particular, esta Contraloría está informando al Ministro de Hacienda, para que, de inmediato, se proceda a profundizar y determinar en definitiva las causas de un registro incorrecto en los distintos subgrupos y renglones del Impuesto sobre los Ingresos y las Utilidades, y se adopten las acciones correspondientes para corregir el registro respectivo, establecer los controles pertinentes para evitar que este tipo de situaciones se vuelva a repetir, y establecer las eventuales responsabilidades y sanciones por esta situación, si procede, sobre lo cual este órgano contralor hará el seguimiento correspondiente.

Desde el punto de vista de los egresos, de conformidad con el Estado del Presupuesto de Egresos al 31 de diciembre de 2006 presentado por el Ministerio de Hacienda, el Gobierno Central ejecutó la suma de ¢2.688.557,2 millones, lo cual significa un crecimiento respecto al ejercicio 2005 del 9,7% en términos reales.

Los cinco títulos de mayor participación en el gasto ejecutado son: *Servicio de la deuda pública, Ministerio de Educación Pública, Regímenes de pensiones, Poder Judicial y Ministerio de Obras Públicas y Transportes*. El gasto ejecutado en estos títulos representa el 88,6% del total.

Resulta pertinente advertir que en virtud de la operación del sistema de Caja Única, en el año 2006, en el Presupuesto de la República se ejecutaron transferencias por ₡92.735,5 millones que fueron registradas en cuentas de caja única a favor de las entidades beneficiarias respectivas. A su vez, según información de la Tesorería Nacional, en ese período se giraron a entidades un total de ₡84.766,9 millones, con lo cual aún existe un remanente de transferencias ejecutadas en el presupuesto que permanece a favor de las instituciones en el sistema de caja única. En el punto 4 del presente capítulo se brinda mayor información sobre los fondos en el sistema de caja única.

De la diferencia entre el total de ingresos ordinarios y extraordinarios ejecutados y el total de los egresos ordinarios y extraordinarios ejecutados, el Gobierno Central cerró con un superávit presupuestario del ejercicio fiscal de 2006, de ₡43.797,6 millones.

El siguiente cuadro ilustra la situación del financiamiento de gastos corrientes con ingresos de capital o de "financiamiento" que, como se comentó en el punto 1.1, es una situación que se contrapone a lo establecido en el artículo 6 de la LAFRPP pero que se atenúa considerablemente al calcular los resultados globales de la ejecución presupuestaria, e incluso llega a corregirse si se considera la salvedad relativa al hecho de considerar como gasto de capital el componente inflacionario de los intereses.

Como se observa en el cuadro de la siguiente página, el ejercicio 2006 muestra una notable mejoría en la situación en comentario, tanto en las cifras correspondientes a presupuesto aprobado como en las que se refieren al presupuesto ejecutado.

Entre el año 2005 y el 2006, los gastos corrientes financiados con recursos del "financiamiento" o con ingresos de capital descienden de ₡274.192,4 millones a ₡241.772,3 millones en el presupuesto aprobado, y de ₡268.217,3 millones a ₡222.877,8 millones en el presupuesto ejecutado.

Al igual que se ha observado en años anteriores, el fenómeno en comentario se concentra en el financiamiento de intereses internos con títulos de la deuda interna.

Destaca la disminución en el déficit de cuenta corriente, tanto en las cifras del presupuesto aprobado como en las de ejecución, ubicándose en este último caso, en ₡16.548,8 millones en 2006. Similar tendencia se observa en las cifras ajustadas por el componente inflacionario de los intereses, donde ya se observa un superávit en los datos de ejecución del 2005 (₡64.778,5 millones), que casi se duplica en 2006 (₡127.664,0 millones).

Debe indicarse, finalmente, que el Ministerio de Hacienda reportó en la liquidación una serie de gastos cancelados no contemplados en el presupuesto, por un monto de ₡450,9 millones, por concepto, principalmente, de comisiones por servicios bancarios, pago de Certificado de Abono Tributario y pago de intereses sobre resoluciones administrativas, situación que se

Gobierno Central
Composición del superávit del presupuesto 2005-2006
-Millones de colones-

	2005		2006	
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado
Ingresos totales	2.514.402,3	2.073.987,6	2.791.939,5	2.732.354,8
Ingresos corrientes	1.211.022,1	1.321.308,6	1.473.752,9	1.637.788,0
Ingresos de capital o financiamiento	1.303.380,2	752.679,0	1.318.186,6	1.094.566,8
Títulos de la deuda	1.098.725,6	729.822,1	1.293.129,3	1.069.865,7
Otros recursos de capital o financiamiento	204.654,6	22.856,9	25.057,3	24.701,1
Gastos totales	2.514.402,3	2.229.161,7	2.791.939,5	2.688.557,2
Gastos corrientes	1.465.628,0	1.413.046,9	1.709.548,4	1.654.336,8
Financiados con ingresos corrientes	1.191.435,6	1.144.829,6	1.467.776,1	1.431.459,0
Financiados con ingresos de capital o financiamiento	274.192,4	268.217,3	241.772,3	222.877,8
<i>Financiados con títulos de la deuda</i>	272.547,5	266.777,5	240.190,8	221.296,4
Intereses internos	146.505,7	140.735,7	113.240,7	113.240,7
Intereses internos - componente inflacionario	126.041,8	126.041,8	111.561,0	94.055,7
Intereses externos	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribución a partidos políticos	0,0	0,0	15.389,1	14.000,0
<i>Financiados con otros recursos de capital o financiamiento</i>	1.644,9	1.439,8	1.581,5	1.581,4
Gastos de capital y transacciones financieras	1.048.774,3	816.114,8	1.082.391,1	1.034.220,4
Financiados con ingresos corrientes	19.586,5	17.785,2	5.976,9	2.640,6
Financiados con ingresos de capital o financiamiento	1.029.187,8	798.329,6	1.076.414,2	1.031.579,8
Superávit o déficit(-)	0,0	-155.174,1	0,0	43.797,6
En cuenta corriente	-254.605,9	-91.738,3	-235.795,5	-16.548,8
En cuenta de capital y financiamiento	254.605,9	-63.435,8	235.795,5	60.346,4
Superávit o déficit(-) ajustado por				
componente inflacionario de intereses 1/	0,0	-155.174,1	0,0	43.797,6
En cuenta corriente	-98.089,1	64.778,5	-74.077,3	127.664,0
En cuenta de capital y financiamiento	98.089,1	-219.952,6	74.077,3	-83.866,4

Cuadro 2.10

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.

contrapone a disposiciones del ordenamiento jurídico que establecen que todos los ingresos probables y gastos autorizados deben estar comprendidos en el presupuesto de la República. Al respecto, esta Contraloría está valorando esta situación con el fin de ordenar las acciones correspondientes.

No obstante los esfuerzos realizados por el Ministerio de Hacienda en materia de liquidación de ingresos y egresos del Presupuesto de la República, la Contraloría General dictamina en forma

negativa dicha liquidación, considerando las deficiencias señaladas en materia de registro del desglose del impuesto sobre ingresos y utilidades (Recuadro 1.2), las referidas actuaciones del Poder Ejecutivo para realizar, mediante decreto, modificaciones al presupuesto que están reservadas a la competencia de la Asamblea Legislativa (acápito 1.2.2), el tratamiento que se ha dado a ciertas fuentes de financiamiento en el proceso de revalidación de saldos disponibles (acápito 1.2.1), lo tardío de los decretos de modificación al presupuesto y, en particular, del decreto de las reprogramaciones (acápito 1.2.2) y la existencia de algunos gastos extrapresupuestarios.

2. Informe anual sobre la administración de bienes

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), establece el 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 Hacienda¹.

Según la LAFRPP, el Sistema tiene, entre otros objetivos, procurar que los bienes y servicios se administren atendiendo criterios técnicos y económicos y propiciar la integración de los registros de los bienes del Gobierno al Sistema de Contabilidad.

Además, al órgano rector del Sistema le corresponden, entre otras, las funciones² de proponer las modificaciones necesarias para que las normas y procedimientos utilizados en los procesos del Sistema garanticen la protección del interés público; elaborar un informe anual sobre la situación y las variaciones de los bienes de la Administración Central, así como sobre las acciones desarrolladas para la adecuada gestión en esta materia; y promover el perfeccionamiento catastral y registral de los títulos de propiedad de la Administración Central y requerir del organismo técnico competente las acciones necesarias para preservar el patrimonio inmobiliario del Gobierno Central.

De acuerdo con el Reglamento a la LAFRPP, cada institución debe contar con una unidad responsable del adecuado y oportuno cumplimiento de las etapas relacionadas con la administración de bienes³.

Las instituciones que forman parte del Sistema están obligadas a llevar un inventario de bienes⁴. El Reglamento⁵ a la Ley N° 8131 y el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central⁶, establecen que dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, las instituciones que conforman la Administración Central, remitirán a la DGABCA el inventario general de los bienes nacionales que se encuentren bajo su administración. Además, se establece la obligación de las instituciones de la Administración Central a utilizar los sistemas informáticos de administración y control de bienes diseñados por

¹ Artículos 97 y 99 de la LAFRPP.

² Artículo 99 de la LAFRPP.

³ Artículo 140 del RLAFRPP.

⁴ Artículo 101 de la LAFRPP.

⁵ Decreto Ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN, artículos 142 y 148.

⁶ Decreto Ejecutivo N° 30720-H, artículo 3.

la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa y que todos los bienes deberán estar debidamente registrados y actualizados en el sistema informático.

La ley también establece que el órgano rector del Sistema de Administración de Bienes debe llevar el registro de las obras y los bienes cedidos por órganos o entes de la Administración Central conforme al régimen de concesión de obra pública, el de concesión establecido en la Ley de Contratación Administrativa o de conformidad con otras disposiciones legales aplicables¹.

En este contexto, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República, el 1 de marzo, el Ministerio de Hacienda presentó el Informe Anual sobre la Administración de Bienes.

En relación con dicho Informe, esta Contraloría señala lo siguiente:

2.1. Presentación de informes a la DGABCA por parte de las entidades de la Administración Central

El Informe Anual sobre la Administración de Bienes señala que, al 31 de diciembre de 2006, la Administración Central la comprenden un total de 72 entidades, conformado por 17² ministerios y 55 órganos adscritos a éstos.

En relación con la presentación del informe relativo al inventario de bienes que deben presentar las entidades a la DGABCA, para efectos de la elaboración del Informe Anual sobre la Administración de Bienes, se determinó que:

a) Para el periodo 2006, sólo 60 instituciones (83,3%), presentaron el informe referente al inventario general de bienes que las entidades públicas respectivas deben presentar a la DGABCA, en conformidad con lo establecido en el artículo 142 del RLAFRPP. De éstas, sólo 31 (51,7%), lo entregaron dentro del plazo de los primeros quince días de enero que fija la citada normativa, las restantes 29 (48,3%), lo entregaron en forma extemporánea.

Respecto al periodo anterior, se aprecia un retroceso en la presentación del informe, por cuanto el porcentaje de entidades que presentaron el informe se redujo del 89% (66 de 74) a un 83% (60 de 72).

En el informe sobre administración de bienes no se consignan acciones por parte de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, respecto de aquellos casos de instituciones que presentaron en forma extemporánea el citado informe, al haberse incumplido el citado artículo 142 del Reglamento a la Ley. Según lo indicado por la DGABCA a esta Contraloría, dichas acciones están siendo valoradas con posterioridad a la presentación del Informe Anual sobre la Administración de Bienes.

¹ Artículo 102 de la LAFRPP.

² En el informe Anual sobre la Administración de Bienes, el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Gobernación son considerados como una sola unidad.

b) Según el referido informe Anual de Bienes, 12 instituciones (17% del total), no cumplieron con la presentación del informe respectivo, no obstante que 9 de ellas registran sus bienes en el Sistema de Registro y Control de Bienes (SIBINET) implementado por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Estas instituciones son:

1. Ministerio de Agricultura y Ganadería (*)
2. Proyecto de Crédito y Desarrollo Rural, PPZ (*)
3. Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria (*)
4. Dirección de Salud Animal (*)
5. Ministerio de Educación Pública (*)
6. Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y General Básica (PROMECE) (*)
7. Instituto para el Desarrollo de la Inteligencia (INADI). (En el informe anual remitido por el Ministerio de Hacienda se señala que este órgano no pudo ser localizado, por lo que mediante oficio DGABCA-NP-110-07 del 24 de enero del 2007, se realizó la consulta correspondiente para establecer si se encuentra en ejercicio actualmente)¹
8. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (*)
9. Consejo Nacional de Salud Ocupacional (*)
10. Patronato Nacional de Rehabilitación
11. Museo de Arte y Diseño Contemporáneo (*)
12. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)

(*) Registran sus bienes en el SIBINET

Sobre este aspecto, cabe resaltar, que en el 2005 ningún ministerio había incumplido con la presentación del informe; sin embargo, para el periodo 2006, no lo presentaron tres ministerios ni las entidades adscritas a ellos que los reportan en forma agregada.

Al respecto, la DGABCA señaló que “persiste en su incumplimiento el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal – FONAFIFO; quienes en forma reiterada han manifestado que ellos operan con un fideicomiso y por tanto no tienen que reportar sus inventarios, situación que está siendo analizada jurídicamente” por esa Dirección. Llama la atención que todavía no se haya aclarado el caso de FONAFIFO a pesar de que en el informe de bienes del año 2005 se consignó la misma situación.

La no presentación de los informes de bienes y la presentación extemporánea de los mismos por parte de instituciones de la Administración Central afecta negativamente a la DGABCA en el cumplimiento de su deber de elaboración del Informe Anual de Bienes de la Administración Central y la ha forzado a generar por su cuenta datos del SIBINET, para complementar el informe en los casos de las que no los presentaron definitivamente.

¹ En relación con este particular, la Contraloría General solicitó al Ministro de Educación Pública valorar si el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Inteligencia ha recibido fondos y si se encuentra en operación, caso contrario se determine la pertinencia de proponer la derogatoria de su ley de creación a la Asamblea Legislativa.

Sobre el incumplimiento en la presentación del inventario respectivo, como resultado de consultas sobre el particular efectuadas por esta Contraloría General, se comprobó que la DGABCA, por medio del Ministro de Hacienda, efectuó gestiones ante los jefes respectivos, mediante oficios¹ en los cuales se señala que con base en lo dispuesto por el artículo 110, inciso n) de la Ley de Administración Financiera de la República², la Ley General de Control Interno, la normativa concordante y las instrucciones de la Contraloría General de la República, al no presentarse el informe del inventario del año 2006 se solicitó que "...se inicie el procedimiento administrativo pertinente a efecto de investigar la verdad real de los hechos y sentar las responsabilidades en caso de que ellas resultaren procedentes". También, en esos oficios se solicitó informar a la DGABCA dentro del plazo de 15 días hábiles, las medidas correctivas tomadas al respecto y las acciones a seguir para actualizar, mantener y registrar en el SIBINET el 100% de los bienes con su respectivo valor de manera que se pueda alcanzar la meta del 100% del inventario actualizado al 31 de diciembre de 2007, conforme al compromiso definido en el plan estratégico de esa Dirección.

2.2. Uso del sistema informático de bienes por parte de las entidades de la Administración Central

Para efectos del registro del inventario de bienes de la Administración Central, la DGABCA estableció desde hace algunos años, un sistema informático denominado SIBINET para el registro y control de bienes, en el cual se almacena información relativa a la clase y descripción de los bienes, el valor y fecha de adquisición, la depreciación acumulada, el valor en libros y el estado físico, entre otros aspectos. La información consignada en ese sistema es utilizada por las entidades respectivas, para preparar el informe relativo al inventario que se remite a la DGABCA.

Según lo señalado en el Informe Anual de Bienes del año 2006, de las 72 instituciones de la Administración Central, 66 (el 91,7%) tienen registrados bienes en el SIBINET, y seis instituciones (el 8,3%), según se detalla a continuación, no tienen los bienes registrados en ese sistema. Esta situación muestra un aumento importante respecto del año 2005 cuando 58 (un 78,4%) de las 74 instituciones que conformaban entonces la Administración Central registraban sus bienes en el SIBINET.

¹ Oficios N° DM-150-20007; DM-181-2007; DM-182-2007; DM-183-2007; DM-184-2007; DM-185-2007, todos del 8 de febrero de 2007. Los oficios respectivos se remitieron a los ministros y directores correspondientes. En los demás casos de entidades adscritas que presentan la información del inventario en forma agregada con el correspondiente Ministerio, no se les envió comunicación alguna sobre dicho incumplimiento, por lo cual en estos casos, la DGABCA asume que es el Ministro quien actuará con respecto a tales adscritas.

² Dicho inciso, dispone como hecho generador de responsabilidad administrativa el siguiente: "n) Obstaculizar el buen desempeño de los sistemas informáticos de la Administración Financiera y de Proveeduría, omitiendo el ingreso de datos o ingresando información errónea o extemporánea".

Instituciones de la Administración Central que no tienen registrados sus bienes en el sistema de administración de bienes -SIBINET-

Institución	Justificación
1. Fondo Nacional de Becas (FONABE)	Se encuentra confeccionando las tablas con la información requerida para realizar la carga masiva al SIBINET.
2. Instituto para el Desarrollo de la Inteligencia (INADI)	Institución que no fue posible localizar, y según información recibida del Ministerio de Educación Pública no está en ejercicio actualmente.
3. Patronato Nacional de Rehabilitación.	No ha gestionado accesos al sistema SIBINET, a pesar del apoyo y seguimiento de la DGABCA
4. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	Institución que ha manifestado que no tiene que reportar sus bienes a la DGABCA. El caso continúa en proceso de estudio por la DGABCA.
5. Programa de Regularización del Catastro y Registro	Órgano que inició labores recientemente, está en proceso de ponerse a derecho con la administración de sus bienes.
6. Escuela Centroamericana de Ganadería	Recientemente inició las gestiones para cumplir con la normativa referida a la administración de bienes.

Cuadro 2.11

Fuente: Informe Anual sobre la Administración de Bienes de la Administración Central. Periodo Económico del 2006.

Información complementaria consignada en el mismo Informe, indica que las cantidades de bienes identificadas para esas instituciones son las siguientes:

Cantidades de bienes consignadas para las Instituciones de la Administración Central que no tienen registrados sus bienes en el -SIBINET-

Institución	Cantidad
1. Fondo Nacional de Becas (FONABE)	846
2. Instituto para el Desarrollo de la Inteligencia (INADI)	0
3. Patronato Nacional de Rehabilitación.	0
4. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	0
5. Programa de Regularización del Catastro y Registro	311
6. Escuela Centroamericana de Ganadería	4.947
Total	6.104

Cuadro 2.12

Fuente: Informe Anual sobre la Administración de Bienes de la Administración Central, Periodo Económico del 2006.

No obstante lo anterior, no se señalan en el Informe sobre la Administración de Bienes, acciones por parte de la DGABCA en relación con las entidades que no registraron sus bienes en el SIBINET al 31 de diciembre de 2006, con el propósito de establecer las eventuales responsabilidades y sanciones por dicha situación, si procede. Posteriormente, la Directora de ese órgano rector señaló que se enviaría una comunicación a las instituciones, en la cual se especificarían los incumplimientos y deficiencias observadas en cada caso particular y que en ese mismo documento se hará el señalamiento para impulsar la aplicación del régimen de responsabilidades respectivo. Esa gestión será verificada oportunamente por esta Contraloría General.

2.3. Desactualización del inventario de bienes reportado en el Informe Anual sobre la Administración de Bienes

De acuerdo con el Informe Anual sobre la Administración de Bienes, el inventario de bienes de la Administración Central comprende 317.347 bienes, por un valor en libros de ₡51.960.495.914,66¹.

El inventario general de bienes de la Administración Central que se reporta en el Informe sobre la Administración de Bienes, no revela adecuadamente la situación de los bienes de la Administración Central, en cuanto a la cantidad y valor, ni ese inventario está debidamente integrado en los registros del Subsistema de Contabilidad, conforme lo exige la normativa aplicable.

Al respecto, se estableció que:

2.3.1. Bases de información para la determinación del inventario de bienes

El Informe Anual sobre la Administración de Bienes, se prepara principalmente con base en el informe del inventario presentado por las entidades de la Administración Central -el cual preparan las entidades con base en información extraída del SIBINET u otros registros cuando no registran los datos en ese sistema-, y en aquellos casos en que las entidades no presentan dicho informe, la DGABCA toma los datos registrados en el SIBINET en la fecha en que esa Dirección realiza el análisis. Esta situación no garantiza necesariamente uniformidad ni consistencia en los datos, al incluirse en el informe datos de diferentes registros que no son el SIBINET.

En el siguiente cuadro se evidencian diferencias en los saldos por conceptos de “Valor de Adquisición”, “Depreciación Acumulada” y “Valor en libros” obtenidos del informe de bienes, considerando los valores reportados por todas las instituciones indistintamente del origen de los datos (SIBINET más otras fuentes) y las cifras originadas únicamente del SIBINET.

Cuadro comparativo de información reportada por las instituciones a la DGABCA y la reportada por las instituciones que registran bienes en el SIBINET al 31 de diciembre de 2006
-En colones-

Detalle	Valor de Adquisición	Depreciación Acumulada	Valor en Libros
Reportado por instituciones a DGABCA	88.743.762.539,84	36.783.266.625,18	51.960.495.914,66
Reportado por instituciones que registran bienes en SIBINET	87.893.970.974,03	36.476.334.154,37	51.417.636.819,66

Cuadro 2.13

Fuente: Informe Anual sobre la Administración de Bienes - Periodo Económico del 2006, Oficio N° DGABCA-311-07 de 21 de marzo de 2007 y Oficio N° DCS-038-07 de 15 de marzo de 2007.

¹ El valor en libros (₡51.960.495.914,66), corresponde al valor de adquisición de los activos (₡88.743.762.539,84) menos la depreciación acumulada de los mismos (₡36.783.266.625,18).

Otro aspecto que afecta la determinación efectiva del inventario, es el hecho de que algunas instituciones continúan incluyendo, a principios del 2007, en el SIBINET, bienes adquiridos con anterioridad al 31 de diciembre de 2006, por lo que la generación de los datos en fechas distintas para incluirlos en el informe por las instituciones y por la DGABCA, en los casos en que ésta lo hace según se indicó anteriormente, ocasiona que las cantidades incluidas en el Informe Anual de Bienes varíen según la fecha de obtención de los datos del SIBINET, lo que imposibilita la conciliación de las cifras de dicho sistema y las incluidas en el Informe citado. Por ejemplo, para el año 2006, el Ministerio de Agricultura y Ganadería no presentó el informe relativo al inventario, lo cual obligó a la DGABCA a tomar los registros del SIBINET; sin embargo, como se señala en el Informe Anual sobre la Administración de Bienes emitido por esa Dirección, el sistema reportaba al 2 de enero de 2007, la misma cantidad de inventario reportado al año 2005 (16.387 bienes por ₡7.856 millones), y al 24 de febrero de 2007, el sistema presentaba un inventario de 22.266 bienes por ₡8.161 millones, que finalmente fue considerado para el Informe Anual; sin embargo, según lo indica el informe, durante el año 2006 aparentemente no se registró ningún bien en el SIBINET para esa entidad. En el mismo sentido, cabe señalar que en el Informe Anual de Bienes del año 2006 se consigna que "...más de 35 instituciones aún continúan actualizando la información, por lo que al darse el registro en línea, continuamente se están dando variaciones en la información...".

Por otra parte, se observó que la información remitida por las entidades a la DGABCA, generada de la base de datos del SIBINET, no coincidía con la que inicialmente se incorporó en el informe suministrado a esa Dirección por el encargado de esa base de datos, que sería utilizada para efectos comparativos y de análisis. Sobre el particular, la DGABCA indicó que la información suministrada por el encargado de la base de datos del SIBINET, no se tomó en cuenta para el análisis, por cuanto los cortes son diferentes a los utilizados en la generación de los informes que remitieron las instituciones y porque incorpora otros bienes que pueden corresponder a otras partidas que no son capitalizables, las que se encuentran en un proceso de análisis. Además, indicó que la información utilizada como base para el desarrollo del informe de bienes fue la remitida por cada una de las instituciones y en los casos de aquellas que no remitieron el reporte, el mismo se generó del SIBINET, con corte de acuerdo a la fecha del análisis que realizó cada uno de los funcionarios de la unidad de Control y Supervisión de esa Dirección, tal como se justificó en el análisis por institución.

Cabe agregar que en dicho Informe también se señala que en el 100% de los casos de los informes recibidos de las entidades de la Administración Central, hubo necesidad de solicitar correcciones, modificaciones, aclaraciones o ampliaciones de la información, ya que en términos generales presentaba inconsistencias o venía incompleta.

La DGABCA informará a las entidades las inconsistencias y faltantes en los datos por ellas remitidos, con el fin de que se analicen y corrijan, y si es del caso se valore el inicio de los procedimientos tendientes al establecimiento de eventuales responsabilidades administrativas por esa situación, aspecto sobre el cual se realizará un seguimiento posteriormente.

2.3.2. Razonabilidad de los porcentajes de bienes reportados en los inventarios consignados en los informes de las entidades de la Administración Central a la DGABCA

En el informe anual de bienes de 2006 emitido por la DGABCA se consignó que de las 60 instituciones que presentaron el informe relativo a sus inventarios, 47 certificaron el porcentaje reportado y registrado en el SIBINET al 31 de diciembre del 2006, a saber: 25 instituciones certificaron haber registrado el 100% de los bienes; 13 certificaron que a la fecha tienen registrados entre el 90% y el 99%; cuatro certificaron que tienen registrados entre un 80% a un 89%; dos de 70% a 79%; tres instituciones certificaron que tienen registrados de un 50% a un 69%; por otra parte, 13 instituciones no certificaron el porcentaje. El informe no incluye un comparativo con respecto al año anterior, mediante el cual se analice el avance dado en la actualización del inventario de bienes.

De acuerdo con lo expuesto, las 25 instituciones que certificaron tener registrado el 100% de los bienes representan el 34,7% de las 72 instituciones identificadas por la DGABCA como integrantes de la Administración Central y el 41,6% de las 60 que presentaron sus inventarios.

En relación con las certificaciones que emiten las entidades respectivas de la Administración Central adjuntas al informe relativo al inventario, en algunos casos se determinaron debilidades importantes, en cuanto al contenido y forma de sus enunciados, que limitan la confiabilidad y exactitud de los datos y su utilidad como medio para medir el grado de actualización del inventario permanente de bienes. Como ejemplos de lo expuesto se tiene lo siguiente:

- En una de las certificaciones se consigna que “Quién suscribe... certifico que los datos indicados en el informe presentado por esta Institución... provienen de [el Sistema para Registro y Control de Bienes de la Administración Central “SIBINET”, u otra fuente], y representan el [100% o el porcentaje que corresponde], de los bienes de la Institución”. Como se observa, en este caso no queda claramente establecido que los datos provienen exclusivamente del SIBINET ni se da certeza del porcentaje que representan.
- En otra certificación se consigna que: “Quién suscribe... *CERTIFICO*: que los datos indicados en este informe son los datos ingresados en el Sistema de Bienes Sibinet, estos datos representan aproximadamente el 80% de los bienes registrados; ya que el otro 20% son los Bienes Patrimoniales custodiados por el Departamento de Protección del Patrimonio y por razones de seguridad no se incluyen en este sistema”. En este caso resulta evidente la imprecisión sobre el porcentaje de los bienes reportados. Además, para controlar el avance en el logro de la meta de actualización de inventarios, se requiere que se certifiquen las cantidades y porcentajes respecto de la totalidad de los bienes de la institución y no de los bienes registrados, pues precisamente lo que se pretende es medir el avance respecto de la totalidad de los bienes institucionales.
- En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Informe Anual sobre la Administración de Bienes consigna que mediante una certificación de la Unidad

de Bienes Institucionales de la Proveduría Institucional se manifestó que "... certifico que los datos indicados en el informe presentado por esta institución a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, proviene del Sistema para el registro y Control de Bienes de la Administración Central "SIBINET" y representan el 100% de los bienes de la Institución". Sin embargo, en el mismo Informe se señala que "... si bien es cierto se certifica que el inventario incluido en el sistema SIBINET, equivale al 100% de los bienes de la Institución, los bienes de las Misiones en el Exterior, (...), no se encuentran registrados en SIBINET."

- En el caso del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria el Informe de Anual sobre la Administración de Bienes consigna que ese instituto reportó el 100% de sus bienes. Sin embargo, el mismo informe señala que ese Instituto hizo la salvedad de que no están registrados los semovientes por lo que no corresponde el 100% aunque no brindó información respecto del porcentaje al cual corresponde ese rubro.

La DGABCA señaló que aunque se definió un formato para que las entidades certificaran el porcentaje de actualización del inventario, no en todos los casos se ha utilizado correctamente, lo cual se evidencia con lo anteriormente expuesto.

2.3.3. Razonabilidad de la información contenida en el SIBINET

Con base en los registros del SIBINET solicitados y analizados por esta Contraloría General, correspondientes a los bienes comprados hasta el 31 de diciembre de 2006 y que mantenían a esa fecha la condición de "activos"¹, se determinó lo siguiente:

- a) Bienes mal clasificados. Al respecto, se encontró la existencia de bienes que están clasificados dentro de clases que no corresponden, por lo que la información por clases de bienes no es confiable.
- b) Bienes que no tienen valor de adquisición o tienen consignados valores de adquisición simbólicos de entre ₡1,00 (un colón) y ₡100,00 (cien colones), siendo algunos de ellos de reciente adquisición. Como ejemplo de esta situación deben citarse 145 terrenos con valor de ₡0,00, siete terrenos y dos edificios con valor ₡1,00 (un colón) y 427 terrenos con valor entre ₡1,00 y ₡100,00.
- c) En cuanto a la Depreciación Acumulada se encontró la existencia de bienes depreciables a los que no se les está aplicando depreciación, tal es el caso de 135 Edificios, y por otra parte se encontró que a 97 terrenos (bienes no sujetos a depreciación) se les está aplicando depreciación. Además, existen 26 bienes que poseen montos de Depreciación Acumulada anormales, esta situación se debe a que el valor de desecho registrado es mayor al valor de adquisición, por

¹ Se refiere aquellos bienes que se encuentran registrados en la base de datos formando parte del inventario de la institución.

lo que al calcular el gasto por depreciación¹ se incurre en un error de cálculo cuyo efecto es el citado.

Estas situaciones son relevantes, por cuanto el SIBINET es la fuente de información primaria del Informe Anual sobre la Administración de Bienes, y es la base para el registro de los bienes nacionales dentro de la Contabilidad Nacional.

2.3.4. Bienes que no están registrados en el inventario de la Administración Central

Según el Informe Anual sobre la Administración de Bienes del periodo 2006, existen varias instituciones a las que les falta registrar una serie de bienes en el SIBINET, tal y como se indica en el cuadro siguiente:

Bienes sin registrar en el SIBINET según institución	
Institución	Bienes que faltan por registrar
1. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Bienes que no se han localizado y terrenos que no se han traspasado a nombre de la Comisión y edificios viejos que deben ser revalorados.
2. Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública	Las armas no se incluyen por motivos de seguridad nacional.
3. Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria	Los semovientes no se han registrado.
4. Ministerio de Economía, Industria y Comercio	Falta incorporar licencias para software.
5. Consejo de Transporte Público	Falta el 30% de los activos.
6. Consejo de seguridad vial	No se ha logrado incorporar al inventario 182 bienes.
7. Consejo Superior de Educación	Falta de incluir los intangibles -licencias-
8. Ministerio de Salud	Hay bienes inmuebles que no se encuentran reportados./ Pendiente de registrar más de 7.000 bienes.
9. Patronato Nacional de Ciegos	89 bienes que no cuentan con la valoración entre ellos se contemplan bienes muebles e inmuebles.
10. Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	No se presenta y no se ha registrado los bienes del Programa Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural.
11. Procuraduría General de la República	No se muestran las licencias para utilización de software.
12. Ministerio de Ambiente y Energía	Está pendiente el registro y control de inmuebles destinados a parques y reservas nacionales de algunas Áreas de Conservación, así como las edificaciones que se encuentran en esos terrenos.
13. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	No se encuentran registrados en SIBINET los bienes de las Misiones en el Exterior.
14. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	Los bienes intangibles no están registrados.

Cuadro 2.14

Fuente: Informe Anual sobre la Administración de Bienes de la Administración Central. Periodo Económico del 2006.

Además de los casos señalados, existe una serie de bienes inmuebles que no han sido registrados en el sistema de administración de bienes implementado por la DGABCA, tal y como lo señaló la citada Dirección General, ante consulta de esta Contraloría General. En esta condición se encuentran los siguientes casos²:

- Bienes inmuebles relacionados con las actividades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). De acuerdo con la información recopilada, existe una serie de bienes inmuebles relacionados con las actividades que ejecuta este ministerio, que no han sido

¹ El gasto por depreciación del activo se calcula de la siguiente forma: (Valor de adquisición – Valor de desecho) / número de años de vida útil.

² Ver oficio N° DGABCA-225-07 del 22 de febrero del 2007 y oficio N° DGABCA-276-06 del 13 de marzo del 2007.

incluidas dentro del sistema de administración de bienes SIBINET. Tal es el caso de las siguientes clases de bienes:

Clase 50205	Aeropuertos.
Clase 50202	Vías de comunicación Terrestres.
Clase 50204	Obras marítimas y fluviales.
Clase 504	Obras portuarias y fluviales.
Clase 506	Construcción de Aeropuertos.
Clase 530	Obras urbanísticas.

Respecto de la red vial nacional, aunque se señala el esfuerzo que han realizado las dependencias a cargo del registro y control de esas obras, la evidencia indica que sólo se tiene un registro o inventario parcial de la red vial nacional y que falta trabajo por realizar para la valoración de estos bienes debido a la complejidad de las vías y la diversidad de las mismas en cuanto a medidas y condiciones.

- Bienes relacionados con las actividades del Ministerio de Educación Pública (MEP). En cuanto a los terrenos, edificaciones y otras instalaciones de las escuelas y colegios, la DGABCA indicó que es responsabilidad de dicho ministerio registrar todos aquellos bienes inmuebles que estén bajo su custodia. Sin embargo, de la revisión efectuada en el sistema SIBINET, se determinó que a la fecha el MEP no tiene registradas propiedades con referencia a este tipo de casos; no obstante, información recopilada por esa DGABCA en la Dirección Jurídica del Ministerio de Educación, evidencia que algunas propiedades han sido inventariadas y están en proceso de ser registradas en el SIBINET.

2.3.5. Perfeccionamiento catastral y registral de los títulos de propiedad de la Administración Central

El inciso n) del Artículo 99 de la LAFRPP, establece que la DGABCA debe promover el perfeccionamiento catastral y registral de los títulos de propiedad de la Administración Central. La inscripción de propiedades en el Registro Nacional brinda seguridad jurídica y es necesaria para salvaguardar los derechos del Estado sobre dichos bienes.

De acuerdo con lo señalado en el citado informe y con otra información recopilada por esta Contraloría General, se comprobó que como un esfuerzo para inventariar los bienes inmuebles del Estado, la DGABCA ha recopilado y remitido a las instituciones datos que posee el Registro Nacional de las propiedades que aparecen a nombre del Estado con el fin de que se identifiquen y actualicen los bienes correspondientes a cada una de las instituciones. Asimismo, para complementar dichas acciones, la DGABCA ha venido coordinando con el Programa de Regulación del Catastro y Registro, para facilitar la identificación de los terrenos que están inscritos a nombre del Estado y los terrenos a los cuales no se les relaciona una inscripción registral.

En el Informe se indica que la identificación de los bienes por medio de este programa se iniciaría a partir del 22 de junio de 2007, para la primera etapa de levantamiento catastral, para la posterior actualización de los inventarios. La información complementaria recopilada al respecto, evidencia que la ejecución del programa se estima en un plazo de cinco años;

sin embargo, esta Contraloría determinó un retraso en la ejecución de ese programa, sobre lo cual ordenó al Ministerio de Hacienda, las acciones correspondientes para corregir las situaciones y debilidades presentadas, y valorar y gestionar las sanciones pertinentes.

Aunque la DGABCA es del criterio de que un retraso del Programa de Regulación del Catastro y Registro no es un elemento que debería impedir el logro de la meta establecida por la DGABCA, de lograr que todas las instituciones tengan registrados el 100% de sus bienes al 31 de diciembre del 2007, se considera que el éxito de ese programa, en lo que respecta a la identificación de los terrenos del Estado, es muy importante para la actualización de esos bienes en el SIBINET.

En virtud de esta situación, que está asociada a la identificación, registro y valuación de los terrenos propiedad de la Administración Central, así como de otros aspectos que se exponen en este documento, a esta Contraloría General le preocupa que ante la circunstancia apuntada la meta de actualización del inventario de bienes al 31 de diciembre de 2007, pueda no ser alcanzada, por lo que se requiere que el Ministro de Hacienda, como rector del Sistema de Administración Financiera y superior jerárquico de la DGABCA, adopte las acciones que correspondan, para asegurar el logro del perfeccionamiento catastral y registral de los bienes de la Administración Central y la identificación y registro de los mismos en el SIBINET.

2.3.6. El inventario no incluye revaloraciones de bienes

El inventario de bienes no incluye revaluaciones de activos de la Administración Central (ministerios e instituciones adscritas), por cuanto a criterio de la Contabilidad Nacional se debe disponer primero de un inventario razonable, veraz y preciso de los bienes para proceder con el proceso de revaluación, situación que no ha sido posible concretar. Por tal razón, los bienes se mantienen registrados en el SIBINET con los valores de adquisición y no a un valor actualizado. Esta situación es uno de los elementos que explica la insuficiente cobertura existente entre el valor de los activos totales respecto de los pasivos totales en los estados financieros de la Administración Central.

2.3.7. Sobre la no identificación y análisis en el informe de los bienes tangibles e intangibles dados en concesión

La LAFRPP dispone en su artículo 102, que el órgano rector del Sistema de Administración de Bienes llevará el registro de las obras y los bienes cedidos por órganos o entes de la Administración Central conforme al régimen de concesión de obra pública, el de concesión establecido en la Ley de Contratación Administrativa o de conformidad con otras disposiciones legales aplicables y que para ese efecto, las dependencias y empresas correspondientes le proporcionarán a este órgano la información que requiera. Agrega esa norma que dicha información tendrá carácter público.

Sobre el particular, aunque en el Informe Anual de Bienes del periodo 2006 presentado a esta Contraloría General por el Ministerio de Hacienda se indica que el Sistema de Bienes (SIBINET) permite llevar el registro y mantenimiento detallado de los bienes de la administración, entre cuyas variables objeto de registro se encuentran las concesiones, dicho Informe no contiene datos por institución concedente tales como: nombre de los concesionarios, las fechas de

los contratos, el valor de las obras y sus ampliaciones y mejoras y la fecha de vencimiento de las concesiones, correspondientes a las obras y bienes dados en concesión y a las licencias o concesiones para la explotación de bienes intangibles y la prestación de servicios de interés público¹. Sobre el particular se estima que dicho Informe debe contener datos al respecto porque de conformidad con el inciso m) del artículo 99 de la LAFRPP el informe debe referirse a la situación y las variaciones de los bienes y las acciones desarrolladas para su adecuada gestión.

2.3.8. Variaciones en el inventario de bienes

Conforme al inciso m) del artículo 99 de la LAFRPP, la DGABCA debe elaborar un Informe Anual sobre la Administración de Bienes, que comprenda la situación y las variaciones de los bienes de las instituciones de la Administración Central.

El informe Anual sobre la Administración de Bienes del periodo 2006, contiene un cuadro comparativo del valor de adquisición del total de bienes reportados por las instituciones de la Administración Central para los periodos 2005 y 2006. Ese cuadro incluye el valor de adquisición de los bienes registrados en el SIBINET, además de otros bienes reportados por las instituciones que no se encuentran en ese Sistema, y que estén debidamente sustentados con el detalle respectivo aportado por dichas instituciones.

En el Informe Anual sobre la Administración de Bienes, se indica que del 2005 al 2006, el inventario total aumentó en 84.700 bienes. Al respecto debe aclararse que esa cantidad no representa la variación real de los bienes, por cuanto lo que representa en realidad es el cambio en la cantidad de bienes que fueron incluidos en el informe del 2006 respecto del 2005, cantidades que no corresponden con las existencias reales de bienes en esos periodos, porque como se expuso anteriormente, se tiene evidencia de que existen bienes que no fueron reportados y que tampoco están registrados en el SIBINET, o que no fueron considerados en el cuadro comparativo elaborado por la DGABCA, porque no estaban debidamente sustentados por las entidades respectivas ante esa dependencia.

Así, se presentan situaciones como la siguiente: En el caso de la Dirección General de Aviación Civil; según el informe, dicha institución reportó 8.011 bienes y en el SIBINET únicamente aparecían registrados 4.423, siendo este último dato el que se consideró para efectos comparativos en el Informe, dado que la diferencia de 3.588 no fue justificada por esa institución.

Por otra parte, se encontró que instituciones que no habían reportado bienes en el 2005, sí lo hicieron en el 2006, registrándose un incremento del 100% entre ambos años. Los valores de bienes incorporados en el 2006, incluyen bienes adquiridos en períodos anteriores a ese año. Algunos ejemplos de esta situación lo constituyen los siguientes casos: la Escuela Centroamericana de Ganadería que reportó 4.947 bienes; el Instituto Costarricense sobre Drogas con 1.573 bienes y el Fondo Nacional de Becas que informó 846 bienes.

¹ Los intangibles reportados en el Informe Anual de Bienes corresponden a licencias de uso de "software" adquiridas.

Además, en el cuadro comparativo referido, se observa una disminución total por la suma de ¢9.276.758.597,34. Al respecto, en el Informe no se incluyen explicaciones satisfactorias de todas las razones que motivaron esa variación. Tampoco en los análisis individuales de variaciones por institución se encontraron explicaciones suficientes al respecto, lo que no permite una adecuada comprensión y valoración de dichas diferencias y sus causas, con lo cual se afecta el proceso de rendición de cuentas que se pretende con la emisión del Informe sobre la Administración de Bienes.

En el mismo Informe se señala que no existe una explicación satisfactoria en las variaciones de los siguientes inmuebles:

**Señalamientos de inmuebles con variaciones según institución
2005-2006**

Institución	Cantidad bienes		Valor en libros	
	2005	2006	2005	2006
Ministerio de la Presidencia	2	1	20.001,00	1,00
Ministerio de Gobernación y Policía	116	176	1.184.120.530,00	1.686.424.901,67
Dirección General de Migración y Extranjería	0	5	0,00	334.961.776,21
Imprenta Nacional	1	0	1,00	0,00
Laboratorio Costarricense de Metrología	1	3	25.000,00	436.243,48
Ministerio de Justicia	0	44	0,00	1.437.519.272,16

Cuadro 2.15

Fuente: Informe Anual sobre la Administración de Bienes de la Administración Central. Periodo Económico del 2006.

Es importante que el Informe pueda desglosar las variaciones de bienes, en forma, global y por instituciones, que muestre por unidades y valores, el saldo inicial de bienes, las inclusiones por nuevas adquisiciones por compras y donaciones, las exclusiones por ventas, donaciones o retiros por deterioro, obsolescencia u otros motivos y el saldo final, que, tal como se concibe el sistema, debe coincidir con las existencias registradas en el SIBINET.

2.4. No existe una apropiada integración del sistema de registro de bienes con el sistema de contabilidad nacional

El inciso e) del artículo 98 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos dispone como uno de los objetivos del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa el "Propiciar la integración de los registros de los bienes del Gobierno al sistema de contabilidad". En concordancia con esa norma, el inciso a) del artículo 134 del Decreto Ejecutivo N° 32988, Reglamento a la LAFRPP, dispone que corresponderá a la Contabilidad Nacional llevar un registro del valor total de los bienes patrimoniales muebles, inmuebles, intangibles y semovientes de la Administración Central, así como su depreciación, agotamiento y revaluación y que ese registro se elaborará y actualizará a partir de la información que suministre la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, para lo cual deberá presentar a la Contabilidad Nacional informes mensuales a través de los sistemas informáticos existentes; los cuales automáticamente afectarán los registros contables para su incorporación dentro de la Contabilidad Patrimonial.

En relación con lo anterior, se determinó que no existe una integración adecuada de los registros de los bienes con el sistema de contabilidad nacional, debido que el SIBINET no está integrado al Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF), que se utiliza para el registro presupuestario y contable del Gobierno.

La Contabilidad Nacional señaló que el SIBINET no provee los reportes con los requerimientos que se han especificado para la incorporación del valor de los bienes a los registros contables, y se determinó que los registros contables sobre los bienes, se ajustan parcialmente por parte de la Contabilidad, al final del año, con base en información solicitada a la Dirección General de Informática, generada a partir de los datos contenidos en el SIBINET.

El Contador Nacional confirmó que al no contar con información en detalle, según la afectación presupuestaria del SIGAF, se imposibilita la conciliación de las diferencias determinadas a nivel total de los bienes adquiridos durante el periodo con el registro de bienes, razón por la cual se tomó la determinación de dar por correcto los datos del SIBINET para efectos del registro contable.

Al respecto, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa indicó que existe en trámite el “Contrato de mantenimiento preventivo y soporte correctivo de servidores HP9000 en la Dirección General de Informática” cuyo objeto es realizar el mantenimiento preventivo, correctivo y las mejoras en la operación del SIBINET, así como la creación de nuevos programas e interfaces, para posibilitar la estabilización y depuración de los procesos que conforman ese sistema.

Los estados financieros que presentó el Ministerio de Hacienda a esta Contraloría están referidos únicamente al Poder Ejecutivo y no a la Administración Central, razón por la cual no se pudo confrontar el valor de los bienes consignados en dichos estados con los anotados en el Informe Anual sobre la Administración de Bienes del periodo Económico del 2006. Este aspecto se comenta en el aparte referido al “Resultado contable del período”.

2.5. Acciones realizadas por la DGABCA respecto del Sistema de Administración de Bienes y algunas limitaciones señaladas por la Administración

En el Informe Anual sobre la Administración de Bienes del Periodo 2006 se detallan acciones realizadas por la DGABCA, en el ejercicio de su función como Órgano Rector del sistema, a saber:

a) Se dio capacitación a los Directores Administrativos, Encargados de las Áreas de Bienes y Proveedurías Institucionales, sobre los lineamientos dictados por la DGABCA sobre la administración de bienes, y disposiciones importantes de la LAFRPP sobre esta materia. Se insistió en los lineamientos sobre el registro y mantenimiento de la información en el SIBINET y respecto a la actualización de la información de los inventarios, su valor, y la rendición de informes ante la DGABCA. Además, se brindó asesoría técnica y apoyo sobre el levantamiento y registro del inventario en el SIBINET a los responsables de dichas actividades.

b) Se comunicó a las instituciones de la Administración Central los resultados del análisis del Informe de bienes del 2005.

c) Se emitieron directrices y lineamientos en diversos campos relacionados con la administración de los bienes, entre los cuales se destacan algunos referidos a la valoración de bienes y el registro de los mismos en SIBINET; presentación del Informe de Bienes del Periodo 2006 y la certificación de la información reportada; responsabilidad por no acatamiento de la normativa en la materia de Administración de Bienes; obligación de presentar una certificación trimestral de la información registrada en el SIBINET; obligación de mantener el inventario actualizado y registrado al 100% en el SIBINET. Además, se notificó a los encargados de las Áreas de Bienes de las Instituciones de la Administración Central las circulares emitidas por la Comisión de valoración de activos sobre el segundo avalúo de bienes del Estado y el método establecido para determinar la valoración de los bienes.

d) Se dio continuidad a la coordinación que se viene dando al "Programa de Regulación del Catastro y Registro", para la identificación de las propiedades a nombre del Estado.

e) Se realizaron 19 intervenciones en instituciones de la Administración Central y en una muestra de instituciones, se verificó el inventario en una o varias de sus oficinas, y se solicitaron medidas correctivas cuando correspondía.

f) Se continuó brindando el mantenimiento al sistema SIBINET.

g) En el año 2006, se celebraron tres reuniones, en las que se trató el tema de administración de bienes, registro en el Sistema SIBINET y presentación de Informes, en las que participaron Proveedores Institucionales, Encargados de Bienes y Directores Administrativos.

Por otra parte, finalmente la Dirección de la DGABCA comunicó que han existido algunas limitaciones, tales como, la imposibilidad de efectuar el nombramiento en plazas disponibles y la rotación del personal capacitado y experimentado por motivos especialmente salariales, lo cual afecta negativamente la eficiencia y efectividad de esa Dirección.

En cuanto a las limitaciones en las entidades respectivas, el Informe señala que el recurso humano con que cuentan las áreas de bienes de la Administración Central es escaso; limitaciones de recursos materiales y financieros suficientes; falta de apoyo de algunos jefes; poca cultura institucional que promueva una adecuada administración de bienes; y desconocimiento de la legislación que regula esta materia.

2.6. Conclusión

En relación con todo lo expuesto anteriormente en este aparte 2, debe indicarse que no obstante las acciones emprendidas por la DGABCA en su condición de órgano rector y de otras medidas adoptadas por las unidades de bienes de algunas de las entidades de la Administración Central para completar sus inventarios, a diciembre de 2006 aún no se cuenta con un inventario completo y actualizado de los bienes de la Administración Central, y el sistema de administración de bienes sigue presentando situaciones y debilidades muy

importantes, que inciden en forma negativa sobre el cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley, y que afectan el sistema de rendición de cuentas sobre la administración de bienes y del sistema de administración financiera de la República en general.

De acuerdo con el Informe Anual sobre la Administración de Bienes, el inventario de Bienes de la Administración Central comprende 317.347 bienes, por un valor en libros de \$51.960.495.914,66. No obstante, no revela adecuadamente la situación de los bienes de la Administración Central, en cuanto a la cantidad y valor, ni está debidamente integrado en los registros del sistema de contabilidad nacional, conforme lo exige la normativa aplicable.

En este contexto, y según se ha señalado, finalmente no se tiene certeza del grado de actualización de los inventarios de bienes muebles, inmuebles, semovientes e intangibles de la Administración Central, y se desconoce la cantidad de bienes que no están incluidos en el inventario permanente (SIBINET), así como las cantidades de bienes que están registrados pero cuyos valores no están actualizados.

En virtud de las situaciones expuestas, esta Contraloría General emite una opinión negativa respecto del Informe sobre la Administración de Bienes del ejercicio económico del 2006. Además, dichas situaciones están siendo informadas al Ministro de Hacienda para que como órgano rector del Sistema de Administración Financiera y superior jerárquico de la DGABCA, en coordinación con los jefes de las entidades de la Administración Central, gestionen las acciones correspondientes para subsanar en definitiva las problemáticas comentadas; asimismo esta Contraloría está realizando las acciones pertinentes, con el fin de que se valoren y establezcan eventuales responsabilidades si procede.

3. Resultado contable del período y Estados Financieros consolidados del Gobierno de la República

La Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131, señala que uno de los fines de esa Ley es “Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión”¹. Asimismo, como parte del Sistema de Administración Financiera de la República, la ley creó el Subsistema de Contabilidad el cual está conformado por el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar, en forma sistemática, toda la información referente a las operaciones del sector público, expresables en términos monetarios, así como por los organismos que participan en este proceso y su objeto será proporcionar información sobre la gestión financiera y presupuestaria y servir de apoyo al Sistema de Cuentas Nacionales².

Uno de los objetivos del Subsistema de Contabilidad Pública es llevar actualizada la contabilidad de la Administración Central³, conformada por el Poder Ejecutivo y sus

¹ Artículo 3, inciso b) de la LAFRPP.

² Artículo 90 de la LAFRPP.

³ Artículo 93, inciso e) de la LAFRPP.

dependencias¹. Así, le corresponde a la Contabilidad Nacional proporcionar la información sobre la gestión financiera, patrimonial y presupuestaria de la Administración Central, y financiera consolidada del Sector Público².

De acuerdo con el artículo 52 de la LAFRPP, a más tardar el 1° de marzo, el Ministerio de Hacienda emite los informes relacionados con el resultado contable del período y los estados financieros consolidados³ de los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1, de esa misma Ley⁴.

En relación con dichos informes, se determinó lo siguiente:

3.1. Estados Financieros relativos al Resultado Contable del periodo 2006

Los estados financieros referentes al resultado contable del período 2006, a saber, el Balance General, el Estado de Resultados, el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto y el Estado de Flujos de Efectivo, están referidos básicamente a las entidades (ministerios) del Poder Ejecutivo, y no a la Administración Central, como lo establece la normativa antes referida que incluye al Poder Ejecutivo y sus dependencias (entidades adscritas), razón por la cual la información que contemplan esos estados financieros es parcial. Adicionalmente, tales estados incluyen la información financiera del Tribunal Supremo de Elecciones, que aunque presupuestariamente recibe un tratamiento semejante a los ministerios, no es una entidad de la Administración Central, y por lo tanto, se agrega una distorsión adicional al resultado contable parcial que presenta la Contabilidad Nacional.

El Contador Nacional indicó⁵ que con el propósito de dar solución a la situación expuesta, se ha venido trabajando en un sistema de captura mensual de todos los entes adscritos, cuya base estará en el SIGAF, y respecto al Tribunal Supremo de Elecciones, se buscará la manera de separar la información, para que éste presente por separado la información relativa a su gestión presupuestaria, financiera y patrimonial.

En relación con esos estados, se estableció que es necesario que la Contabilidad Nacional evalúe y revise los términos que se incluyen en los informes de resultados del período, lo cual es necesario para dar claridad al alcance de esos informes y reflejar de manera fehaciente la información sobre la gestión financiera y presupuestaria como lo ordena el artículo 90 de la LAFRPP. En los análisis que se agregan respecto al Balance General, se indica que se refieren al Gobierno Central, lo cual no es correcto. El término Gobierno Central no ha sido definido en la LAFRPP ni en su Reglamento, pero sí en el clasificador institucional del Sector Público y señala que *“El Gobierno Central: Comprende las instituciones que cumplen funciones de gobierno en el ámbito nacional y que no son desconcentradas ni descentralizadas. Está conformado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y sus órganos auxiliares, el Poder*

¹ Según lo señala el artículo 1, inciso a) de la LAFRPP.

² Artículo 122 del LAFRPP.

³ De acuerdo con la doctrina contable, la información consignada en dichos estados es responsabilidad exclusiva de la Administración.

⁴ El inciso a) se refiere a la Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias y en el inciso b) a los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.

⁵ En oficio N° D-094-2007 de fecha 7 de marzo del 2007.

Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones". Por lo indicado, no es correcto señalar que esa información se refiere al Gobierno Central ya que abarca únicamente la información correspondiente al Poder Ejecutivo.

Contrario a lo indicado, en el documento de análisis que la Contabilidad Nacional agrega al Estado de Resultados, si se aclara de manera correcta, cual es el alcance de ese estado financiero al señalar que: "... representa la actividad económica financiera, económica y social del poder ejecutivo (ministerios, sin incluir las adscritas, e incluyendo el Tribunal Supremo de Elecciones...".

Por los aspectos comentados, se concluye que la Contabilidad Nacional no está cumpliendo con la función de elaborar los estados financieros de la Administración Central tal y como lo señala el inciso c) del artículo 96 de la LAFRPP¹.

En cuanto al procedimiento de elaboración de estos estados, es importante señalar que al igual que en años anteriores, se presentan ciertos riesgos pues los estados no se extraen directamente del Sistema Integrado de Gestión de la Administrativa Financiera (SIGAF), sino que la información que suministra ese sistema se convierte en archivos de datos y estos a su vez en archivos Excel para luego confeccionar los estados financieros requeridos. No obstante que la Contabilidad Nacional indica que esa situación se va a corregir a partir del año 2007, ya que los estados financieros ya han sido incorporados en el SIGAF y ajustados a las necesidades actuales, este órgano contralor llama la atención sobre esta situación, ya que en otras ocasiones se ha establecido amplia y claramente los inconvenientes y riesgo de errores que pueden darse al manipular de esa forma, la información financiero contable.

De acuerdo con la doctrina contable, normalmente al inicio de las notas a los estados financieros, el ente informante deja claro cuál es el marco normativo técnico que sigue en la preparación y presentación de la información financiera y resultados de la gestión. Sin embargo, la Contabilidad Nacional no indica el marco normativo técnico adoptado o que toma como referencia, ya sea los principios aplicables al Sector Público, las Normas Internacionales para el Sector Público, (NIC-SP), o los lineamientos del Fondo Monetario Internacional. Al respecto, la Contabilidad Nacional señaló² que las Normas Internacionales de Contabilidad, se consideran en la preparación de los informes de resultados, porque no se contraponen a la teoría contable, pero señala que: "*aún no son de acatamiento obligatorio*" por cuanto se encuentran en un proceso de consulta, para su posterior emisión, "*Por lo que no existe ninguna Ley, Reglamento o Decreto que establezca su uso obligatorio*", con lo cual aún no se está cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento a la LAFRPP, que señala que la presentación de todos los estados financieros de uso general, deben estar basados en los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense, en las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, (NIC-SP) o en las Normas Internacionales de Contabilidad para Empresas Públicas. Otro de los aspectos que la Contabilidad Nacional como ente informante no incluye, es el señalamiento claro y preciso de la políticas contables

¹ Artículo 96.- Informes contables básicos / La Contabilidad Nacional presentará al Ministro de Hacienda, a más tardar el último día de febrero de cada año, los siguientes informes, referidos al 31 de diciembre del año anterior: / a) La liquidación de la ejecución del presupuesto. /b) El estado de la deuda pública. / c) Los estados financieros de la Administración Central y consolidados del sector público.

² En oficio N° D-094-2007 de fecha 7 de marzo del 2007.

seguidas en aspectos importantes relacionados con los activos, como la realización o no de revaluaciones, los métodos de depreciación utilizados, aplicación o no del método contable de lo devengado. Por la importancia que tiene el señalamiento claro y detallado de las políticas contables, la normativa técnica contemplada en la NIC-SP número 1, recomienda que las políticas contables deben ser señaladas al final del capítulo relativo a las “Notas a los Estados Financieros”.

Asimismo, con respecto a este último estado financiero, en relación con los activos y más específicamente al referirse a los Bienes de Dominio Público y Privado, la Contabilidad Nacional hace observaciones en documentos diferentes. En el documento denominado Análisis del Balance General indican respecto a los Bienes de Dominio Privado y Bienes de Dominio Público lo siguiente: *“...Es conveniente indicar que estos rubros no representan en forma razonable la situación actual de los activos del Gobierno, por cuanto la información obtenida, en este sentido no es suficiente. Se requiere una actualización (incluyendo la revaluación de los activos) y un registro completo de todos los activos (incluyendo los activos no producidos, como posibles yacimientos, las ondas electromagnéticas, los mantos acuíferos, etc.) a precios de mercado,... / Al igual que los activos de dominio privado se requiere una actualización (incluyendo la revaluación de los activos) y un registro completo de todos los activos (incluyendo los activos como por ejemplo los Parques Nacionales) a precios de mercado...”*.

Sobre este mismo tema, en el documento denominado Análisis del Estado de Resultados, la Contabilidad Nacional señala lo siguiente: *“En este período se logró conformar una base de datos en el SIBINET, sistema diseñado para la captura de la información de los activos fijos, los activos registrados en este sistema no representan la totalidad pero es un primer esfuerzo y el proceso será acumulativo. Esta herramienta permitió la aplicación automática de la depreciación. Se conformó una base de datos con información del activo, valor residual, vida útil, ministerio o poder, valor histórico del activo, valor de mercado, depreciación aplicada. / El registro correspondiente a los activos se realizó mediante la información que proporcionó el sistema y no sobre la base de la ejecución presupuestaria como se realizaba en períodos anteriores”*.

Sin embargo y por la relevancia que tienen estos aspectos, deberían incluirse, según corresponda, como parte de las políticas contables al final del capítulo de notas a los estados financieros tal y como lo sugiere la normativa técnica, o como notas a los estados financieros, de manera que no queden dispersos en los documentos de análisis citados. A lo anterior debe agregarse que las notas a los estados financieros incluidas por la Contabilidad Nacional son bastante escasas y escuetas.

Conforme lo dispone el marco normativo¹ uno de los aspectos importantes de la liquidación contable es mostrar el efecto sobre el patrimonio nacional y el éxito de la gestión durante el período observado.

¹ En el artículo 50 de la LAFRPP, que señala respecto a la Liquidación contable que: “Finalizado el ejercicio económico, la Contabilidad Nacional, con el apoyo de las dependencias correspondientes, preparará el resultado contable del período y su efecto sobre el patrimonio nacional, así como la liquidación de los ingresos y egresos del presupuesto nacional y los hará del conocimiento del Ministro de Hacienda”.

En el año 2006, la cuenta patrimonial “Hacienda Pública Nacional” sigue mostrando un saldo negativo, en esta ocasión por un monto de ¢4.345.480.400.000, pues el pasivo total (¢4.609.320.700.000) sobrepasa considerablemente el activo total (¢263.840.300.000). Esta situación refleja que los pasivos superan en 17,5 veces el activo. En el siguiente cuadro se presenta la evolución de la ecuación contable para el período 1996-2006.

Contabilidad Nacional
Evolución de la Ecuación Contable
Al 31 de diciembre 1996-2006 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
2006	263.840,3	4.609.320,7	-4.345.480,4	17,5

Cuadro 2.16

^{1/} La ecuación contable es: Activo = Pasivo + Hacienda Pública Nacional.
Fuente: Ministerio de Hacienda. Balance General de la Hacienda Pública. 1996-2006.

Es importante indicar que los resultados de la liquidación contable, desde hace varios años se ve afectada por importantes déficit. Ciertamente no se trata de que se tenga utilidades como cualquier negocio mercantil, pero debe darse atención a ello y establecer y continuar con las políticas adecuadas de manera que esa situación mejore sustancialmente. En relación con el decrecimiento, en la relación activo/pasivo al cierre del período 2006, se observa un aumento del valor de los activos y un incremento de los pasivos menor al mostrado en el período 2005. No obstante, esas cifras todavía no son reveladoras de la situación real de la Hacienda Pública, como resultado de la relación activo total menos pasivo total.

La Contabilidad Nacional explica que el déficit es provocado por un aumento mayor en los gastos totales (presupuestario y no presupuestario), en relación con los ingresos totales (presupuestarios y no presupuestarios). Lo cual indica que los ingresos totales no fueron suficientes para cubrir los gastos totales, a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno para aumentar la recaudación de impuestos, a fin de obtener un mayor crecimiento de los ingresos, así como las políticas de reducción del gasto.

En cuanto al resultado contable del período 2006, la Contabilidad Nacional incluye un acápite que se refiere al “método contable utilizado”, en el cual indica lo siguiente: “En términos generales, la ejecución presupuestaria ha sido registrada sobre la base de efectivo. Existen

registros patrimoniales que reflejan por su efecto en los Ingresos y Gastos Extrapresupuestarios que respaldan al concepto de devengado en algunos casos y en otros por ajustes. Los casos de devengamiento, la causa de estos asientos se reflejan en las cuentas de activos y pasivos, sean estos Cuentas por Cobrar o Cuentas por Pagar. Otro esfuerzo encaminado a cumplir con el principio de devengo, es la incorporación en “Cuentas de Orden” de activos y pasivos contingentes, pero dada la realidad actual de esa materialización efectiva, por la característica cualitativa de la presentación de la información “confiabilidad”; en donde se destaca el principio de “Prudencia”, se la ha tratado en cuentas de orden”.

Respecto a los pasivos contingentes registrados en cuentas de orden, según detalla la Contabilidad Nacional¹, se refieren a deudas del Estado debidos a procesos ejecutivos, avales que debe asumir el gobierno, sumas adeudadas a Juntas de Pensiones y a la Caja Costarricense del Seguro Social.

Según se muestra en las cifras adjuntas, los pasivos son por montos muy relevantes, sobre las cuales no se han tomado por parte de la Contabilidad Nacional, las provisiones del caso mediante el establecimiento de un fondo o provisión, ni se han definido las políticas respectivas, para el tratamiento contable de esos pasivos contingentes.

Total Pasivos contingentes	₡ 2.037.596,1	millones
Total activos contingentes	₡ 57.213,4	millones
	₡ 1.980.382,7	millones

Respecto al método contable de lo devengado, el artículo 124 del Reglamento a la LAFRPP señala claramente y en lo que interesa lo siguiente: “Para efecto de presentación de todos los estados financieros de uso general que se preparen y presenten, sobre la base de los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense, de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, de las Normas Internacionales de Contabilidad para Empresas Públicas, deberá utilizarse el método contable de lo devengado, es decir, las transacciones y otros hechos serán reconocidos cuando ocurran y no únicamente cuando se efectúe su cobro o su pago en efectivo o su equivalente o cuando se de su consumo”.

De lo expuesto se puede observar que los registros de los ingresos y gastos del Poder Ejecutivo no se realizan, en su totalidad, siguiendo el método de registro contable de lo devengado.

Finalmente, respecto de los comentarios y análisis comparativos y respecto a las razones financieras que la Contabilidad Nacional acompaña en los análisis de los estados financieros sobre los resultados del período contable 2006, se indica *“El valor óptimo de una razón financiera se determina con el análisis a lo largo de varios años y compararlos con los de otras instituciones del sector público. De acuerdo a los resultados que se muestran en el Balance General y en el Estado de Resultados al 31 de diciembre del 2005, según cifras de estos y sus respectivos análisis, se puede deducir que no es factible un análisis de razones financieras por cuanto las razones financieras es el cociente entre dos valores elegidos, de tal*

¹ En documento denominado “Cuentas de Orden saldos al 31 de diciembre de 2006,” ubicado en el Tomo 1 sobre el resultado contable del período 2006.

manera que tenga un significado racional para estudiar una situación. Tienen importancia en la medida en que los datos que maneje la institución sean razonables y lógicos, y que expresen la relación entre un valor y otro. Algunos de los valores generados por los estados financieros principalmente la mayoría de los activos están valorados a costos históricos y no a los valores corrientes de mercado por lo que no son herramientas útiles, ni se puede dar una interpretación apropiada de los mismos”.

No obstante algunos esfuerzos realizados por el Ministerio de Hacienda, la información contable emitida por la entidad rectora del Subsistema de Contabilidad no permite, en la actualidad, realizar un análisis adecuado y preciso sobre los resultados contables y de gestión de la Administración Central, ya que los datos que proporcionan son parciales e incluye la información financiera de una entidad que no pertenece a la Administración Central.

Al respecto y según lo señala el principio de revelación suficiente, los estados contables y financieros deben contener toda la información necesaria que exprese adecuadamente la situación económica - financiera y de los recursos y gastos del ente; de manera que sean la base para la toma de decisiones, aspecto que no se cumple en el caso de los estados financieros presentados por la Contabilidad Nacional.

En virtud de lo anteriormente expuesto en este aparte, y debido a los diferentes aspectos comentados sobre los incumplimientos tanto de tipo jurídico y técnico, en relación con la información presentada en los estados financieros¹ sobre el resultado contable del período 2006, lo que los hace incompletos y que no muestran los resultados contables y de gestión de la Administración Central, la Contraloría General de la República, con fundamento en el marco jurídico respectivo, emite dictamen negativo respecto de dichos estados financieros.

Además las situaciones y debilidades señaladas están siendo informadas al Ministerio de Hacienda, para que se corrijan tales situaciones. Asimismo, esta Contraloría está realizando las acciones pertinentes con el fin de que se valoren y se establezcan eventuales responsabilidades si procede.

3.2. Estados Financieros Consolidados del periodo 2006

El 1° de marzo el Ministerio de Hacienda presentó los estados financieros consolidados de los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1° de esa ley, es decir la Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias en el caso del inciso a), y los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), sus dependencias y órganos auxiliares en el caso del inciso b).

Así, los estados financieros consolidados del 2006, incluyen las cifras correspondientes al Poder Ejecutivo, sus dependencias y los Poderes Legislativo, Judicial, y sus dependencias y órganos auxiliares, no obstante, la información financiera del Tribunal Supremo de Elecciones, (TSE) se incluye incorrectamente dentro del grupo de entes y órganos incluidos en el inciso a), específicamente como parte del Poder Ejecutivo, a pesar de que ese cuerpo normativo establece claramente que el TSE debe consolidarse, con los entes y órganos señalados en

¹ Balance General, Estado de Resultados, Estado de Cambios en el Patrimonio Neto, y Estado de Flujo Efectivo.

el inciso b), del citado artículo 1° de la LAFRPP. Si bien se han realizado algunos esfuerzos para mejorar la consolidación de los estados financieros, el orden en que se consolidaron las cifras de los distintos sectores, son diferentes en los años 2005 y 2006, razón por la cual no es posible efectuar una comparación por sectores entre esos años.

De acuerdo con el informe de los Estados Financieros Consolidados del 2006, para el caso de los entes que conforman el grupo de poderes, la Asamblea Legislativa, la Defensoría de los Habitantes de la República, la Contraloría General de la República y el Poder Judicial, se recibieron los estados financieros respectivos, y se consolidó el 100%, sin embargo, esta información no es correcta, por cuanto el TSE se incluyó como parte del Poder Ejecutivo y sus dependencias. Para el caso de los órganos desconcentrados, se señala que de un total de 61 entes que están funcionando¹, 59 presentaron los estados financieros, por lo que se consolidó el 96,7%, de esas dependencias.

Para el caso de las dos instituciones que no remitieron la información, el Ministerio de Hacienda indicó que, se solicitará a las máximas autoridades de esas instituciones que no cumplieron, la aplicación del título X del Régimen de Responsabilidad, que contempla la LAFRPP en sus artículos números 107, 110 y 113.

Adicionalmente y en el caso de los entes desconcentrados, es necesario señalar que la Contabilidad Nacional no tiene un procedimiento de validación formal y periódica², que le permita señalar con certeza y con los documentos de respaldo apropiados y debidamente archivados en el expediente respectivo, sobre cuáles de esos entes están efectivamente en operación y cuáles dejaron de operar, o se convirtieron en programas dentro del Ministerio respectivo, situación que no le permite a la Contabilidad Nacional garantizar que efectivamente se consolida la totalidad de órganos desconcentrados y en operación.

Es importante indicar que la consolidación de los estados financieros se realiza de forma manual, lo que no permite un proceso ágil y eficiente, además de que hay un riesgo mayor de cometer errores. Al respecto el Contador Nacional señaló que con el fin de subsanar esa situación, se han realizado gestiones ante el Ministerio de Hacienda, para que por medio del contrato de mantenimiento del Sistema de Información de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) se pueda contar a partir del mes de diciembre del 2007 con una interfase que resuelva en definitiva la situación planteada y la consolidación sea llevada en forma automatizada.

Respecto a la elaboración de los estados financieros consolidados, se carece de un marco normativo técnico debidamente actualizado y concordante con las nuevas tendencias internacionales. Además, los órganos desconcentrados no se encuentran sujetos a un mismo plan de cuentas que guíe y uniforme el registro contable de sus operaciones, de manera que se pueda garantizar que la información que se solicita para efectuar el proceso de consolidación, esté registrada sobre bases uniformes y comparables.

¹ De acuerdo a lo indicado por la Contabilidad Nacional mediante oficio D-087-2007, de fecha 3 de marzo del 2007, de 74 instituciones desconcentradas que señala el Clasificador Institucional, no están en funcionamiento 10 instituciones y 3 pasaron a ser programas de los ministerios respectivos, por lo que solamente 61 se pueden consolidar.

² Lo conveniente es que se realice anualmente.

El Contador Nacional indicó¹ que con el propósito de aligerar la elaboración del citado Plan de cuentas, se van a destinar tres de las nuevas plazas aprobadas por el Ministerio de Hacienda. Adicionalmente, señaló que recientemente solicitó un número adicional de plazas, así como equipo y materiales que la Contabilidad Nacional requiere para mejorar los procesos contables y cumplir adecuadamente con las diversas funciones rectoras que la LAFRPP le asigna a ese Subsistema de Contabilidad.

Según lo dispone la LAFRPP, la Contabilidad Nacional, como órgano rector del Subsistema de Contabilidad Pública, tiene la responsabilidad de diseñar y establecer los principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar, en forma sistemática, toda la información referente a las operaciones del sector público², además le corresponde administrar los sistemas contables de ejecución de los ingresos y los gastos presupuestarios, teniendo como propósito garantizar la oportunidad y efectividad del registro contable³ y adicionalmente, le corresponde velar por la aplicación de los "Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense", publicados mediante el Decreto N° 27244-H⁴.

Adicionalmente y respecto a los estados consolidados del Sector Público, el artículo 124 del Reglamento a la LAFRPP señala claramente que: *"Para efecto de presentación de todos los estados financieros de uso general que se preparen y presenten, sobre la base de los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense, de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, de las Normas Internacionales de Contabilidad para Empresas Públicas, deberá utilizarse el método contable de lo devengado, es decir, las transacciones y otros hechos serán reconocidos cuando ocurran y no únicamente cuando se efectúe su cobro o su pago en efectivo o su equivalente o cuando se de su consumo"*.

En concordancia con el registro sobre la base del devengo, la Contabilidad Nacional emitió la Directriz CN-002-2006, publicada en La Gaceta N° 133 de fecha 11 de junio de 2006, la cual establece que requerirá la información a las entidades del Estado que tengan a su cargo operaciones o actividades que puedan generar un ingreso o gasto potencial, con el fin de incorporar dicha información dentro de sus registros contables, ya sea como un Activo o un Pasivo Contingente o para la aplicación del método contable de lo devengado, según corresponda. La información será solicitada la primera vez por la Contabilidad Nacional y luego deberá ser actualizada en forma trimestral por cada una de esas entidades.

No obstante, que la Contabilidad Nacional emitió la citada directriz para el registro sobre la base del devengo, no todos los registros de los ingresos y gastos del Poder Ejecutivo se realizan, siguiendo ese método de registro contable, lo cual origina una falta de uniformidad en la información financiera, que afecta la calidad de la información consolidada.

Adicionalmente, la Contabilidad Nacional realizó en el mes de agosto del 2006, una Encuesta General cuyo objetivo consistió en uniformar los criterios de registro contable sobre la base del devengado en todo el Sector Público Costarricense, conforme lo dispone el Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Esa encuesta

¹ En reunión efectuada en la Contabilidad Nacional el día 10 de abril del 2007.

² Según lo define el artículo 90 de la LAFRPP.

³ Artículo 123 de Reglamento a la LAFRPP.

⁴ Publicado en La Gaceta N° 168, del 28 de agosto de 1998.

fue distribuida a los 234 contadores del Sector Público Costarricense, vía correo electrónico, o sea todos los Poderes de la República, al Tribunal Supremo de Elecciones, a los Órganos Desconcentrados activos y resto de entidades del Sector Público. Según los resultados de esa encuesta, respondieron únicamente 186 entidades y ante la consulta de si se elabora la contabilidad con base en el método de lo devengado, 127 respondieron que sí, 55 señalaron que no y 4 no respondieron la pregunta. Porcentualmente esas respuestas representan un 68%, un 30% y un 2%, respectivamente. Los resultados anteriores evidencian que el registro contable con base en el método contable de lo devengado, no estaría siendo aplicado aún por un buen número de entidades del Sector Público.

A pesar de que existe un manual que describe en términos generales las funciones y labores que realizará la Unidad de Consolidación de Cifras de la Contabilidad Nacional, esa unidad no cuenta con un procedimiento detallado sobre el proceso de consolidación, que contemple en forma clara y explícita el procedimiento que se sigue y donde se especifiquen los saldos y las operaciones entre entidades que se eliminan, así como el procedimiento a seguir y ajustes que se realizarán si alguna de las entidades a consolidar utiliza políticas contables distintas para operaciones y hechos contables similares.

Los Estados Financieros Consolidados de la Administración Central y Poderes del período económico 2006, remitidos por el Ministerio de Hacienda a la Contraloría General, no revelan cuál es el marco normativo técnico adoptado o que toma como referencia, para la preparación de los estados financieros consolidados, por ejemplo las NIC-SP, los lineamientos del Fondo Monetario Internacional, principios contables, etc.

Tampoco se incluyen notas a los estados financieros consolidados en las cuales se detallen los aspectos que por su materialidad deban ser señalados, ni se incluyen en forma clara y agrupada las políticas contables seguidas. Un ejemplo de un aspecto que debió revelarse por su materialidad mediante una nota a los estados financieros consolidados, es en cuanto a que existen activos como carreteras, parques nacionales y otros que aún no se han registrado, además de que durante el periodo contable reportado tampoco se llevó a cabo ninguna revaluación, aspectos que producen una subvaluación de la partida de activos y afecta los resultados mostrados por los estados consolidados.

Los análisis y comentarios contenidos en los estados financieros consolidados son limitados y básicamente descriptivos, respecto al grupo de cuentas de los diferentes estados. Fundamentalmente lo que se agrega son relaciones porcentuales de las cuentas más relevantes, respecto a totales del mismo grupo de cuentas. No se hacen análisis a profundidad sobre los resultados financieros mostrados. Tampoco se agregaron estados financieros comparativos para los períodos contables 2005-2006, ya que debido a la variación introducida en el procedimiento de consolidación de los incisos a) y b) en el 2006, la Contabilidad Nacional señaló que no se pudo efectuar.

Respecto a las razones financieras la Contabilidad Nacional aclaró que: *"...El valor óptimo de una razón financiera se determina con el análisis a lo largo de varios años y compararlos con otros Gobiernos Extranjeros... Tienen importancia en la medida en que los datos que maneje la institución sean razonables y lógicos, y que expresen la relación entre un valor y otro"*.

Un ejemplo de razón financiera que la Contabilidad Nacional indica que no puede considerarse como real, es la razón de endeudamiento, o sea Pasivos Totales/Activos Totales, cuyo resultado indica que con los montos expresados, la Administración Central más Poderes no puede cubrir la deuda adquirida con los activos registrados, situación que no es del todo real, ya que a los pasivos se les realiza una actualización periódicamente a valores de mercado, de ahí el alto crecimiento de esos pasivos. Sin embargo no sucede lo mismo con los activos los cuales presentan un bajo crecimiento, ya que no se ajustan a valores de mercado, con frecuencia y existen activos que aún no han sido registrados.

Finalmente, en los estados financieros consolidados, se señala que en el 2007, se espera continuar con la capacitación de las instituciones públicas; finalizar el desarrollo de un sistema automatizado para la consolidación de cifras; reiterar a todas las instituciones el cumplimiento de las directrices respectivas; efectuar las gestiones correspondientes con el fin de que se aplique el título X del Régimen de Responsabilidad, a los entes desconcentrados que no remitan la información solicitada por la Contabilidad Nacional; efectuar los ajustes requeridos a los formatos de los estados financieros; y llenar las nuevas plazas aprobadas para los procesos contables.

En virtud de las situaciones expuestas en este punto y debido a que en el proceso de consolidación se mantienen algunos incumplimientos de tipo normativo y técnico, la Contraloría General, no avala los estados financieros consolidados del período 2006.

4. Estado de Tesorería

En el Informe correspondiente al Estado de Tesorería, remitido por el Ministerio de Hacienda en acatamiento de lo dispuesto por el artículo 52 de la LAFRPP, se aprecian dos partes principales, una relativa al flujo de caja del período 2006 y la otra correspondiente al resultado o saldo de tesorería al finalizar dicho período.

La primera parte está referida al Fondo General. En tal sentido la Tesorería Nacional presenta en su Informe el siguiente cuadro:

Flujo mensual de caja del fondo general 2006
En millones de colones

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
Programado													
Saldo inicial	67.304,3	8.531,4	7.868,3	5.401,3	6.963,3	17.934,7	12.971,5	3.659,9	20.381,1	4.163,2	3.880,5	3.923,4	
+ Ingresos	108.448,9	104.846,0	138.650,0	111.415,0	95.712,0	102.686,0	128.425,0	108.487,0	109.109,0	126.622,0	103.017,0	193.168,0	1.430.585,9
- Egresos	198.499,8	127.513,7	165.463,6	111.258,7	111.489,3	110.645,2	154.075,8	125.755,9	157.231,6	116.536,6	118.599,4	206.079,3	1.703.148,7
- Amortización DI	232.443,3	101.726,0	150.136,5	85.595,3	75.149,1	12.540,9	110.027,5	5.296,8	78.513,7	51.259,3	33.494,0	6.063,2	942.245,7
+ Financiamiento	247.353,1	123.730,6	174.483,0	87.001,0	101.897,9	15.536,9	126.366,7	39.286,9	107.688,4	40.891,1	49.119,3	63.000,0	1.176.354,9
+ Traslado entre cta	16.368,3								2.730,0			4.000,0	23.098,3
Saldo Final	8.531,4	7.868,3	5.401,3	6.963,3	17.934,7	12.971,5	3.659,9	20.381,1	4.163,2	3.880,5	3.923,4	51.949,0	
Ajustado													
Saldo inicial	67.304,3	13.079,9	28.116,7	64.102,4	112.415,2	61.899,7	77.438,2	52.471,5	87.283,9	45.406,2	76.081,8	120.695,8	
+ Ingresos	110.408,0	102.205,0	138.650,0	111.415,0	95.712,0	102.686,0	144.439,0	111.487,0	111.109,0	128.622,0	108.827,7	195.968,0	1.461.528,7
- Egresos	191.491,1	136.088,0	178.276,0	115.549,8	120.741,2	113.859,8	147.670,7	125.442,0	223.494,0	144.209,6	129.502,4	204.854,1	1.831.178,7
- Amortización DI	233.217,2	128.090,2	177.093,7	116.201,3	125.028,3	76.655,9	227.716,0	70.999,9	124.062,1	165.469,3	107.166,9	65.909,7	1.617.610,6
+ Financiamiento	270.388,0	134.053,0	191.248,0	93.784,8	50.302,3	50.701,6	185.483,6	82.123,7	166.303,8	153.596,0	126.445,1	64.801,1	1.569.230,9
+ Traslado entre cta	17.500,6	1.570,6							3.822,0		13.075,0		35.968,2
Saldo Final	23.391,9	2.660,3	4.215,5	37.551,0	12.660,0	24.771,5	31.974,1	49.640,4	20.962,5	17.945,3	87.760,3	110.701,1	
Real													
Saldo inicial	67.304,3	13.079,9	28.116,7	64.102,4	112.415,2	61.899,7	77.438,2	52.471,5	87.283,9	45.406,2	76.081,8	120.695,8	
+ Ingresos	113.312,5	106.505,5	137.577,4	125.036,8	117.145,4	125.051,8	131.603,4	125.959,0	127.540,7	154.311,4	139.664,8	208.040,8	1.611.749,5
- Egresos	168.590,9	112.210,5	166.180,1	104.781,7	115.587,3	108.724,4	141.580,8	116.079,2	199.990,2	146.871,8	115.304,4	211.643,8	1.707.545,0
- Amortización DI	234.416,5	127.244,1	179.224,8	117.328,6	123.644,8	80.565,8	158.382,6	73.750,9	128.917,7	157.660,9	87.932,6	67.087,8	1.536.157,1
+ Financiamiento	235.470,5	142.994,4	231.211,9	145.386,3	71.571,2	79.777,0	142.673,4	98.683,4	159.489,6	158.363,2	115.579,2	79.621,3	1.660.821,4
+ Traslado entre cta		4.991,5	12.601,2			719,8				22.533,7	-7.393,0	-1.647,3	31.805,9
Saldo Final	13.079,9	28.116,7	64.102,4	112.415,2	61.899,7	77.438,2	52.471,5	87.283,9	45.406,2	76.081,8	120.695,8	127.979,0	

Fuente: Tesorería Nacional

Cuadro 2.17

En cuanto al flujo de caja del Fondo General del período 2006 se refiere, se señala que se presentaron desviaciones importantes entre lo programado y lo real. Así, en los rubros de ingresos inicialmente se partió de una estimación, -base caja-, de ₡1.430.585,9 millones para recaudar finalmente la suma de ₡1.611.749,5 millones, de manera que lo programado fue un 11,2% menor que lo real, originado en el mayor dinamismo mostrado por los impuestos, particularmente los de Renta, Ventas y Aduanas. El Informe indica que la mayor recaudación de impuestos se dio, de manera más significativa, durante los últimos meses del año, de tal manera que en esos casos, aún considerando los ajustes hechos a la programación, dichas estimaciones resultaron inferiores a la recaudación real.

Por el lado de los egresos, la estimación inicial fue de ₡1.703.148,7 millones, mientras que el egreso efectivo real fue de ₡1.707.545,0 millones, presentándose una desviación de apenas un 0,3% en relación con lo realmente gastado. Señala la Tesorería que los gastos estuvieron determinados: por su reconocida rigidez; porque se continuó con una política de control de gastos en aquellos componentes en que discrecionalmente el Gobierno lo puede hacer; porque hubo renglones de gasto que finalmente tuvieron un crecimiento real menor que el programado, compensando así aquellos otros que se comportaron inversamente, como por ejemplo los aumentos salariales; por las erogaciones relativas a la adquisición de bienes y servicios, las cuales crecieron menos de lo esperado, en razón de los procesos de contratación administrativa que se retrasaron por el cambio de gobierno y, finalmente, porque durante el 2006 solo se tramitó un presupuesto extraordinario al finalizar el año, -a diferencia de años anteriores en que hubo mayor número-.

A pesar del comportamiento señalado en los ingresos y egresos, de lo cual podría esperarse una tendencia a una menor colocación de títulos, el financiamiento como tal fue mayor en relación con la programación inicial. Al inicio del año se estimó que el financiamiento sería del orden de los ₡1.176.354,9 millones, pero, al cierre del ejercicio económico, habían ingresado a la caja ₡1.660.821,4 millones producto de la colocación de los diferentes instrumentos que respaldan el financiamiento, experimentando una desviación entre lo estimado y lo real de un 29,2%. Justifica la Tesorería Nacional ese mayor monto de financiamiento en relación con el programado, en razón de que durante el período 2006 se recurrió al financiamiento de corto plazo en un monto importante, entre el cual se incluye la colocación de pagarés del tesoro¹. Además, señala la Tesorería que la mayor colocación de títulos de la deuda respondió a una decisión estratégica tomada por ese órgano, consistente en aumentar el saldo de caja para enfrentar gastos importantes programados para el mes de enero 2007, sin tener que llegar a presionar el mercado financiero y, de esa manera, contribuir a la tendencia de reducción en las tasas de interés, lo cual resulta en un beneficio importante para el Gobierno, dado la relevancia que normalmente tiene el pago de intereses de la deuda interna dentro de los gastos.

En cuanto a la amortización de la deuda, inicialmente se estimaron erogaciones por ₡942.245,7 millones y al finalizar el período 2006 habían ocurrido salidas de caja para ese

¹ De acuerdo con el artículo 82 de la LAFRPP las obligaciones adquiridas durante un ejercicio económico con vencimiento en el mismo período, constituyen "deuda del tesoro". Por su parte el D.E. N° 32097-H del 2 de noviembre de 2004, en su artículo 9, establece que el Pagaré del Tesoro se amortiza al vencimiento y sin cupones de interés; su rentabilidad se paga en el mismo acto de cancelación del principal y su plazo es de treinta días naturales o menos.

fin por un monto de ₡1.536.157,1 millones, lo cual representa una desviación de un 38,7% de lo programado en relación con lo real. La mayor amortización se debe en buena parte a la cancelación que se hizo, durante el 2006, de los pagarés del tesoro colocados en ese período, los cuales tienen un plazo no mayor a treinta días naturales.

En relación con el punto anterior, es importante agregar que la colocación de la deuda durante el año 2006 alcanzó, en términos de caja, la suma de ₡1.660.821,4 millones, monto que corresponde a las ventas efectivas de los diferentes instrumentos de deuda, como son los títulos de propiedad cero cupón en colones y dólares, los títulos de propiedad de interés fijo en colones y dólares, los TUDES o títulos de propiedad en unidades de desarrollo y los pagarés del tesoro. La distribución del financiamiento interno efectivo entre los diferentes instrumentos, no fue posible obtenerla de la Tesorería, ya que no está disponible desde el punto de vista de caja, aunque sí lo está como parte del registro de la deuda interna. De acuerdo con este último registro, la colocación de la deuda alcanzó la suma de ₡1.804.827,5 millones; dicha suma se distribuye de la siguiente forma: 33,1% en títulos de propiedad de interés fijo en colones a largo plazo, 31,0% en títulos de propiedad cero cupón de corto plazo y 28,8% en pagarés del tesoro; el resto (7,1%) se colocó entre los otros tipos de instrumento. La diferencia entre los registros propiamente de deuda y los registros de caja se debe en su mayor parte a aquellas colocaciones que correspondieron a renovaciones de títulos, ya que en dichos casos no hay entrada de efectivo a la caja. Así la anterior distribución, aunque responde a los registros de deuda, da una idea de los ingresos a caja producto de la colocación de pagarés del tesoro en el 2006.

Dada la participación relativa de la colocación de pagarés del tesoro en relación con el total es importante mencionar que esos títulos o instrumentos se colocan a menos de treinta días plazo, en instituciones públicas que cuentan con saldos disponibles en cuenta corriente y se negocian, -según lo afirma la Tesorería Nacional-, a tasas de interés favorables en relación con las tasas de mercado para títulos de corto plazo.

Como parte de un estudio que se está realizando en la Tesorería Nacional, esta Contraloría profundizará sobre el uso de ese instrumento de deuda y los saldos que se mantienen en el Fondo General.

La Tesorería Nacional presenta también un análisis comparativo del flujo de caja del Fondo General correspondiente a los dos últimos años. Al respecto informa que el saldo del Fondo General en colones, al 31 de diciembre de 2006, es de ₡127.979,1 millones. Al inicio del año 2006 dicho Fondo acumulaba la suma de ₡67.304,3 millones, de manera que en ese período experimentó un crecimiento de 90,2%, lo cual afirma se debió a la mayor recaudación de ingresos proveniente de impuestos, al volumen de colocaciones en títulos de la deuda interna (financiamiento) y al aumento de depósitos de entidades que están sujetas al sistema de Caja Única, entre otros aspectos.

El saldo del Fondo General en dólares, inició el ejercicio 2006 con un monto de US\$11,3 millones y cerró en US\$59,4 millones, lo cual representa un incremento de 425,7%. Señala la Tesorería Nacional que ese significativo incremento se debe a la compra de esa divisa para atender el servicio de la deuda externa y también para hacerle frente a aquellas obligaciones por depósitos en Caja Única en dólares.

Es importante señalar en este acápite que los saldos finales del Fondo General, -en colones y en dólares-, informados por la Tesorería Nacional, coinciden con los reportados por el Banco Central de Costa Rica al 31 de diciembre de 2006.

En el cuadro que de seguido se presenta, el cual forma parte del Informe remitido por el Ministerio de Hacienda, se puede observar la evolución anual de los principales movimientos que afectaron el Fondo General (colones y dólares):

Movimiento del Fondo General			
En millones			
	2005	2006	Variación
Colones			
Saldo inicial	57.082,8	67.304,3	17,9%
+ Ingresos	1.303.525,6	1.611.749,5	23,6%
- Egresos	1.465.388,5	1.707.545,0	16,5%
+ Financiamiento	1.246.461,6	1.660.821,4	33,2%
- Amortización deuda interna	1.164.385,5	1.536.157,1	31,9%
+ Traslados entre cuentas	90.008,3	31.805,9	-64,7%
Saldo final	67.304,3	127.979,1	90,1%
Dólares			
Saldo inicial	171,9	11,3	-93,4%
+ Ingresos	65,3	75,1	15,0%
- Egresos	27,7	28,3	2,3%
+ Financiamiento	61,9	91,8	48,5%
- Amortización deuda interna	49,9	158,1	217,1%
+ Traslados entre cuentas	186,2	64,9	-65,1%
Saldo final	11,3	59,4	426,5%

Cuadro 2.18

Fuente: Tesorería Nacional

Sobre los movimientos del Fondo General en colones y particularmente en lo que al crecimiento de un 23,6% de los ingresos se refiere, se informa que el aumento se concentró en los meses de mayo (39,1%), octubre (38,2%) y noviembre (34,1%) y que resultó notorio el incremento en los impuestos de aduana (38%), lo cual se atribuye en parte a la introducción, -en la mayoría de aduanas-, del sistema TICA.

En cuanto al crecimiento de los egresos, señala la Tesorería que éste resultó inferior al de los ingresos y que ello es consistente con los resultados fiscales, en el sentido de que se evidenció una reducción del déficit financiero del Gobierno, producto de la mejora experimentada en el campo fiscal.

Respecto al financiamiento y la amortización por medio del Fondo General, debe indicarse que el crecimiento anual en el financiamiento supera en apenas un 1,3% al crecimiento en la amortización de la deuda.

En la segunda parte del Informe se presenta el resultado o saldo de tesorería en la siguiente forma:

Estado de tesorería al 31 de diciembre de 2006	
En millones de colones	
SALDO INICIAL AL 1 DE ENERO	73.123,7
Ingresos	3.365.095,1
Impuestos	1.579.279,1
Otros	59.910,9
Financiamiento interno	1.725.905,0
Egresos	3.279.787,6
Gastos	1.665.715,6
Remuneraciones y pensiones	710.262,8
Bienes y servicios	61.923,0
Fondo educación superior	109.923,0
Transferencias y otros	352.914,8
Intereses deuda pública	430.692,0
Amortización deuda pública	1.614.072,0
SALDO FINAL AL 31 DE DICIEMBRE	158.431,2

Fuente: *Tesorería Nacional*

Cuadro 2.19

La Tesorería Nacional parte de un saldo de recursos de ₡73.123,7 millones a inicios de 2006 para cerrar el período con ₡158.431,2 millones, lo cual representa un incremento en el saldo de caja de ₡85.307,5 millones (116,7%).

Según la Tesorería, los ingresos ascendieron a ₡3.365.095,1 millones provenientes principalmente de la recaudación de impuestos y del financiamiento interno. Por su parte, los egresos de tesorería alcanzaron la suma de ₡3.279.787,6 millones, correspondiendo éstos a gastos en remuneraciones y pensiones, bienes y servicios, aporte al Fondo de la Educación Superior, transferencias, intereses y amortización de la deuda pública.

Asimismo se informa que durante el 2006 los resultados generales fueron muy satisfactorios en razón de que se dio una mejora en la situación de las finanzas públicas; la liquidez que caracterizó el mercado financiero interno, permitió la colocación de títulos de la deuda siempre que fue necesario; hubo importantes reducciones en las tasas de interés internas como resultado del comportamiento de la economía y de las estrategias seguidas en la gestión de deuda y se dieron avances en la implementación del principio de Caja Única, lográndose un incremento tanto en la cobertura como en los montos administrados.

En relación con el resultado de tesorería, el Informe no presenta desglose alguno de los saldos inicial y final que se presenta en dicho Estado; además, en ese Informe se señala que el Estado de Tesorería se realiza con base a caja y que, por esa razón, no es comparable con el Informe de Tesorería que realiza la Contabilidad Nacional. Asimismo, indica que cada rubro representado en dicho Estado, es registrado de acuerdo con su movimiento en

las cuentas de reserva Fondo General, -colones y dólares-, y que el rubro de otros ingresos contempla los depósitos realizados por las instituciones en Caja Única del Estado, ingresos de deuda renegociada y todos aquellos ingresos no tributarios.

En el resumen ejecutivo del Estado de la Tesorería, se indica que para la elaboración del Informe metodológicamente no se recurre a una fuente única, sino que se genera a partir de los sistemas de información computadorizados utilizados en la gestión, herramientas internas en el área de programación de caja y también fuentes documentales específicas.

Finalmente, se adjunta en el Informe de Tesorería un cuadro relativo a aquellas cuentas de Caja Única que durante el 2006 se incrementaron en razón de transferencias presupuestarias del Gobierno, para las cuales se informa su saldo inicial, el monto transferido, las salidas o gasto efectuado y finalmente el saldo al cierre del ejercicio.

Así, a través del Presupuesto de la República se ejecutó y transfirió en el año 2006 a cuentas de Caja Única la suma de ₡92.735,5 millones; de esa suma la Tesorería Nacional efectivamente pagó a las entidades ₡84.766,9 millones, quedando una obligación por pagar de ₡7.968,5 millones, correspondiente entonces a un gasto presupuestario que no implicó salida de efectivo de caja durante el año. Del monto (₡84.766,9 millones) pagado a las entidades no informa la Tesorería si todo correspondió a obligaciones atribuibles al presupuesto 2006 o si parte de ellas se originaron en presupuestos de ejercicio anteriores. Entre los principales beneficiarios de las transferencias presupuestarias ejecutadas están los siguientes: el CONAVI con ₡33.658,6 millones, el FONAFIFO con ₡5.600,0 millones, el BANHVI con ₡3.800,0 millones y el Poder Judicial con ₡3.236,8 millones; representando entre ellos el 49,9% de ese gasto presupuestario. La Tesorería realizó pagos efectivos a esas mismas entidades por: ₡36.951,6 millones al CONAVI, ₡2.439,5 millones al FONAFIFO y ₡3.520,0 al Poder Judicial; de la suma presupuestaria transferida al BANHVI, la Tesorería no realizó pagos, quedando entonces la totalidad de la obligación pendiente con ese Banco.

Es importante agregar que, de conformidad con el Principio de Caja Única, consagrado por el artículo 185 constitucional¹, así como por lo establecido en los artículos 43 y 66 de la LAFRPP, la Caja Única es un fondo común, administrado por la Tesorería Nacional, al que ingresan todos los recursos que perciba el Gobierno, cualquiera que sea su fuente, y con cargo a los cuales se pagan las obligaciones que sus órganos o entes hayan contraído legalmente, o se transfieren los recursos para que éstos realicen los pagos que correspondan. Según indagación efectuada por esta Contraloría, al cierre del ejercicio económico 2006, el saldo de la totalidad de las cuentas en colones de Caja Única, es de ₡108.346,3 millones, -distribuidos en 253 cuentas de un total de 306²-, y el correspondiente a las cuentas en dólares es de ₡57.311,4 millones (US\$110,6 millones), los cuales se distribuyen en 32 cuentas, todo para un total general de ₡165.657,8 millones.

¹ El artículo 185 constitucional, establece que la Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales, y tiene la facultad legal de pagar y recibir en nombre del Estado las cantidades que a títulos de rentas o cualquier otro motivo deban ingresar a las arcas nacionales.

² La diferencia, 53 cuentas, corresponde a cuentas en colones con saldo cero.

De las cuentas de Caja Única en colones que mantenían saldo, 25 de ellas (9,9%) concentraban el 75,7% de los recursos; es decir, ₡81.983,5 millones, mientras que el 24,4% (₡26.362,8 millones) de los recursos se distribuía entre las 228 cuentas restantes.

En el cuadro siguiente se presenta la información anterior:

**Saldos de cuentas en colones de caja única
Al 31 de diciembre de 2006
En millones de colones**

Descripción	Monto	%	Acumulado
Fondos de Emergencias	17.192,2	15,9%	15,9%
Registro Nacional	16.926,9	15,6%	31,5%
MAG - Servicio Fitosanitario	4.229,1	3,9%	35,4%
Migración y Extranjería colones	3.804,5	3,5%	38,9%
Banco Hipotecario de la Vivienda	3.800,0	3,5%	42,4%
CONAVI	3.474,3	3,2%	45,6%
Poder Judicial	3.236,8	3,0%	48,6%
FONAFIFO	3.160,5	2,9%	51,5%
CONAVI - Peajes	2.386,9	2,2%	53,7%
Imprenta Nacional	2.323,5	2,1%	55,9%
Procuraduría General de la República	2.310,9	2,1%	58,0%
CCSS - FODESAF	2.269,5	2,1%	60,1%
Consejo Técnico de Aviación Civil	2.114,5	2,0%	62,1%
Fideicomiso 955-001 Hacienda - BNCR	1.768,2	1,6%	63,7%
Instituto Costarricense sobre Drogas	1.666,0	1,5%	65,2%
COSEVI	1.429,0	1,3%	66,5%
PANI - Conducción Estratégica	1.284,4	1,2%	67,7%
MAG - Fondo de Emergencia Fitosanitario	1.167,1	1,1%	68,8%
Museo de Arte Costarricense	1.163,6	1,1%	69,9%
MAG - Direc. de Salud Animal y Producción Pecuaria	1.149,1	1,1%	70,9%
FODELI	1.072,9	1,0%	71,9%
Fundación Omar Dengo	1.060,9	1,0%	72,9%
Asamblea Legislativa	1.026,2	0,9%	73,9%
CTAMS	1.024,6	0,9%	74,8%
MINAE - Fondo Forestal	941,6	0,9%	75,7%
Las 228 cuentas restantes	26.362,8	24,3%	100,0%
TOTAL	108.346,3	100,0%	

Cuadro 2.20

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Tesorería Nacional.

Los saldos de cuentas de Caja Única en colones se incrementaron entre el inicio y el fin de año en un 17,7%, al pasar de ₡92.061,1 millones a ₡108.346,3 millones, en cuyo incremento influyeron tanto los saldos correspondientes a las nuevas cuentas de entes u órganos públicos que durante el 2006 fueron abiertas (aumento de cobertura), -entre otras del BANHVI, Tribunal Registral Administrativo, Consejo Nacional de Concesiones, RECOPE,

DINADECO, INCOFER, e ICODER-, como el incremento en el saldo general de las cuentas que ya existían al finalizar el 2005 (aumento en los montos administrados).

A su vez, vale la pena resaltar que, dentro del resto de cuentas de Caja Única en colones, ₡8.720,2 millones pertenecen a las Municipalidades, producto del traslado de la parte que les corresponde (25% del 30% destinado al CONAVI) del Impuesto Único sobre los Combustibles, y ₡4.641,0 millones a juntas de educación y juntas administrativas de centros de enseñanza oficial, provenientes del Impuesto sobre la Renta (5,5%).

En lo que respecta a las cuentas de Caja Única en dólares, la variación entre el principio y fin de año fue de +21,6%, incremento que se debió en parte a nuevas cuentas, -entre otras, COSEVI, Servicio Fitosanitario (por servicios de inspección, toma y análisis de muestras de arroz, DE 32339-MAG), e INCOFER-, pero también al crecimiento de saldos como el de la cuenta del Consejo Técnico de Aviación Civil, que pasó de \$19,9 millones a \$33,5 millones.

En el caso de las cuentas de Caja Única en dólares, el 77,4% de los recursos está concentrado en dos cuentas, una perteneciente al Ministerio de Hacienda, con un saldo de \$52,0 millones (₡26.957,9 millones), correspondiente a desembolsos del crédito BCIE-1605 para la construcción de la carretera costanera sur y la otra cuenta es del Consejo Técnico de Aviación Civil, por \$33,5 millones (₡17.381,6 millones), en la cual se depositan los recursos del impuesto de salida aérea; el resto de ellos (22,6%) se distribuye entre otras 30 cuentas.

Sobre la Caja Única del Estado, debe indicarse que el Ministerio de Hacienda señaló que como resultado del manejo de los fondos por medio de ese sistema, el Gobierno redujo la necesidad de colocación de deuda para el financiamiento de sus gastos, lo cual se ha estimado que produjo un ahorro en el pago de intereses por una suma cercana a ₡24.000 millones.

Finalmente, es importante señalar que durante el año 2006 la Tesorería Nacional no definió ni estableció, previa y formalmente, la estructura y contenido del Informe correspondiente al Estado de Tesorería, lo cual se ha requerido a esa dependencia para un mejor cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 52 de la LAFRPP. En relación con ese requerimiento, mediante oficio TN-285-2007, recibido en esta Contraloría General el 20 de marzo de 2007, la Tesorería Nacional comunicó que esa dependencia y la Contabilidad Nacional se comprometían, en adelante, a preparar un Estado de Flujo de Efectivo en estricto apego a las disposiciones emitidas por la Federación Internacional de Contadores, a través de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, particularmente en las NICSP 1 y 2, relativas a la presentación de Estados Financieros y al Estado de Flujos de Efectivo, respectivamente. Dicha comunicación, está siendo valorada por esta Contraloría General para los efectos correspondientes.

En virtud de todo lo expuesto y dado que el Informe sobre el Estado de Tesorería no es, en criterio de esta Contraloría General, suficiente ni preciso, ya que no incluye un detalle exhaustivo de los recursos y obligaciones que maneja la Tesorería Nacional, ni de los fondos que conforman los saldos inicial y final en el cuadro denominado "Estado de Tesorería al 31 de diciembre de 2006", carece de suficientes comentarios y análisis, y precisión de las cuentas, operaciones y movimientos de tesorería y no permite hacer cruces con otra información

consignada en el mismo Estado u otros estados financieros, presentados por el Ministerio de Hacienda a tenor de lo dispuesto en el artículo 52 de la LAFRPP, esta Contraloría General no emite opinión sobre el Estado de Tesorería al 31 de diciembre de 2006. La Contraloría General realizará un estudio en la Tesorería Nacional, con el fin de profundizar sobre los aspectos consignados en el citado Informe, relativos a la gestión de la tesorería, sobre cuyos resultados se estará informando posteriormente según proceda.

5. Estado de la deuda pública interna y externa

5.1. Estado de la deuda pública

Para el año 2006 la Tesorería Nacional reporta un nivel de endeudamiento de US\$11.491,4 (₡5.955.071,9) millones, equivalente al 52,6% del Producto Interno Bruto (PIB), porcentaje menor al que se reflejó durante el año 2005 y que reafirma la tendencia a la baja que muestra esta variable durante los últimos años, lo que se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Deuda Pública Interna y Externa
Participación relativa con respecto al Producto Interno Bruto
millones de \$

	2003		2004		2005		2006	
	monto	% PIB						
Deuda Pública Total	10.261,6	61,7%	10.717,0	60,5%	10.786,3	56,3%	11.491,4	52,6%
Deuda Interna	6.531,8	39,3%	6.833,3	38,6%	7.147,3	37,3%	7.884,1	36,1%
Gobierno Central ¹	4.487,1	27,0%	4.874,4	27,5%	4.818,8	25,1%	5.084,3	23,3%
Banco Central ²	2.023,8	12,2%	1.931,5	10,9%	2.165,1	11,3%	2.521,6	11,5%
Sector Público Financiero ³	7,5	0,1%	6,9	0,0%	87,4	0,5%	168,1	0,8%
Sector Público no Financiero ⁴	13,4	0,1%	20,5	0,1%	75,9	0,4%	110,1	0,5%
Deuda Externa	3.729,8	22,4%	3.883,7	21,9%	3.639,1	19,0%	3.607,3	16,5%
Gobierno Central	2.181,6	13,1%	2.401,3	13,6%	2.367,4	12,3%	2.320,8	10,6%
Banco Central	522,9	3,1%	234,4	1,3%	168,5	0,9%	84,1	0,4%
Sector Público Financiero	108,7	0,7%	227,3	1,3%	137,4	0,7%	184,2	0,8%
Sector Público no Financiero	916,6	5,5%	1.020,8	5,8%	965,7	5,0%	1.018,2	4,7%

Cuadro 2.21

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 incluye 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

El decrecimiento de la relación Deuda/PIB obedece no sólo a menores tasas de crecimiento de la deuda, sino principalmente al mayor dinamismo del PIB en los últimos dos años. El gráfico siguiente muestra el comportamiento mencionado.

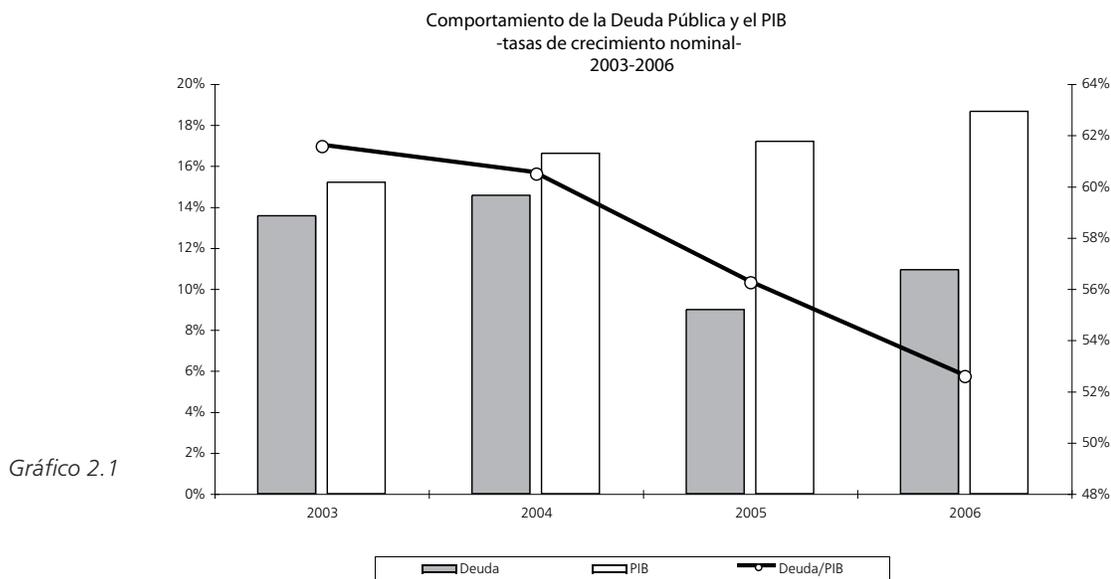


Gráfico 2.1

En relación con la composición de la deuda, el 68,6% corresponde al financiamiento obtenido en el mercado interno y el 31,4% a las obligaciones contraídas con los distintos organismos internacionales.

A pesar de que el Gobierno Central continúa siendo el principal deudor tanto en el mercado interno como en el externo, para el año 2006, la participación relativa del saldo de sus deudas con respecto al total de los pasivos internos disminuye, pasando de un 67,4% en el 2005 a un 64,5% en 2006.

Según el informe recibido, la colocación de Bonos de Estabilización Monetaria (BEM) originó que el BCCR durante el 2006 incrementara en 1,7 puntos porcentuales el porcentaje de endeudamiento interno.

Los saldos de la deuda de las instituciones que constituyen el Sector Público Financiero y el Sector Público no Financiero muestran crecimientos significativos en 2006; sin embargo, este comportamiento según lo informa la Tesorería Nacional, responde en parte a que *“la cobertura se ha ampliado y se ha registrado nueva deuda en ambos sectores”*¹.

¹ Ministerio de Hacienda. Informe del estado de la deuda pública 2006, remitido mediante oficio DMVE-010-2007 de 1 de marzo del 2007. Pág. 1.

En el caso del Sector Financiero, el saldo de los pasivos creció básicamente por las emisiones de bonos en Unidades de Desarrollo (UDES) del Banco Nacional y nuevas emisiones de títulos del BANHVI.

Por su parte, en las estadísticas del Sector Público No Financiero, se incluyó la deuda de FONECAFE y los bonos de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

Al igual que en el caso de la deuda interna, los pasivos externos del Gobierno Central lo ubican como el principal deudor, con un 64,3% de las obligaciones externas totales, dentro de las mismas el componente más relevante lo constituyen los eurobonos¹, cuyas colocaciones corresponden al 75,4% de la deuda externa del Gobierno Central y a un 48,5% del total.

Según el informe remitido por el Ministerio de Hacienda, para el año 2006 el Gobierno amortizó más deuda de la contratada, por lo que si se considera el saldo en colones se presenta un incremento como consecuencia del diferencial cambiario y si se observa el saldo en dólares se presenta una disminución de un 2.0%.

El Banco Central disminuye sus obligaciones externas al amortizar un préstamo con el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), comportamiento que originó una disminución de su participación relativa dentro del endeudamiento externo total, pasando de 4,6% en el 2005 a un 2,3% en el 2006.

Los nuevos desembolsos por parte de organismos multilaterales para el Banco Nacional, el Instituto Costarricense de Electricidad, la Refinadora Costarricense de Petróleo y la Caja Costarricense del Seguro Social generaron mayor porcentaje de deuda externa para el Sector Público Financiero y para el no Financiero.

5.2. Gestión de la deuda

Según el informe recibido del Ministerio de Hacienda, se identificaron áreas sensibles de mejora que se constituyeron en los ejes estratégicos de la gestión de la deuda, a saber, gestión de riesgos del portafolio; registro de la deuda; política de endeudamiento; desarrollo del mercado de la deuda pública

A continuación se presentan algunas consideraciones en relación con algunos de esos ejes.

5.2.1. Gestión de riesgos del portafolio

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en el documento denominado *“Directrices para la gestión de la deuda”* plantean la gestión de la deuda como el establecimiento y la implementación de una estrategia que permita alcanzar objetivos de riesgo y costo, así como otras metas de gestión de la misma, como por ejemplo, desarrollar y mantener un mercado eficiente para los títulos de deuda pública. Asimismo, temas como

¹ Dentro de las estadísticas los eurobonos se incorporan en su totalidad como deuda externa, sin considerar que las instituciones del sector público son acreedoras de parte de esos títulos

la sostenibilidad, la vulnerabilidad y la flexibilidad en el manejo de la deuda pública deben ser incorporados como parte de dicha gestión.

Uno de los elementos de la gestión de la deuda es la administración de su portafolio de pasivos, que consiste en administrar el riesgo de tener que renovar la deuda a costos inusualmente elevados o, en casos extremos, de no poder renovar la deuda del todo.

Según información suministrada por la Tesorería Nacional, para administrar el riesgo de refinanciamiento, desde el año 2003 se inició un proceso de alargamiento de plazos, el cual propició la colocación de títulos con vencimientos entre uno y tres años. Sin embargo, la crisis de los fondos de inversión presentada en el año 2004, imposibilitó la colocación de títulos de mediano plazo, evidenciando problemas de concentración en el perfil de vencimientos. Posteriormente, una vez que los efectos de la crisis de los fondos se fueron atenuando, la Tesorería Nacional retomó la política de alargamiento de plazos procurando colocar títulos con vencimientos de tres, cinco y siete años.

Para el 2006, según el informe remitido a esta Contraloría, la Tesorería Nacional realizó los esfuerzos para lograr una estructura de portafolio de títulos congruente con los objetivos de la estrategia de alargamiento de plazos y que a la vez sea de interés para los inversionistas.

A pesar de que el informe de deuda no es lo suficientemente amplio sobre los resultados de la implementación de esta política¹, en una documentación presentada a esta Contraloría previa a la remisión del informe, la Tesorería Nacional informó que la gestión realizada en torno a la emisión y colocación de títulos de mediano y largo plazo ha propiciado, una mejora en el perfil de vencimientos de la deuda; una mejor programación de flujo de efectivo; una disminución del riesgo del endeudamiento público; montos y vencimientos de las emisiones acordes con el flujo de efectivo del Tesoro: -marzo y septiembre; Un fortalecimiento del Mercado de Valores, y una disminución de las primas por liquidez².

En relación con lo anterior, es importante tener presentes dos aspectos mencionados por esta Contraloría en el Informe Técnico 2007. En primera instancia, que la implementación de esta política se ha visto favorecida por una coyuntura³ de una mayor actividad económica, menores tasas de interés externas e internas, un excedente de liquidez en el mercado y el uso del sistema de caja única.

El segundo elemento que se anotó es que *"la administración de los plazos se puede ver favorecida por una coyuntura positiva pero no debe depender de ella; sino que debe responder a una estrategia de mediano y largo plazo y a una política de endeudamiento que oriente las acciones del corto plazo y considere, entre otros aspectos, qué tan saludable*

¹ Sobre este particular la Contraloría en el oficio FOE-SAF 0179 solicita al Ministerio de Hacienda en el punto 3.8.4 un análisis de los principales resultados de la política de alargamiento de plazos.

² Tesorería Nacional. "Gestión y servicio de la deuda del Gobierno: Consideraciones Presupuestarias". Presentación realizada a la Contraloría General de la República, 7 de setiembre del 2006.

³ El año 2006 se ha caracterizado por mayor crecimiento de la actividad económica, menores tasas de interés, exceso de liquidez y un mayor poder de mercado por parte del Gobierno Central originado en la mayor disponibilidad de recursos debido al programa de caja única.

es la estrategia de refinanciamiento¹, cuál es el peso que la misma origina sobre el stock de la deuda, qué tipo de instrumentos (y las condiciones de los mismos) se utilizan para lograr colocar a mayores plazos, etc. Estos elementos son importantes de considerar ya que puede darse el caso que el alargamiento de plazos sea en detrimento de generar mayor presión sobre el nivel de endeudamiento, de propiciar mayor vulnerabilidad del servicio de la deuda ante variaciones en las tasas de interés, la inflación y el tipo de cambio, si se utilizan títulos en dólares, a tasas variables o indexados para propiciar la demanda de los títulos de mediano y largo plazo”.²

La Contraloría General ha enfatizado al Ministerio de Hacienda, que es relevante que exista una estrategia y política de largo plazo que oriente las decisiones sobre deuda pública en el corto y el mediano plazo.

En punto a lo anterior, el informe bajo análisis dice: “en esta materia se está en el proceso de revisión final del documento con la Política de Endeudamiento, sin embargo el principal lineamiento de dicha política, que es mantener en una senda sostenible el endeudamiento público, ya se está cumpliendo con la oficialización del Plan Nacional de Desarrollo. ...En los próximos días el Despacho del Ministro finiquitará el análisis de la Política de Endeudamiento y se procederá con su conocimiento y aprobación por parte de la Autoridad Presupuestaria, para su posterior oficialización”.³

Debe indicarse que, una estrategia de endeudamiento es recomendable se acompañe de un sistema nacional de inversiones, que oriente las políticas y permita aprovechar eficientemente las opciones de financiamiento con que cuenta el país. En particular, en momentos en que estudios del FMI reflejan que “Centroamérica ha realizado un gran avance hacia la recuperación de su estabilidad macroeconómica y ha continuado integrándose aún más a nivel mundial y regional... El reto que enfrenta ahora es consolidar este avance, mejorar el desempeño de su crecimiento económico para reducir la pobreza de manera significativa y disminuir las vulnerabilidades, inclusive las que están vinculadas con una mayor integración”⁴

5.2.2. Registro de la deuda

Los sistemas de información y registro son indispensables en los procesos de información, toma de decisiones y rendición de cuentas. De ahí la importancia de que dichos sistemas sean lo suficientemente eficaces y oportunos, en la generación de información confiable, consistente, veraz y que la digitación y la utilización de dicho sistema cumplan con normas adecuadas de control.

¹ Según se indica en el documento “Deuda Interna Bonificada - Riesgo de Refinanciamiento” elaborado en la Tesorería Nacional, una estrategia de refinanciamiento saludable, debería al menos reconstituir el perfil de vencimientos sustituyendo la maduración de los instrumentos. En otras palabras, la estrategia de renovación debe como mínimo procurar que la proporción de instrumentos que inicialmente fueron contratados a un plazo determinado se sustituyan por otros de un plazo igual o mayor; de lo contrario el perfil de vencimientos desmejora y por tanto, el riesgo de refinanciamiento se incrementa paulatinamente.

² Contraloría General de la República. Informe Técnico Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2007, página 103.

³ Ministerio de Hacienda. Informe del estado de la deuda pública 2006, página 9.

⁴ Fondo Monetario Internacional. Comentarios realizados en marzo 2007 por el Sr. Anoop Singh sobre la publicación “Economic growth and integration in Central American”.

En relación con el registro de los pasivos del sector público, la LAFRPP establece, en los artículos 79 inciso e y 80 inciso g, que el subsistema de Crédito Público es el responsable de registrar adecuadamente la deuda pública externa e interna, de mantener el registro del endeudamiento público actualizado, separado, desglosado y detallado en sus categorías de interno y externo e integrado al Sistema de Contabilidad Nacional, para lo cual se cuenta con lo previsto en el artículo 125 de la ley sobre los sistemas de información.

La Tesorería Nacional informó que el registro de la deuda interna del Gobierno y del Banco Central, a partir del mes de mayo del 2006 se realiza en dos plataformas que se encuentran en el Sistema Integrado de Negociación y Pagos Electrónicos (SINPE): a saber, la plataforma del Registro de Deuda Individualizada (RDI) que recopila la información sobre las operaciones directas de títulos por parte del Ministerio de Hacienda, y la plataforma del Registro de Deuda Estandarizada (RDE), en la que se registra lo relacionado con las actividades realizadas a través de la subasta conjunta por medio de bolsa.

En relación con la deuda interna del resto de las instituciones del sector público durante el 2006, la División de Gestión de Deuda continuó recopilando la información a través de una aplicación informática que opera en esa División. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por la División de Gestión de Deuda, se han presentado dificultades en la recopilación de la información en particular en lo correspondiente a la información de los gobiernos locales.

Adicionalmente, la Tesorería Nacional informó que dentro del Presupuesto para el año 2007 se incorporó una partida para la adquisición de la actualización del programa SIGADE (versión 5.3), en el cual se registraría la deuda externa, tal como se ha realizado hasta la fecha y, la deuda interna de las instituciones públicas que no corresponden al Gobierno ni al Banco Central, ya que lo relativo a las obligaciones de estos últimos se programa seguirlo registrando en las plataformas RDE y RDI, como se mencionó previamente.

Según el informe remitido por el Ministerio de Hacienda, la nueva versión del SIGADE presenta características y facilidades técnicas así como ventajas funcionales de gran utilidad para el registro de los pasivos, *“tales como: mayor hincapié en los instrumentos del mercado de capitales a través de su módulo mejorado de bonos. Además, contiene nuevas características funcionales para generación de informes y elaboración de estadísticas, gestión de la deuda de los gobiernos locales, gestión del crédito renovable, capitalización de los intereses, un sistema revisado de clasificación y codificación para los instrumentos de la deuda -revisión que simplifica grandemente el cumplimiento de las normas internacionales para la elaboración de las estadísticas de la deuda”*.¹

Ante estos diferentes registros, la División de la Gestión de Deuda y la Tesorería Nacional deben valorar a la brevedad la integración de dichos registros de los pasivos internos y externos con el sistema de Contabilidad Nacional, conforme lo establece la LAFRPP.

¹ Ministerio de Hacienda. Informe sobre el estado de la deuda pública 2006, página 5.

5.2.3. Sostenibilidad de la Deuda Pública

Según publicación de la CEPAL, “el tema de la sostenibilidad fiscal de la deuda pública no figuró en forma prominente en la agenda de los gobiernos de los ocho países norteros de América Latina durante la mayor parte del decenio de 1990 y los primeros años de la década actual. Sin embargo, este tema cobró otra vez importancia recientemente en el mundo entero, debido a una serie de reestructuraciones o cesaciones de pagos de la deuda en países tan variados como Argentina, Ecuador, Pakistán, Rusia, Ucrania y Uruguay”.¹

Es así como distintos organismos internacionales se han dado a la tarea de realizar estudios con el objetivo de analizar la problemática y desarrollar mecanismos que brinden señales de alerta para prevenir futuras crisis o en su defecto resolverlas en forma ordenada.

De los distintos estudios han surgido diversas consideraciones y se han recomendado algunos valores críticos para variables relativas al comportamiento de la deuda. El indicador comúnmente utilizado para medir la sostenibilidad de la deuda es la relación entre la deuda total y el producto interno bruto, en torno al cual se han establecido diversos valores críticos.

El FMI en el 2002 recomienda para la sostenibilidad de la deuda una razón no superior al 40%, y en el 2003, como consecuencia de los cambios ocurridos en la economía en los últimos 35 años, estudios de este mismo organismo recomiendan un porcentaje de un 25% para las economías emergentes; aunque este último valor crítico ha generado controversias por considerarse un nivel significativamente bajo.

En Costa Rica, a pesar de los esfuerzos realizados en torno a la gestión de la deuda, el peso relativo de las obligaciones del Sector Público con respecto a la producción de bienes y servicios de la economía, continúa presentando un porcentaje superior a los valores recomendados por los estudios del FMI, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

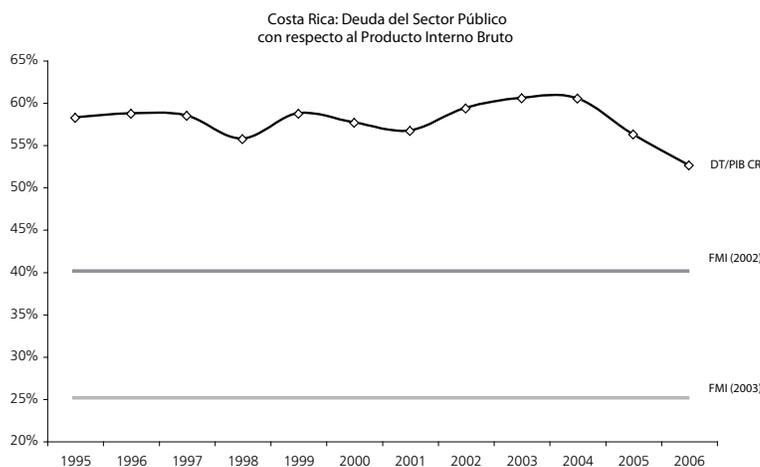


Gráfico 2.2

¹ Paunovic, I. 2005. “Sostenibilidad de la deuda pública en los países norteros de América Latina” en: Revista de la CEPAL N° 87. Diciembre. Pág. 98.

En relación con el tema de la sostenibilidad, según lo indica el Informe del Estado de la Deuda Pública, para el 2006 la Tesorería Nacional dentro de la administración y gestión de los pasivos otorga mayor relevancia a los aspectos relacionados con esta temática.

La Tesorería Nacional “*tomando como base desarrollos de algunos organismos internacionales desarrolló el Modelo de Sostenibilidad de la Deuda para Costa Rica, cuyo objetivo es generar información y herramientas para la toma de decisiones, en cuanto a los niveles de deuda pública y de los requerimientos en variables para que dichos niveles sean sostenibles*”¹. Según se señala en el Informe, “*la División de Gestión de la Deuda realiza análisis de sensibilidad de variables como las tasas de interés, el crecimiento económico y el superávit primario en la evolución de la razón Deuda/PIB.*”².

En adición a los aspectos antes mencionados, el Plan de Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 incorpora en el Capítulo 3, denominado Eje de la Política Productiva, en la sección destinada al Sector Financiero, la meta de “*Mantener la deuda pública total en un porcentaje igual o menor al 56% del PIB.*”³

La definición de un parámetro para la relación Deuda/PIB y su definición como el porcentaje máximo o techo que la administración se propone no sobrepasar, es un hecho relevante que, a criterio de esta Contraloría debería estar suficientemente sustentado, sin embargo, el informe presentado al Ente Contralor es omiso en relación con este tema. Un 56% parece aún elevado. Existen trabajos a nivel internacional que analizan la situación deudora del sector público costarricense; con indicadores que consideran la variabilidad del entorno, la observan vulnerable ante situaciones de inestabilidad, especialmente a ese nivel⁴. No es la situación observada en 2005 y 2006, ni lo que se espera en el corto plazo, pero como criterio de mediano plazo es conveniente vigilar las cuentas fiscales de modo que, en lo posible, se reduzca esa relación.

A pesar de que para el año 2006 la relación Deuda/PIB presenta un porcentaje menor al observado en los años precedentes y los elementos antes mencionados reflejan una preocupación por el tema por parte de la Tesorería, esta Contraloría llama la atención, sobre el nivel de los pasivos del sector público, que representó para el año 2006 un 52,6% del PIB, porcentaje significativo en relación con los parámetros recomendados por el FMI. Aunque la situación fiscal de los últimos años, y también del 2007, muestran signos de que es probable observar una reducción de dicho indicador, esta situación debe ser objeto de un manejo financiero cuidadoso por parte del Gobierno⁵.

El comportamiento de la razón Deuda/PIB es el resultado de la dinámica que presenten las dos variables. Tal como se mencionó anteriormente el crecimiento de la actividad económica es el factor que más ha influido para que esta relación decrezca. Por tanto, es importante tener presente que, según las estimaciones realizadas por el BCCR para los años 2007 y 2008

¹ Ministerio de Hacienda. Informe del estado de la deuda pública 2006, pág. 7.

² Ibidem. Pág. 8.

³ Gobierno de Costa Rica. Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010, pág. 61.

⁴ E. Mendoza y P.M. Oviedo, Public Debt, Fiscal Solvency, and Macroeconomic Uncertainty: The cases of Brazil, Colombia, Costa Rica and Mexico. Iowa State University WP # 6039, Nov. 2006.

⁵ Ver la sección de esta memoria “Evolución de las finanzas públicas”

se espera que el PIB presente menores tasas de crecimiento. En el tanto las tasas de interés continúen a sus bajos niveles actuales, ello no compromete la sostenibilidad de la deuda, pero es necesario un adecuado monitoreo y manejo fiscal para asegurarla¹.

5.3. Créditos externos en ejecución al 31 de diciembre de 2006

De acuerdo con la LAFRPP, el Ministerio de Hacienda es el órgano rector del Sistema de Administración Financiera de la República (SAF), y son objetivos del Subsistema de Crédito Público del SAF, obtener y controlar los recursos internos o externos provenientes del endeudamiento público y darles seguimiento, así como mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente desglosado.

En este contexto, en el Informe sobre la Deuda Interna y Externa, el Ministerio de Hacienda incluye un informe sobre los créditos externos en ejecución al 31 de diciembre de 2006².

En dicho Informe, el Ministerio de Hacienda establece que al 31 de diciembre de 2006, se tienen 16 créditos en ejecución a cargo del Gobierno, con organismos multilaterales y bilaterales, por un monto total de US\$503.324.338,57.

Créditos Externos en Ejecución al 31 de diciembre de 2006

No. Crédito	Acreeedor	Institución Ejecutora	Fecha Suscripción del Contrato	Monto del Préstamo	Monto Desembolsado	Monto por Desembolsar
BCIE 1129	BCIE	MAG	7/25/1996	US\$1.835.299,00	US\$1.835.299,00	0,00
FIDA 371-CR	FIDA	MAG	6/17/1996	US\$4.737.765,42	US\$4.737.770,90	0,00
BID 1436/OC-CR	BID	MAG	1/24/2003	US\$14.400.000,00	US\$299.012,00	US\$14.100.988,00
BCIE 1429	BCIE	CCSS	07/03/2000	US\$27.175.425,00	US\$27.175.425,00	0,00
BIRF 7068-CR	BIRF	CCSS	8/23/2001	US\$14.000.000,00	US\$2.295.826,35	US\$11.704.173,65
BCIE 1605	BCIE	MOPT	2/4/2003	US\$60.000.000,00	US\$60.000.000,00	0,00
KFW 200265066	KFW	MOPT	10/10/2002	US\$23.036.567,00	US\$4.897.932,92	US\$18.138.634,08
EXIMBANK 5900500001	EXIMBANK	MOPT	5/15/1996	US\$35.000.000,00	US\$35.000.000,00	0,00
BID 1284/OC-CR	BID	Ministerio de Justicia	2/1/2001	US\$65.000.000,00	US\$8.787.643,84	US\$56.212.356,16
BID 1377/OC-CR	BID	Poder Judicial	1/18/2002	US\$22.400.000,00	US\$6.767.420,00	US\$15.632.580,00
BIRF 4557-CR	BIRF	MINAE	7/20/2000	US\$32.630.000,00	US\$32.630.000,00	0,00
BID 1010/OC-CR	BID	MEP	6/30/1997	US\$28.000.000,00	US\$27.167.744,61	US\$832.255,39
BIRF 7284-CR	BIRF	MEP	6/9/2005	US\$30.000.000,00	0,00	US\$30.000.000,00
JAPAN BANK CR-P4	Japan Bank	ICAA	3/31/2006	¥15.001.000.000,00	0,00	¥15.001.000.000,00 *
BCIE 5-00414	BCIE	UNA	4/30/1996	US\$14.300.000,00	US\$14.300.000,00	0,00
BID 1451/OC-CR	BID	MINSA	3/25/2003	US\$4.385.000,00	US\$268.152,00	US\$4.116.848,00

Cuadro 2.22

a/ Esta suma equivale a USD\$129,0 millones, utilizando el tipo de cambio para el año 2006 publicado por el Banco Central de los EEUU (FED) de 116,31 yenes por USD\$1.

Fuente: Informe sobre Deuda Pública emitido por el Ministerio de Hacienda.

El monto desembolsado en los distintos proyectos en ejecución ascendía a esa fecha a la suma US\$226.312.227,42, y la suma aún no ejecutada a US\$277.012.111,15. Del total de la cartera por desembolsar al ICAA le corresponde un 45,9%, al Registro y Catastro un 20,3%, al MEP un 10,8%, al MOPT un 6,6%, al Poder Judicial un 5,6%, al MAG un 5,1%, a la CCSS un 4,2% y al Ministerio de Salud un 1,5%.

¹ Ver la sección "Evolución de las finanzas públicas" de esta memoria.

² Para la elaboración de dicho acápite, en complemento a la información que se lleva al efecto, el Ministerio de Hacienda solicitó a las Unidades Ejecutoras información referente a la situación de los proyectos en ejecución.

En relación con algunos de los créditos, en el referido Informe el Ministerio de Hacienda señala, entre otros aspectos, que en cuanto al desempeño en la ejecución de los proyectos, si bien algunos de ellos alcanzaron un 100% de avance financiero y físico, se evidenciaron deficiencias en cuanto a los tiempos en que los mismos debieron ser ejecutados. Se citan como ejemplos, el caso del préstamo para el Programa de Infraestructura de la Universidad Nacional (BCIE 5-00414), ya que según lo estipulado en el contrato de este préstamo, la ejecución debió haberse concretado en un plazo de 26 meses; sin embargo, desde la fecha de suscripción del contrato hasta el último desembolso realizado por el acreedor, transcurrió un periodo de casi 9 años. Los créditos asociados al Proyecto PRODAPEN (BCIE 1129 y FIDA 371-CR), en los cuales si bien se completó la ejecución financiera y física, se señala que hubo retrasos significativos con respecto a las fechas previstas, extendiéndose el Proyecto en más de 3 años.

Asimismo, en el Proyecto de Educación Preescolar y Tercer Ciclo (BID 1010/OC-CR), se alcanzó un 100% de avance financiero y físico, no obstante este se ejecutó en un periodo de poco más de 7,5 años, cuando según el contrato, estaba programado para realizarse en 5 años. El Proyecto de Construcción y Remodelación del Hospital de Liberia (BCIE 1429), debía finalizar su ejecución en el mes de marzo del 2005, no obstante, con base en el último informe suministrado, se visualiza la terminación de obras para el año 2008. Así también se ha comportado la ejecución del empréstito Export-Import Bank para el Proyecto para la Construcción de la Carretera Florencia-Naranjo, el cual según el contrato de préstamo, debía desembolsarse en un periodo de tres años a partir de su fecha de suscripción; pero su período de desembolso tuvo un plazo mayor de 10 años, y aún no se conoce el grado de avance del proyecto, por cuanto el ejecutor no remitió su informe al Ministerio de Hacienda.

El Informe también indica que existen otros préstamos que se encuentran muy cerca de cumplir la fecha límite de desembolsos (o inclusive ya se autorizó una prórroga), y sin embargo, presentan un deficiente avance financiero y físico. Como ejemplos se citan el empréstito para la Segunda Etapa del Programa de Modernización de la Administración de la Justicia (BID 1377/OC-CR), que tenía como fecha límite de desembolso original el 23 de mayo del 2007, no obstante, se le autorizó como nueva fecha el 23 de mayo del 2008, contando con un 30,21% de avance financiero y un 47% de avance físico según lo manifestado por el organismo ejecutor.

El Programa de Regularización del Catastro y Registro, (BID 1284/OC-CR) presentaba como fecha original de límite de desembolsos el 10 de diciembre del 2006, sin embargo, se le otorgó una nueva fecha que expira el 30 de junio del 2009, alcanzando a la fecha de corte un avance financiero del 13,52% y un físico del 22%, según lo expresado por la Unidad Ejecutora. Asimismo, el Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible, (BID 1436/OC-CR), presenta como fecha original de límite de desembolsos el 27 de abril del 2008, no obstante, presenta tan solo un 2,08% de avance financiero. En cuanto al Programa de Desarrollo del Sector Salud (BID 1451/OC-CR), su fecha original para límite de desembolsos estaba prevista para el 10 de setiembre del 2006, y se le dio una prórroga que se extiende hasta el 10 de diciembre del 2007, presentando un avance financiero del 6,12% y un físico del 19,06%, según lo indicado por el ejecutor. Por último, situaciones similares se presentan en los casos del Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del

Sector Salud (BIRF 7068-CR) y el Programa de Rehabilitación de la Red Vial Cantonal (KFW 2002-65-066).

De acuerdo con el Informe del Ministerio de Hacienda, las unidades ejecutoras respectivas han señalado diversas razones que han afectado el desarrollo de los proyectos, relacionados con contratación administrativa; algunos aspectos presupuestarios, el tiempo de aprobación de los créditos que incide posteriormente sobre la ejecución de los proyectos, deficiencias en la gestión de algunas Unidades Ejecutoras y en la formulación misma de los proyectos.

Sobre lo expuesto anteriormente, debe indicarse que, si bien el Informe del Ministerio de Hacienda presenta detalles sobre el avance físico y financiero de los créditos, y algunas explicaciones suministradas por las administraciones respectivas sobre la ejecución de dichos créditos, no se indican en ese documento, a partir de las debilidades detectadas en la ejecución de esos créditos, así como de las funciones y competencias de ese Ministerio como rector del SAF y del Subsistema de Crédito Público, las gestiones que se realizaron por parte de las entidades respectivas o del Ministerio de Hacienda para subsanar tales situaciones o problemáticas, y para una valoración de eventuales responsabilidades si procede. Dado lo anterior, esta Contraloría solicitó al Ministro de Hacienda, gestionar de inmediato, ante los jefes de las administraciones respectivas, las acciones correspondientes en relación con lo expuesto respecto de dichos créditos, cuyos resultados se estarán informando posteriormente según corresponda.

Finalmente, si bien el Ministerio de Hacienda ha realizado esfuerzos importantes en procura de una gestión adecuada de la deuda pública, el Informe todavía presenta algunas limitaciones y carencias de información y análisis, como los señalados anteriormente en este acápite, además de que no se indican acciones con respecto a algunas situaciones y debilidades consignadas en el documento, en virtud de todo lo cual esta Contraloría emite una opinión negativa del Informe sobre la Deuda Pública.

Capítulo II

Dictamen de los informes de evaluación presentados por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)

1. Informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico 2006, a cargo del Ministerio de Hacienda

Según lo establecido en el artículo 52 de la LAFRPP¹, el Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) –rector del Subsistema de Presupuesto del SAF- emitió el Informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico respectivo. Dicho informe denominado informe anual de evaluación presupuestaria, incluye la evaluación de la gestión física y financiera correspondiente a las instituciones que se encuentran sujetas al presupuesto nacional, es decir: a 18 ministerios², Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes de la República, Poder Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones.

Dado los requerimientos que señala el artículo 52 mencionado, el informe que remite el Ministerio de Hacienda deberá 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 recursos públicos.

El informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico 2006, elaborado por el Ministerio de Hacienda, no cumple adecuadamente con lo establecido en la normativa antes referida.

Al respecto, debe indicarse que en el Informe no se presenta información sobre los costos de los servicios, la eficiencia en el uso de los recursos públicos, la efectividad de los programas, entendiendo esta última como el cumplimiento de las metas al menor costo posible, ya sea en términos del dinero o de los insumos empleados.

El Informe se concentra en hacer un recuento de la cantidad de metas programadas y ejecutadas, tanto de gestión como de producción física, así como el presupuesto ejecutado por cada institución, incluido el Servicio de la Deuda. Además se establece cuáles fueron los logros más importantes según la información presentada por cada institución, y se hacen algunas recomendaciones generales a las instituciones para que se atiendan las deficiencias respectivas en la información entregada. Sin embargo, además de que no cumple con los citados requerimientos de la LAFRPP, presenta también debilidades muy importantes, tales como, que se resume la información presentada por las instituciones, sin que se realice una validación exhaustiva de ésta, lo cual no forma parte de las actividades que realiza la DGPN en el proceso de evaluación, que resta confiabilidad a la información.

¹ Ley N° 8131 del 18 de setiembre del 2001.

² Se excluye el Ministerio de Salud debido a que dicho Ministerio no cumplió con la presentación del informe de evaluación.

A pesar de que la DGPN solicita a la entidades llenar los formularios EC-1.1, EC-1.2 y EC-1.3 para la evaluación, que consisten en una estimación de costos de las metas de producción física cuantificable, no cuantificable y de las metas de gestión, respectivamente, la información que recibe no cumple con una homogeneidad suficiente para estimar los costos de manera uniforme y completa en todas las instituciones.

La Contraloría General considera que la solución a este problema va más allá del momento en que se lleva a cabo la elaboración del Informe de Evaluación, remontándose al proceso de formulación de la Ley de Presupuesto, como se ha planteado de manera reiterada¹ en los Informes Técnicos de la Ley de Presupuesto de la República y en las Memorias Anuales, al señalar que la programación presupuestaria no permite evaluar el cumplimiento de las políticas, de los planes anuales ni los resultados de los programas presupuestarios o determinar el costo unitario de los productos.

El nivel de ejecución global² del Presupuesto Nacional como porcentaje del presupuesto autorizado ha aumentado a partir del año 2004, alcanzando en el año 2006 un 93%, que coincide con el porcentaje conseguido en el año 2003. Sin embargo, a pesar de que la ejecución presupuestaria se ha mantenido relativamente estable, el porcentaje de cumplimiento de las metas de la producción física experimentó una disminución de 5 puntos porcentuales en el mismo período, ya que en el año 2003 fue de un 79% y en el 2006 de 74%, no obstante la mejora observada entre el 2004 y el 2006.

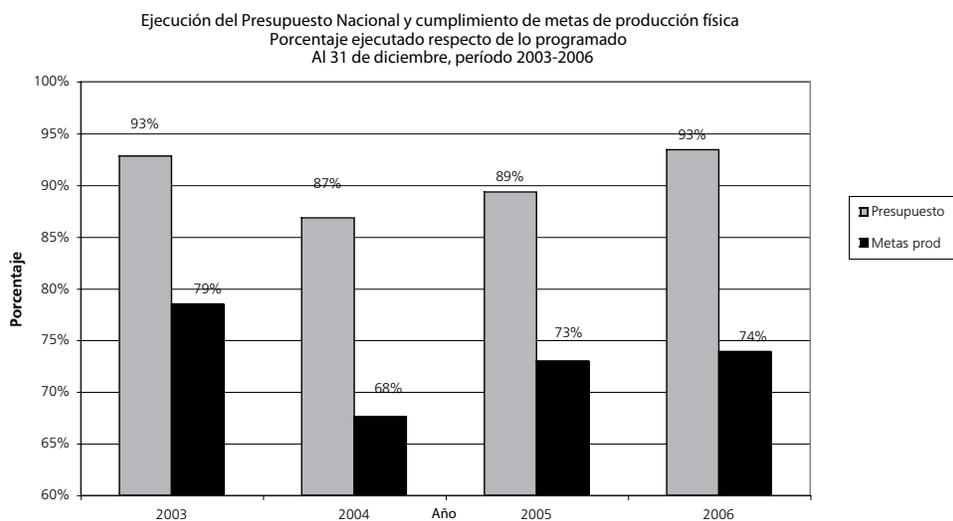


Gráfico 2.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe Anual de Evaluación Presupuestaria Ejercicio Económico 2006. DGPN, Ministerio de Hacienda. Memoria Anual 2003, 2004 y 2005, CGR.

¹ Desde el Informe Técnico de la Ley de Presupuesto de la República 2003.

² Incluyendo todas las instituciones presentadas en el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria Ejercicio Económico 2006.

Por otra parte, el cumplimiento de las metas de gestión se ha mantenido relativamente constante para los años comprendidos en el período 2003-2006, alrededor de un 70%, tal como se aprecia en el gráfico que se presenta a continuación.

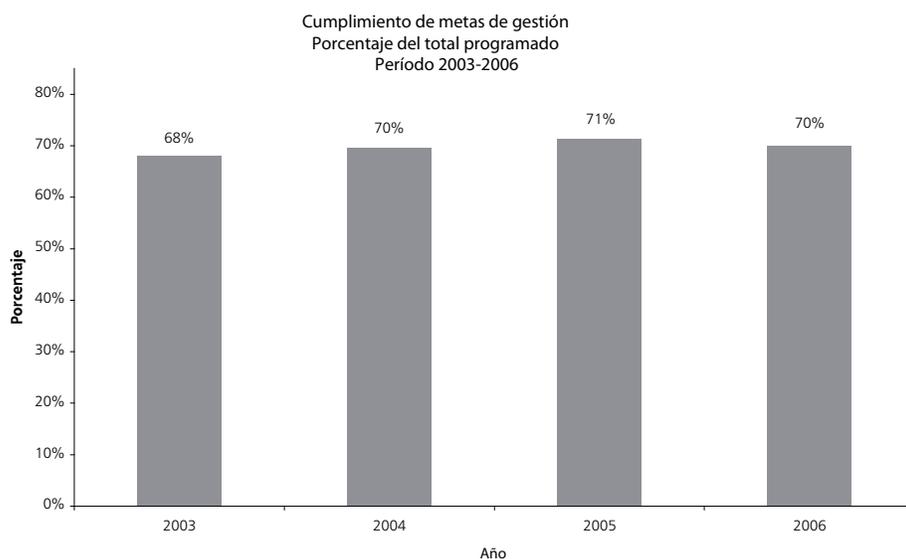


Gráfico 2.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe Anual de Evaluación Presupuestaria Ejercicio Económico 2006. DGP, Ministerio de Hacienda. Memoria Anual 2003, 2004 y 2005, CGR.

A partir de la información sobre la ejecución presupuestaria y cumplimiento de metas presentada en el Informe, se puede observar que las instituciones con ejecución presupuestaria media o baja, enfrentan problemas no solo para el cumplimiento de metas, sino para su respectiva evaluación, y por lo tanto debería atenderse con especial atención la problemática de estas instituciones.

A pesar del porcentaje de ejecución global del presupuesto mencionado anteriormente de un 93% y del porcentaje global de cumplimiento de metas de gestión y producción, esta Contraloría General considera importante destacar; en virtud del sistema de rendición de cuentas establecido en la LAFRPP, algunos de los incumplimientos que se señalan en el Informe remitido por el Ministerio de Hacienda, tanto de metas de producción como de gestión por parte de las instituciones del Gobierno contempladas dentro del presupuesto nacional. Entre los incumplimientos de metas más importantes asociados a una baja ejecución presupuestaria, en el Informe se señalan los del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).

En el caso del Ministerio de Hacienda se informa de un cumplimiento de metas de gestión de un 64% y de metas de producción física cuantificable de un 66,7%, mientras que la ejecución presupuestaria fue de un 76,3%. El título del Ministerio de Hacienda está compuesto por los siguientes programas: Actividades Centrales, Administración de Ingresos, Tribunales Fiscal y Aduanero, Administración Financiera y Administración Tecnológica. Las subpartidas con menor ejecución presupuestaria corresponden a maquinaria, equipo, mobiliario y semovientes de la partida de insumos con un porcentaje de ejecución de un 41,8%, de la subpartida servicios

que pertenece a la partida de insumos ejecutó un 58% y para la partida otros recursos, compuesta por recursos externos y revalidados no vinculados a la gestión ejecutó un 7,4% que en conjunto tienen un peso en el presupuesto del Ministerio de 23,4%. Los programas Administración de Ingresos y Administración Tecnológica fueron los que ejecutaron el menor porcentaje del presupuesto autorizado, 78,1% y 57,5% respectivamente, estos programas corresponden al 50% del presupuesto autorizado al Ministerio. En el informe se destacan logros del Ministerio como por ejemplo la mejora en la recaudación real de un 15%, sin embargo no se dan razones acerca del incumplimiento de metas ni tampoco sobre el porcentaje de ejecución presupuestaria. Esta Contraloría General considera fundamentales estas explicaciones dada la rectoría que ejerce la DGPN sobre el Subsistema de Presupuesto y el Ministerio de Hacienda sobre el SAF.

Por su parte el MAG cumplió con un porcentaje de metas de gestión de un 59% y un porcentaje de metas de producción de un 67,6%, mientras que su ejecución presupuestaria fue de un 79,2%. Cabe mencionar que en el caso del centro de gestión de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible, no remitió información sobre la ejecución del programa. Adicionalmente en el Informe se indica que el MAG incumplió con el uso del decreto de reprogramación para reformular las metas.

Según el Informe, el MOPT ejecutó el menor porcentaje de su presupuesto autorizado, un 40,1% si se consideran solo recursos internos, pero si se incluyen los recursos externos sería un 84%. El título presupuestario del MOPT incluye los programas Administración Superior, Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal, Puertos y Regulación Marítima, Edificaciones Nacionales, Instituto Geográfico Nacional, Transporte Terrestre, Proyectos y Transferencias Sectoriales, Proyecto MOPT-KFW, Complejo Vial Costanera Sur Cred. BCIE-1605 y Construcción Vías Contrapartida BIRF 2764-CR. Los incumplimientos de metas más importantes se dieron en las partidas de otros gastos institucionales¹, que tuvo una ejecución de un 13%, la partida de servicios tuvo una ejecución presupuestaria de un 24,2%, mientras que la de maquinaria, equipo, mobiliario y semoviente ejecutó un 44,8% del monto autorizado. Desde la perspectiva de los centros de gestión se tiene que el Proyecto MOPT-KFW ejecutó únicamente el 8,5% del monto autorizado, mientras que el Complejo Vial Costanera Sur ejecutó el 12,7% del monto autorizado, lo cual influyó significativamente sobre el porcentaje de ejecución del ministerio porque este último programa absorbió el 44% del presupuesto autorizado al MOPT.

Otro ministerio que registra incumplimientos importantes fue el MINAE, ya que ejecutó un 65,8% de su presupuesto y sin embargo cumplió con el 75,4% de sus metas de gestión y con el 73,6% de sus metas de producción. Mientras que el Ministerio de Vivienda ejecutó un 65,8% de su presupuesto pero cumplió con el 68% de sus metas de gestión y producción. También se presentaron algunos grados de incumplimiento en otras instituciones y poderes de la república, según se señala en el Informe.

¹ Incluye las partidas 4 "Activos Financieros", grupo 5.02 "Construcciones, Adiciones y Mejoras", 5.03 "Bienes Preexistentes", 5.99 "Bienes duraderos diversos" excepto semovientes, de la partida 5 "Bienes Duraderos", la partida 9 "Cuentas Especiales" y las Transferencias vinculadas a la Gestión

Adicionalmente se debe destacar que se presentaron incumplimientos en el plazo de entrega de la información a la DGPN¹, como es el caso del Ministerio de Salud que no la presentó en el plazo establecido en esta ocasión, al igual que sucedió con el Informe Semestral de Evaluación². A raíz de lo anterior mediante oficio DGPN-099-2007 del 20 de febrero del 2007, el Ministerio de Hacienda solicitó al jerarca de ese Ministerio, iniciar el respectivo procedimiento administrativo, con el fin de determinar las responsabilidades correspondientes.

Se presentan problemas en general con la calidad de la información, según señala el Informe remitido por los ministerios: de la Presidencia, MOPT, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Hacienda, Economía Industria y Comercio (MEIC), Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Justicia, Vivienda, Comercio Exterior, MIDEPLAN, Ciencia y Tecnología, y MINAE.

Las situaciones mencionadas inciden negativamente sobre la capacidad de la DGPN para realizar un análisis uniforme y completo de la eficiencia de los recursos públicos del presupuesto, del costo unitario de los servicios así como de la efectividad de los programas.

Es importante indicar que, actualmente el Ministerio de Hacienda está ejecutando un proyecto de cooperación internacional con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³, que tiene como propósito el mejoramiento eficiencia y eficacia de los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación presupuestaria. En ese marco, en el año 2007 se está ejecutando un plan piloto, con el fin de mejorar la metodología de evaluación de la gestión presupuestaria que, según se ha informado, pretende hacer un diagnóstico del modelo actual de evaluación en términos de los indicadores y la metodología, también se diseñará un modelo que incluirá elementos como los indicadores clave, los resultados según los recursos empleados y una metodología para medir los costos unitarios de los productos de las instituciones públicas, entre otros. Asimismo, según comunicó el Ministerio de Hacienda se implementará un plan de capacitación dirigido a los funcionarios que participan en el proceso de evaluación.

Esta Contraloría General considera indispensable para la sostenibilidad de las mejoras metodológicas que se logren con el proyecto mencionado previamente, que el Ministerio de Hacienda valore y establezca los requerimientos de recursos necesarios con los que debe contar la DGPN para darle un acompañamiento sostenido y un estricto seguimiento, a lo largo del tiempo, a las instituciones que forman parte del Subsistema de Presupuesto, en los procesos de formulación y evaluación del presupuesto y los resultados físicos de los programas, de manera que se tenga la capacidad suficiente para responder a las exigencias de la LAFRPP.

Finalmente, debe indicarse que, según el artículo 31 inciso d) de la LAFRPP, el Ministerio de Hacienda debe dar seguimiento a los resultados financieros de la gestión institucional

¹ El Ministerio de Obra Pública y Transportes también incumplió con el plazo, sin embargo el Informe de la DGPN sí incluyó el análisis de esa información.

² Dirección General de Presupuesto Nacional. 2006. "Informe Anual de Evaluación Presupuestaria. Ejercicio Económico del 2006." Ministerio de Hacienda. Pp. 18.

³ Programa de Mejoramiento de la Eficiencia de la Gestión Pública (CR-T1013). Contribución hasta por la suma de US\$450.000 aprobado el 9 de enero del 2006.

y aplicar los ajustes y las medidas correctivas que se estimen necesarias, mientras que el artículo 32 inciso h), de la misma ley, plantea que la DGPN en su posición de rector del Subsistema de Presupuesto debe controlar y evaluar la ejecución parcial y final de los planes y presupuestos de la Administración Central.

Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 110 de la LAFRPP, inciso j), será un hecho generador de responsabilidad administrativa, el incumplimiento total o parcial, **gravemente injustificado**, de las metas señaladas en los correspondientes proyectos, programas y presupuestos. Mientras que el inciso o) del mismo artículo, establece que “apartarse de las normas técnicas y los lineamientos en materia presupuestaria y contable emitidos por los órganos competentes” también genera responsabilidades.

Sin embargo, en el referido Informe no se realiza una valoración exhaustiva del incumplimiento de las metas por parte de las entidades respectivas, con el fin determinar si se está en presencia de una situación de incumplimiento gravemente injustificado, que amerite por parte de las autoridades competentes, la aplicación del régimen de responsabilidad mencionado, lo cual en criterio de esta Contraloría constituye una debilidad muy importante del Informe, para los efectos del sistema de rendición de cuentas que se deriva de la LAFRPP.

En virtud de lo expuesto anteriormente en este aparte, y no obstante los esfuerzos que el Ministerio de Hacienda ha iniciado para un mejoramiento del proceso de formulación y evaluación presupuestaria, esta Contraloría General de la República emite un **dictamen negativo** del Informe de resultados físicos de los programas ejecutados en el Ejercicio Económico 2006 elaborado por ese Ministerio.

Esta Contraloría General considera necesario que la DGPN realice las acciones e inste a las instituciones para que se determine la gravedad de los incumplimientos en el caso de aquellas instituciones con cumplimientos medios y bajos, a partir de lo cual se establezcan las responsabilidades al amparo del Régimen de Responsabilidad previsto en la LAFRPP, de manera que para ejercicios posteriores se cuente con informes de evaluación que cumplan con los requerimientos de la LAFRPP. Asimismo el Ministerio de Hacienda al amparo del inciso o) del artículo 110, mencionado anteriormente, debe determinar, tanto internamente como en las instituciones, cuáles son las responsabilidades por el incumplimiento de los lineamientos y directrices para el Informe de resultados físicos de los programas ejecutados en el Ejercicio Económico 2006.

2. Informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y su aporte al desarrollo económico-social del país, a cargo de MIDEPLAN

2.1. El vínculo entre la gestión pública y desarrollo nacional

La Ley de Planificación Nacional N° 5525, establece como objetivos del Sistema Nacional de Planificación (SNP) la intensificación del crecimiento de la producción y de la productividad del país; así como la de promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado, propiciando una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.

Dentro del marco de estos grandes objetivos establece los componentes orgánicos del SNP, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) como rector y las unidades de planificación de las instituciones públicas, sin dejar de lado un elemento de fundamental importancia como son los mecanismos de coordinación y asesoría; componentes que deben desempeñar funciones de gran trascendencia, a saber: un trabajo continuo de estudios para el mejoramiento de la administración pública, elaboración de propuestas de políticas y planes de desarrollo económico y social a nivel nacional y evaluación de modo sistemático y permanente de los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y política, lo mismo que de los programas respectivos.

Es importante destacar que esta Ley de manera visionaria y en concordancia con los enfoques más modernos de gerencia pública, engarza de manera medular el desarrollo del país a la acción del Estado, dándole una dimensión tanto económica como social, al tener como objetivos fundamentales tanto el crecimiento de la producción como una mejor distribución del ingreso y de los servicios que presta el Estado; designando por un lado a MIDEPLAN como representante del Poder Ejecutivo para ejercer la rectoría y por otro lado a las instituciones públicas como elementos orgánicos fundamentales en la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Asimismo, es de importancia resaltar que se establecen no solo procesos de planificación sino también de evaluación, ya que es fundamental el monitoreo de los resultados de la acción del Estado para que se fortalezca la rendición de cuentas y se desarrolle la capacidad institucional del sector público.

Esto se enmarca dentro de los principios de una gestión pública orientada a resultados¹, lo que exige visualizar lo que se espera de la gestión y crear un proceso de planeación así como un instrumental de evaluación para verificar el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos; pudiéndose realizar en cualquiera de los niveles de acción de la gestión pública, desde el nivel micro donde se desempeñan los individuos que representan el recurso humano del sector, hasta el nivel macro de las políticas públicas globales y sectoriales, pasando por el nivel meso, de las organizaciones públicas.

¹ Ospina B., Sonia: "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Octubre, 2002, pág. 7.

La teoría implícita detrás del énfasis en la evaluación de resultados es que los actores involucrados se retroalimenten y aprendan de la información producida a través de la evaluación. Estos actores a su vez, realizan las correcciones para mejorar la gestión y por tanto, la calidad de los resultados que se desean alcanzar. Una aplicación sistémica de esta teoría supone que los ciclos de aprendizaje y mejoramiento redundan en todos los niveles de la administración pública, puesto que la evaluación de la gestión proporciona información para la toma de decisiones intra e interorganizacionales.

Por su parte, la LAFRPP en concordancia con los objetivos y funciones fundamentales de la Ley de Planificación Nacional, establece en su artículo 4 la necesidad de que todo presupuesto público responda a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, y éstos a su vez al Plan Nacional de Desarrollo (PND). De manera que de este artículo se desprende una concepción del presupuesto no sólo como un instrumento técnico donde se incluye la captación y asignación de recursos para un período dado, sino fundamentalmente como el instrumento que expresa planes y proyectos del Gobierno, teniendo como marco una estrategia nacional de desarrollo.

El artículo 52 de esta misma Ley señala que a más tardar el 1 de marzo, el MIDEPLAN debe remitir a la Contraloría General de la República, el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND y su aporte al desarrollo económico-social del país, el cual además incluirá 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; el contenido de este artículo de la LAFRPP instrumentaliza el proceso de evaluación y busca enlazar en un informe anual, los resultados de las acciones ejecutadas por las instituciones públicas y la contribución de su gestión al desarrollo del país.

2.2. Metodología de evaluación utilizada por MIDEPLAN

Según expone MIDEPLAN en el "Informe Final sobre los Resultados de la Ejecución del Presupuesto, el Cumplimiento de las Metas, los Objetivos, las Prioridades y Acciones Estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su Aporte al Desarrollo Económico-Social del País" enviado mediante oficio DM-117-2006, las instituciones con compromisos en el PND, remitieron a MIDEPLAN los resultados obtenidos en el período 2006, de acuerdo con la programación establecida en la Matriz de Desempeño Institucional, según con el Decreto Ejecutivo N° 32364 de fecha 13 de mayo del 2005, sobre la metodología de los planes anuales operativos¹. Cabe resaltar que se incluyen las acciones ejecutadas en dicho período, sin distinción de que la segunda mitad del 2006 entró en ejercicio otra Administración de Gobierno; en total el informe se refiere a 1.061 acciones estratégicas, las cuales establecían 1.421 metas correspondientes a 96 instituciones, incluyendo la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)² de la cual se suministra información en el Informe objeto de análisis. Por su parte, el informe no contempla información sobre instituciones que no remitieron el

¹ Los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la elaboración de Planes Anuales Operativos se modificaron mediante Decreto N° 33587 del 26 de febrero del 2007.

² La CCSS según la LAFRPP no está dentro de la cobertura de MIDEPLAN, no obstante tiene participación en el PND por lo cual el Informe 2006 presenta información sobre ésta.

informe a saber: Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, Museo Histórico Juan Santamaría y Academia Nacional de Ciencias.

Con respecto a la inclusión de los Bancos en el proceso de evaluación, las autoridades de MIDEPLAN remiten el oficio DVMHV 546 del 14 de diciembre del 2006 donde señalan que han *“...procedido a enviar nota a los respectivos gerentes generales de los bancos, para que sea remitida la información que esté directamente relacionada con sus acciones estratégicas incluidas en el PND 2002-2006”*; no obstante el informe del 2006 sólo incluye alguna información parcial y sin sistematizar sobre los resultados de los Bancos estatales, situación que este órgano contralor estará valorando próximamente para tomar las acciones que correspondan.

Dicho Ministerio, por medio del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), elaboró un informe basado en los reportes de las instituciones públicas; realizando un balance sobre el cumplimiento o no de “retos”¹ planteados para el período 2002-2006 según áreas temáticas establecidas.

La metodología del Informe en estudio varía sustancialmente con respecto al período 2005, ya que no se incluye el análisis por institución pública, las matrices de resultados para cada una de ellas, ni la correspondiente calificación; sino cuadros resúmenes donde se indica el comportamiento de las metas (cumplidas, parcialmente cumplidas e incumplidas) según la cantidad de éstas que se tenían programadas.

Como elemento adicional en los cambios de la metodología de evaluación, MIDEPLAN manifiesta, que para procesos futuros de evaluación del PND 2006-2010, que entró en vigencia el 1 de enero recién pasado, se están planteando variables con respecto al modelo anterior², ya que se están instaurando los “Contratos con la ciudadanía” firmados entre el ministro rector de cada sector con el Presidente de la República y de ese mismo con los jefes de los sectores. Dichos contratos recogen las metas de cada sector, contempladas en el PND, como un instrumento de gestión al interior del Gobierno; donde se pretende que el MIDEPLAN dé seguimiento, mediante diversos instrumentos, al cumplimiento de las acciones incluidas en cada uno de ellos, tanto a nivel agregado como institucional. Señalando, dicho Ministerio que el propósito central es hacer útil la función de seguimiento que debe cumplir el MIDEPLAN como parte integral del proceso de evaluación, abandonando el enfoque tradicional que ve la evaluación como un mecanismo de control ex post, e indicando que buscan incorporarla como una herramienta gerencial para el mejoramiento continuo de la gestión del Gobierno.

Dentro de estos cambios que está implementando MIDEPLAN al modelo de evaluación, si bien pueden enriquecer los procesos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de la gestión pública; en el caso de que lleguen a ser bien concebidos e implementados técnica y metodológicamente, no deben dejar de lado medidas para integrar los requerimientos

¹ Así se denominó en el PND 2002-2006 y en el Informe de Evaluación en análisis, a las grandes líneas de acción que se formularon para enfrentar la problemática detectada en cada una de las áreas temáticas que integran los cinco Ejes de Desarrollo.

² Información suministrada por los encargados de las Unidades de Análisis del Desarrollo y Seguimiento y Evaluación de MIDEPLAN en entrevista del 16 de marzo del 2007.

específicos del artículo 52 de la LAFRPP referente al contenido de los informes de evaluación, a saber: información y análisis sobre los resultados de la ejecución del presupuesto; cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del PND; aporte de estos resultados al desarrollo económico-social del país; efectividad de los programas; costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos; dado que de lo contrario se mantendrían al margen de lo establecido en la normativa.

Por su parte, es de vital importancia que se incorporen acciones para realizar verificaciones de la información que suministran las instituciones públicas, ya que de lo contrario se pierden grados de confiabilidad en los resultados que se exponen en el informe.

2.3. Evaluación del período 2002-2006

El informe de MIDEPLAN, realiza por un lado un análisis global del período 2002-2006 en lo que se refiere al cumplimiento de los “retos” que se habían planteado en ese período, por otro lado en el caso del período 2006 básicamente efectúa un resumen del resultado de las metas de las acciones estratégicas que se habían definido. Por lo que el tipo de análisis tiene diferencia, razón por la cual se subdivide este acápite en dos partes, uno referido propiamente al 2006 y el otro al período 2002-2006.

2.3.1. Comportamiento de las metas en el 2006

De acuerdo con la información contenida en el Informe Anual de Evaluación 2006, el comportamiento de las 1.421 metas, registra que un 58%, o sea 830, fueron cumplidas a cabalidad, mientras el restante 42% tiene un cumplimiento parcial o no se cumplieron del todo, según se observa en el gráfico siguiente. Estas metas están asociadas a 1.061 acciones estratégicas ejecutadas, bajo la responsabilidad de 96 instituciones públicas.

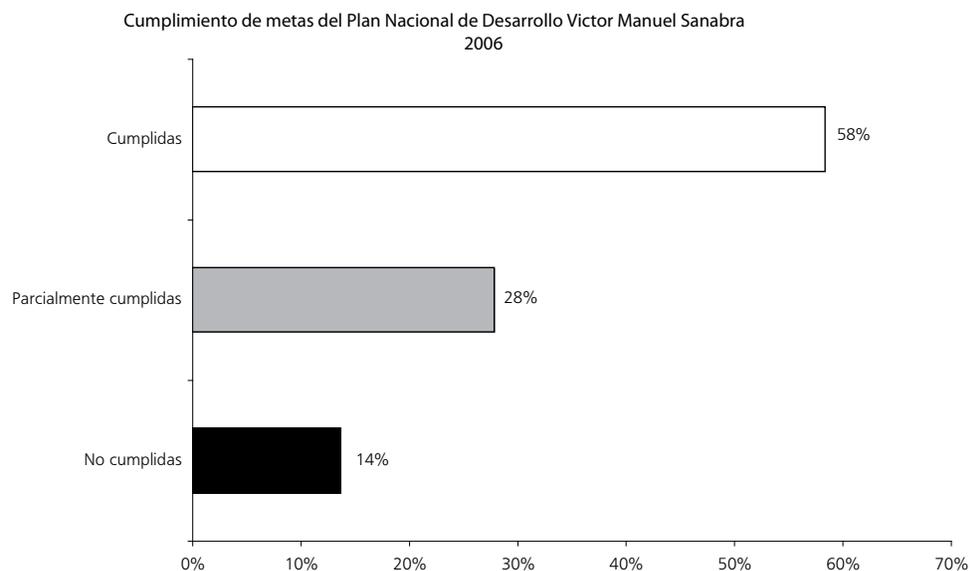


Gráfico 2.5

De las metas cumplidas, el mayor porcentaje de participación se le asigna en el Informe al Eje¹ I. "Creación y Desarrollo de Capacidades Humanas" con un 43%, siguiéndole en su orden los ejes II "Estímulo y Crecimiento de la Producción", IV "Seguridad Ciudadana y Justicia", V "Transparencia en la Función Pública y III Armonía con el Ambiente, con porcentajes de 42%, 6%, 6% y 4% respectivamente.

En el recuadro siguiente se observan las acciones estratégicas que según el informe se vieron beneficiadas con tal cumplimiento, las cuales abarcan las áreas de educación, salud, vivienda, mujeres, juventud, población indígena, fiscal, infraestructura, energía, telecomunicaciones, entre otras.

Recuadro 2.3

Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 principales acciones estratégicas que registran metas cumplidas en el 2006

Eje I: Creación y Desarrollo de Capacidades Humanas

Área Temática: Educación

- Aumento de la cobertura en el III Ciclo y la Educación Diversificada Formal
- Programa de Educación Abierta
- Fortalecimiento de la enseñanza de la matemática
- Comedores Escolares
- Financiamiento para la construcción de obras de infraestructura
- Programas de formación profesional dirigidos al sector agropecuario
- Programa de Crédito Educativo a estudiantes de mérito personal y escasos recursos -económicos de todo el país

Área Temática: Salud

- Rehabilitación y ampliación del alcantarillado y tratamiento de aguas residuales del -Área Metropolitana
- Vigilancia epidemiológica de enfermedades prioritarias en salud pública basada en -Centros Nacionales de Referencia (CNR) y redes de laboratorios públicos y privados.
- Planes municipales para el manejo de los desechos sólidos
- Fortalecimiento del recurso humano necesario para la adecuada atención de la salud en los EBAIS
- Equipamiento básico necesario para EBAIS

Área Temática: Vivienda

- Dotación de soluciones de vivienda a familias en comunidades indígenas.
- Impulso de programas de reparación, ampliación, mejoras y terminación de vivienda. (BANHVI)

¹ El PND 2002-2006 se dividía en cinco ejes a saber: I. Eje de Creación y Desarrollo de Capacidades Humanas, II. Eje de Estímulo y crecimiento producción p/ la generación empleo, III. Eje de Armonía con el ambiente, IV. Eje de Seguridad ciudadana y administración de justicia y V. Eje de Transparencia función pública, participación ciudadana, relaciones exteriores y cooperación Internacional.

Área Temática: Mujeres

- Atención integral a mujeres en condiciones de pobreza (Programa Creciendo Juntas)
- Servicios especializados en la atención de la violencia contra las mujeres.

Área Temática: Juventud

- Apertura de colegios (MEP)

Área Temática: Población indígena

- Dotación de soluciones de Vivienda a familias en comunidades indígenas
- Creación de nuevos centros educativos indígenas

Eje II: Estímulo y crecimiento de la producción para la generación de empleo

Área Temática: Fiscal

- Reestructuración de la deuda por moneda, plazo y mercado.
- Operación del principio de caja única en la admin. de recursos líquidos del Gobierno en las instituciones del Estado.

Área Temática: Infraestructura

- Concesión los servicios de la Terminal Caldera (carga gral., contenedores)
- Rehabilitación Barranca-Caldera

Área Temática: Energía

- Proyecto de Construcción de Cóbano
- Proyecto de Construcción de Subestación de Transmisión de Poás (construir la subestación Poás)
- Proyecto de Construcción de Subestación de Transmisión de Poás

Área Temática: Telecomunicaciones

- Programa de Desarrollo de infraestructura: Expansión de red fija
- Programa de gestión ambiental: Gestión de clientes, servicios y red
- Programa de Desarrollo de Servicios: Gestión de Desarrollo de Servicios
- Transporte nacional

Área Temática: Agropecuaria

- Capacitación a técnicos y productores (as) en prevención, combate, control y erradicación de plagas y enfermedades a técnicos, productores (as)
- Certificación de calidad sanitaria de productos y subproductos de origen animal
- Promoción del mejoramiento de la capacidad y criterio técnico de los extensionistas y productores en cuanto al uso de tecnologías y prácticas conservacionistas

Área Temática: Economía Industria y Comercio

- Protección de los consumidores en el marco del Programa Formando Consumidores Exigentes

Recuadro 2.3
(continuación)

- Protección de los derechos e intereses legítimos de los consumidores según Ley N° 7472.
- Revisión y modificación de los decretos y reglamentos técnicos que planteen trámites y requisitos complejos y con duplicidad.

Área Temática: Empleo y salarios

- Asignar recursos del presupuesto ordinario al Programa Nacional de Empleo para el financiamiento de iniciativas socioproductivas de grupos organizados.
- Proyecto de mejoramiento del proceso de intermediación laboral
- Funcionamiento sistemático y focalizado del Programa Permanente de Prevención de la Conflictividad Laboral
- Financiamiento al sector cooperativo

Eje III: Armonía con el ambiente

- Monitoreo y evaluación de las condiciones técnicas y ambientales en que operan las estaciones de servicio e industrias que almacenan combustibles derivados de hidrocarburos
- Programa para impulsar la incorporación de los compromisos internacionales en los planes de trabajo institucionales

Eje IV: Seguridad ciudadana y justicia

- Acción policial especial en las diez comunidades más vulnerables.
- Acciones de prevención y represión contra el crimen organizado.

Área Temática: Justicia

- Construcción del centro Adulto Joven según Ley Penal Juvenil
- Construcción de un módulo para 180 privados de libertad en CAI Limón

Eje V: Transparencia en la función pública

- Programa de capacitación a las organizaciones comunales, en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos
- Financiamiento a organizaciones comunales
- Plan Estratégico Institucional de Promoción externa de la Administración 2002-2006, conformado por 1.000 acciones de promoción en materia de turismo, cultura, comercio e inversión extranjera directa.
- Diseño y ejecución de la Política Exterior Bilateral y Multilateral en forma integral, participativa y coherente con la estrategia de desarrollo nacional y los principios, valores e intereses del país.

Este cumplimiento de metas en el 2006 representa avances en el logro de los retos que se tenían establecidos en las diferentes áreas temáticas, sin embargo no fueron suficientes para que éstos fueran alcanzados a cabalidad, por lo que el informe concluye que todavía hay muchos esfuerzos por desarrollar en todas las áreas.

Con respecto a las metas que fueron incumplidas, tenemos que son los ejes I y II los que absorben prácticamente el 90% de las metas incumplidas en el 2006.

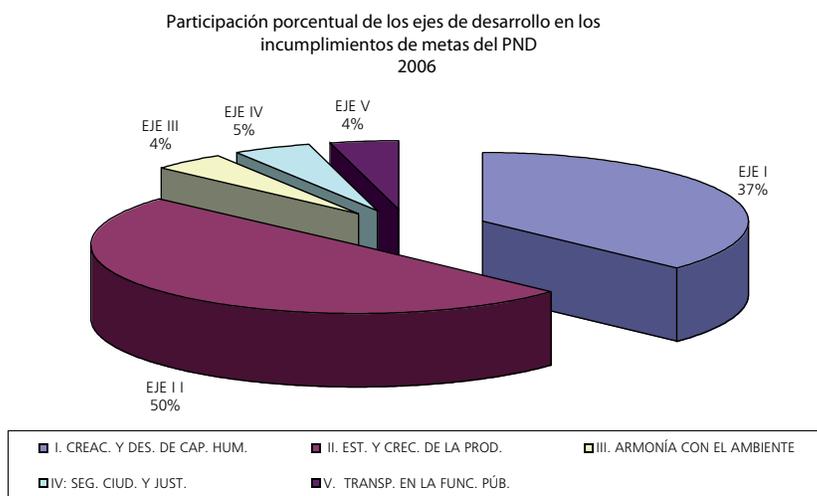


Gráfico 2.6

Por su parte si se observan los incumplimientos de metas del 2006 al detalle de las áreas temáticas, se tiene principalmente en el área de infraestructura un 65,4% de metas incumplidas, vivienda con un 63%, energía y telecomunicaciones con un 51,2% y educación con un 43%, porcentajes elevados que prácticamente implican que lograron cumplir a cabalidad solo la mitad o la tercera parte de las metas planteadas en el 2006, con los consecuentes efectos en la problemática que intentan resolver. En el recuadro aparecen algunas acciones de gran relevancia que según el informe de MIDEPLAN fueron afectadas por el incumplimiento de metas.

Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 principales acciones estratégicas que registran metas incumplidas en el 2006

Eje I: Creación y Desarrollo de Capacidades Humanas

Área Temática: Educación

- Aumento de las coberturas en los niveles Interactivo II y Transición
- Programa Aula Abierta
- Programa de Educación Abierta
- Programa de Alfabetización
- Beca inicial para la educación
- Becas a estudiantes
- Programa Nacional de Informática en III ciclo
- Enseñanza de un segundo idioma en la educación primaria

Recuadro 2.4

Recuadro 2.4
(continuación)

Área Temática: Vivienda

- Atención de familias en asentamientos en precario y condición de tugurio, casos de emergencia y extrema necesidad
- Impulso de programas de reparación, ampliación, mejoras y terminación de vivienda. (BANHVI)

Eje II: Estímulo y crecimiento de la producción para la generación de empleo

Área Temática: Infraestructura

- Concesión San José – San Ramón
- Concesión del Corredor Vial San José-Caldera
- Concesión corredor Vial San José Cartago
- Contratos de conservación de la red vial nacional en lastre y alquiler de equipo y maquinaria
- Construcción Los Chiles – Chilamate (Tapón de Chilamate)
- Desvío El Burió – Guatuso
- Construcción Naranjo- Florencia, Fase I 29.7 Km. Fase II 9.7 Km.
- Rehabilitación del Puente Grande de Tárcoles
- Construcción de Puentes Paquita, Parrita, Naranjo
- Construcción Sección Quepos Savegre
- Programa de rehabilitación y mantenimiento de la red vial cantonal
- Ampliación de la Plataforma III Etapa, Plataforma de equipo de tierra y señalamiento vertical de la pista.
- Ampliación y Remodelación de Edificio Terminal, Reparación y Recarpeteo de la Pista del Aeropuerto Tobías Bolaños
- Ampliación de la pista, ampliación de plataforma y calle de rodaje alta para que cumpla con requerimientos OACI Aeropuerto Tobías Bolaños
- Recarpeteo y construcción de terminales móviles y mallas en aeródromos locales
- Restablecimiento del servicio de pasajeros del ferrocarril de la ruta Heredia San Pedro de Montes de Oca
- Construcción de la nueva Terminal petrolera en Moín
- Construcción del puesto 5-7 en Moín
- Reparación del Muelle 70

Área Temática: Energía

- Proyecto de Ciclo Combinado de Garabito
- Proyecto Anillo de la Amistad (LT Cahuita-Sixaola, construir 142 kms nuevas líneas)
- Proyecto Cariblanco Trapiche (construcción de la subestación Cariblanco)
- Proyecto de Construcción de Subestación de Transmisión de Poás (construcción LT -Naranjo-Poás, 14 kms de líneas)
- Proyecto Obras de Transmisión de Río Macho Moín (ST Moín, ampliación línea 230 kv)
- Proyecto Hidroeléctrico Cariblanco

- Estudio de Factibilidad Proyecto Hidroeléctrico del Río Reventazón
- Estudios de factibilidad de los proyectos Geotérmico de Las Pailas e hidroeléctrico Boruca.

Recuadro 2.4
(continuación)

Área Temática: Telecomunicaciones

- Programa de gestión ambiental: Gestión de clientes, servicios y red Transporte internacional.

Es importante destacar que en algunas metas no es posible obtener conclusiones sobre su cumplimiento o no, debido a que falta información¹, situación de la cual en algunos casos el informe ofrece la explicación y en otros casos es omisa. Siendo necesario dada esta falencia del informe, que MIDEPLAN como rector tome medidas tendientes a subsanar esta situación en futuros informes de evaluación.

Por otra parte, si bien es cierto el informe no explicita el impacto en el desarrollo del país de estos incumplimientos, si se percibe su efecto ya que la mayoría de los “retos” no se cumplieron a cabalidad como se desprende del apartado siguiente.

2.3.2. Resultados globales del período 2002-2006

Si se analiza todo el período 2003-2006, se tiene que en promedio se cumplieron el 62% de las metas programadas, según el detalle siguiente, lo cual muestra que el alcance de los retos del PND también sufrió sus tropiezos, lo que se desprende a su vez del balance general que realiza MIDEPLAN, donde inclusive se puede concluir que el nivel de cumplimiento de las metas no muestra en toda su magnitud el incumplimiento de los retos.

PND 2002-2006: Cumplimiento de metas

Año	% Cumplimiento
2003	64%
2004	65%
2005	59%
2006	58%
Promedio	62%

Cuadro 2.23

Fuente: Elaboración propia con base en las Memorias anuales de la CGR 2003-2005 e Informe 2006 de MIDEPLAN.

¹ Algunos de estos casos son por ejemplo: En el área de educación: Disminución de la deserción en el Tercer ciclo de la Educación General Básica Diurna y Disminución de la deserción en el Tercer ciclo de la Educación General Básica Nocturna; en el área de salud y deportes: Ampliación de la cobertura de servicios de agua potable a la población nacional; área niñez y adolescencia: Impulsar la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes; área fiscal: Fortalecimiento del digesto Electrónico Sistematización y publicidad de los fallos del Tribunal Fiscal Administrativo, Directrices interpretativas, resoluciones generales y concretas y boletines, Impulso a la declaración y pago electrónico mediante programas de ayuda con código PDF y otras formas de pago y servicios; entre otras más.

De acuerdo con el informe emitido por MIDEPLAN, sólo en dos casos el Informe señala con claridad que los “retos” o grandes líneas de acción, fueron cumplidos, esto para el caso del Área Fiscal donde se dice que el balance global es satisfactorio, sobre todo en el control del déficit fiscal; así como en el Área de Adulto Mayor donde se dice que tuvieron desempeños satisfactorios. En el cuadro siguiente se observan estos resultados a nivel de áreas temáticas.

**Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006:
nivel de cumplimiento de los retos por área**

Área	Cumplimiento de los retos
Eje I: Creación y Desarrollo de Capacidades Humanas	
Pobreza	No se cumplió
Educación	Parcialmente
Salud	Parcialmente
Vivienda	Parcialmente
Mujeres	Parcialmente
Niñez y adolescencia	Parcialmente
Juventud	Cambios dificultan análisis
Adulto mayor	Se cumplió
Discapacidad	Parcialmente
Población indígena	Parcialmente
Población Migrante	Cambios dificultan análisis
Eje II: Estímulo y crecimiento de la producción para la generación de empleo	
Fiscal	Se cumplió
Monetaria	No se cumplió
Financiera	Parcialmente
Infraestructura	Parcialmente
Energía	Parcialmente
Telecomunicaciones	Parcialmente
Agropecuario	Parcialmente
Turismo	Parcialmente
Industria y comercio	Parcialmente
Ciencia y Tecnología	Parcialmente
Comercio Exterior	Parcialmente
Empleo y Salarios	No se cumplió
Eje III: Armonía con el Ambiente	Parcialmente
Eje IV: Seguridad Ciudadana y Justicia	Parcialmente
Eje V: Mod.del Estado, Rel. Ext y Cooperación Internacional	Parcialmente

Cuadro 2.24

Fuente: elaboración propia con base en el “Informe Final sobre el Cumplimiento de Metas, Objetivos, Prioridades, Acciones Estratégicas y su Aporte al Desarrollo Económico, Social y Ambiental del País, PND 2002-2006”, elaborado por MIDEPLAN.

Cabe señalar, que el informe manifiesta que en varios casos tales como en el Área de Salud, en Juventud y Población Migrante se hace difícil el análisis de los resultados dado que se presentaron muchas eliminaciones de acciones y cambios en otras, lo que provocó indefinición y dificultad para su evaluación. Al respecto en el informe MIDEPLAN señala como una de las limitaciones en el proceso de elaboración del informe¹ “Las constantes modificaciones a que fue objeto el PND, desde el inicio de su formulación, cerca de un 30% lo que refleja la falta de una adecuada programación de las instituciones, que en muchas ocasiones las realizan ante la evidencia de que no podían cumplir con la meta fijada.”, situación que debe conllevar a que el rector realice una revisión de la normativa que sustenta tales cambios.²

Con respecto a la participación de los ejes de desarrollo en el cumplimiento de las metas de las acciones estratégicas en el período 2003-2006, se tiene que los ejes con mayor participación son el I de “Creación y Desarrollo de Capacidades Humanas” y el II de “Estímulo y Crecimiento de la Producción” sumando entre ambos alrededor del 80% de las metas cumplidas.

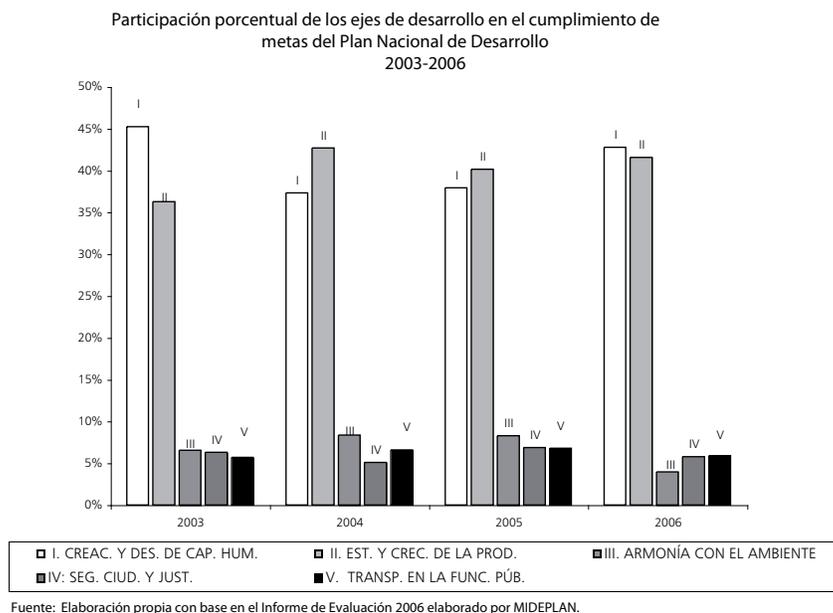


Gráfico 2.7

2.4. Acciones del Órgano Rector ante incumplimientos.

Con respecto a los incumplimientos que se registran en el Informe tanto de metas, instituciones que no presentaron el informe, o lo presentaron extemporáneamente e información incompleta; es importante que MIDEPLAN realice una valoración de lo indicado en el artículo 110 de la LAFRPP sobre hechos generadores de responsabilidad administrativa, el cual señala “Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio,

¹ MIDEPLAN: “Informe Final sobre los Resultados de la Ejecución del Presupuesto, el Cumplimiento de las Metas, los Objetivos, las Prioridades y Acciones Estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su Aporte al Desarrollo Económico-Social del País”, PND 2002-2006, “Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez” 1 de marzo del 2007, pág. 3.

² Mediante Decreto N° 31324-PLAN, publicado en La Gaceta N° 160 del 21 de agosto del 2003, se establece el procedimiento para las modificaciones del Plan Nacional de Desarrollo.

serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación: (...) j) El incumplimiento total o parcial, gravemente injustificado, de las metas señaladas en los correspondientes proyectos, programas y presupuestos. (...) o) Apartarse de las normas técnicas y los lineamientos en materia presupuestaria y contable emitidos por los órganos competentes. (...)”. En este mismo sentido el artículo artículo 77 del Reglamento a la LAFRPP señala que “El cumplimiento de las metas establecidas será responsabilidad de la máxima autoridad de la unidad ejecutora del respectivo programa y subprograma. El incumplimiento será sancionado de conformidad con lo dispuesto en el Título X, Régimen de Responsabilidad, establecido en la Ley N° 8131, sin perjuicio de otra normativa aplicable.”

Al respecto el informe no señala si existió una valoración de tales incumplimientos a la luz de la normativa, por tanto le corresponde al rector del SNP y del SNE elaborar y aplicar un procedimiento de acuerdo con sus competencias, con el fin de que se sienten eventualmente las responsabilidades que correspondan en el marco de la normativa aplicable según sea el caso. Sobre este aspecto este órgano contralor solicitó al Ministro de Planificación Nacional una valoración de la situación, a lo cual se le dará el respectivo seguimiento.

Dado los diferentes incumplimientos que se registran en el informe tanto de metas, instituciones que no presentaron el informe, lo presentaron extemporáneamente e información incompleta, el Ministro de Planificación debe tomar acciones de acuerdo con la normativa y sus competencias para solicitar estudios a las instancias correspondientes con el fin de que se sienten eventualmente las responsabilidades que correspondan; razón por la cual este órgano contralor solicitó al Ministro de Planificación Nacional una valoración de la situación, a lo cual se le dará el respectivo seguimiento.

2.5. Sobre los recursos presupuestarios destinados al financiamiento del PND.

MIDEPLAN incluye un análisis sobre los porcentajes de ejecución de los recursos estimados para el financiamiento de las acciones estratégicas, lo que proporciona información referente a que los Ejes de Desarrollo I, IV y V ejecutaron más recursos que los que habían estimado originalmente (103,4%, 116,2 % y 110,2 % respectivamente), y los Ejes II y III (83,4%, 34,2% respectivamente) menos recursos de los estimados. Se mantiene al igual que en 2005, la ausencia dentro del Informe de un análisis de los resultados de la ejecución del total de los presupuestos institucionales y su relación con la ejecución del PND, razón por la cual la información remitida sigue en deuda con respecto a los requerimientos establecidos en el artículo 52 de la Ley 8131.

Al respecto MIDEPLAN señala¹ que *“No se puede incluir la información correspondiente a la ejecución final del Presupuesto tanto del Gobierno Central, como de las instituciones descentralizadas, ya que a la fecha de la elaboración del informe MIDEPLAN no contó con el resultado de los programas ejecutados durante el período económico correspondiente que debe elaborar según lo establece el artículo 51 de la Ley N° 8131 la Dirección General de*

¹ Op cit, MIDEPLAN: “Informe Final sobre los Resultados de la Ejecución del Presupuesto, el Cumplimiento de las Metas,...”, pág. 4.

Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda". En este sentido el artículo 51 de la LAFRPP señala "Para conocimiento de los Ministros de Hacienda y Planificación Nacional y Política Económica, la Dirección General de Presupuesto Nacional deberá preparar un informe sobre el resultado de los programas ejecutados durante el período económico correspondiente". Sobre este asunto se le solicitó al Ministro de Planificación Nacional que en coordinación con el Ministro de Hacienda, realice una valoración de la situación a fin de que se establezcan las acciones para que se corrija a futuro y se evalúe si procede la aplicación de eventuales responsabilidades.

Haciendo un esfuerzo de análisis con la información de la ejecución total de los presupuestos de las 95 instituciones evaluadas, se determina que un 24,4% (¢799.137,8 millones) del gasto total efectivo del año 2006 (¢3.277.324,7 millones) tiene vinculación con el cumplimiento de acciones estratégicas del PND, porcentaje levemente superior al registrado en el 2005 el cual ascendió al 17%. Cabe agregar que el Informe 2006 incluye; a diferencia del 2005, información sobre la CCSS, la cual si bien es cierto no es objeto de evaluación de acuerdo con la LAFRPP, ejecuta acciones dentro del PND, de manera que si se incluye la participación de la CCSS el monto de gasto efectivo vinculado al PND asciende a 40,1%. Persisten instituciones de gran tamaño con una participación poco significativa de sus recursos en el PND, como es el caso del Ministerio de Educación con un 29,6%, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes con un 22,7% y el Instituto Costarricense de Electricidad con un 38,5%. En el cuadro siguiente se muestra tal información, así como el gasto que está asociado a cada eje del PND.

**Recursos destinados al cumplimiento de las acciones estratégicas del PND
Por eje de desarrollo**

Eje de desarrollo	Monto en millones	%
I. Creac. y Des. de Cap. Hum.	1.133.511,7	27,5%
II. Est. y Crec. de la Prod.	436.691,0	10,6%
III. Armonía con el Ambiente	7.205,0	0,2%
IV: Seg. Ciud. y Just.	52.110,6	1,3%
V. Transp. en la Func. Púb.	24.926,1	0,6%
Presupuesto relacionado con el PND (incluye CCSS)	1.654.444,4	40,1%
Presupuesto excluido del PND	2.474.553,2	59,9%

Cuadro 2.25

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Evaluación 2006 elaborado por MIDEPLAN.

Por su parte el gasto total efectivo de todo el Sector Público costarricense alcanzó en el 2006 la suma aproximada a los ¢7.535.372,0 millones¹, por lo que el monto de recursos que están destinados al financiamiento de las acciones estratégicas asciende a un 22% de ese total.

¹ Incluye: Empresas públicas no financieras, Instituciones descentralizadas no empresariales, Instituciones públicas financieras, Órganos desconcentrados, Sector municipal, Gobierno de la República y Fideicomisos.

Debe tenerse en cuenta que la concreción de los impactos necesarios y deseables del PND en el desarrollo económico-social del país, depende de una serie de variables entre las cuales está la vinculación de los presupuestos públicos a éste; en este sentido se notan algunos esfuerzos por parte del rector del SPN, MIDEPLAN en el tema de la vinculación de la planeación a los presupuestos, así en el PND 2006-2010 incluye un capítulo denominado "Costo del PND" donde se indica¹ que *"La metodología del PND 2006-2010 estableció, desde un principio, la necesidad de contar con una estimación, aunque fuese preliminar, del costo de las diversas acciones a implementar en el próximo cuatrienio. Ello con el fin de ordenar las prioridades del Gobierno de la República en la asignación de recursos públicos, así como de garantizar la disponibilidad de los mismos para la ejecución de las principales acciones estratégicas en el período de vigencia del PND..."*.

Por su parte se percibe un fortalecimiento de la coordinación con el Ministerio de Hacienda rector del Sistema de Administración Financiera, al indicar en el PND mencionado que *"... se hizo un esfuerzo para que las instituciones cuantificaran los requerimientos financieros para el desarrollo de las acciones y el cumplimiento de las metas propuestas, el cual fue complementado por una revisión minuciosa por parte de los equipos técnicos de MIDEPLAN y del Ministerio de Hacienda...La colaboración entre ambos ministerios y la producción de estimaciones financieras marcan no sólo cambios importantes en la tradicional y desafortunada ruptura entre los procesos de planificación y presupuestación, sino que contribuyen considerablemente a añadir viabilidad a las acciones estratégicas reflejadas en el PND."*

Estos esfuerzos de coordinación con el Ministerio de Hacienda, así como de vinculación entre lo planeado y los recursos para su financiamiento, deben mantenerse no sólo en el proceso de formulación del PND, sino también en los procesos de presupuestación, ejecución y evaluación.

2.6. Estrategia para el Sistema de Planificación Nacional y el Sistema Nacional de Evaluación a cargo de MIDEPLAN

Con motivo de las debilidades observadas en el Informe de Evaluación 2005 elaborado por MIDEPLAN, este órgano contralor había solicitado al Ministro de Planificación Nacional lo siguiente:

- Diseñar una estrategia de corto, mediano y largo plazo con el cronograma respectivo para su implementación, orientada a desarrollar y fortalecer el Sistema de Planificación Nacional y el Sistema Nacional de Evaluación a cargo del MIDEPLAN.
- Coordinar lo pertinente con el Ministerio de Hacienda, a fin de que se proceda a evaluar la efectividad de los lineamientos y procedimientos vigentes que regulan la formulación presupuestaria, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública, y realizar las mejoras y adiciones necesarias orientadas a exigir y garantizar la eficaz vinculación entre los planes institucionales anuales, de mediano y largo plazo y los presupuestos anuales con los contenidos prioritarios y estratégicos del PND.

¹ MIDEPLAN: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Capítulo 7 Costo del PND, pág. 109.

Referente a la estrategia de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo y fortalecimiento del Sistema de Planificación Nacional (SPN) y el Sistema Nacional de Evaluación (SNE), el Ministro de Planificación anexa ésta mediante oficio DM-087 del 02 de febrero del 2007. Señala que en el capítulo V del PND 2006-2010, "Eje de Reforma Institucional" se establece el marco general de la estrategia a desarrollar, el cual incluye como acción prioritaria "El refuerzo de la capacidad de conducción política y de planificación de la acción institucional por parte del Poder Ejecutivo". Planteando cuatro componentes dentro de su estrategia, según se observa en el siguiente recuadro.

MIDEPLAN: Estrategia de corto, mediano y largo plazo del Sistema de Planificación Nacional y el sistema de evaluación nacional 2006-2010

Componente	Acciones	Período
1.Fortalecimiento del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como rector del Sistema nacional de planificación.	-Reorganización de MIDEPLAN (Reorganización institucional, dotación de equipo, recursos humanos, programación institucional)	2006
2.Fortalecimiento de instrumentos de planificación.	-Planificación sectorial -Planificación regional -Sistema nacional de inversiones públicas -Ordenamiento de cooperación externa -Reformulación y puesta en marcha del sistema nacional de evaluación -Generación de la agenda de reforma del Estado -Reformulación de metodología para la elaboración del PND.	2006-2008
3.Fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre MIDEPLAN y las Unidades de planificación.	-Fortalecer mecanismos de coordinación. -Fortalecer la capacitación de las unidades de planificación	2006-2010
4.Construcción de estrategia de largo plazo.	-Fortalecimiento de la capacidad de análisis estratégico de la realidad nacional y diseño de una agenda de desarrollo de largo plazo para el bicentenario.	2007-2008

Cuadro 2.26

Fuente: Oficio DM-087 del 02 de febrero del 2007 de MIDEPLAN.

Como se desprende, MIDEPLAN plantea realizar las acciones entre el 2006 y el 2010, abarcando tanto al Ministerio en su papel rector de los SPN y SNE, como a las diferentes áreas que cubre su rectoría; la cobertura de la planificación tanto nacional, regional, sectorial e inversiones públicas; así como temporal incluyendo el nivel de largo plazo; además de acciones dirigidas a otro de los componentes orgánicos de estos sistemas como son las instituciones y sus unidades de planificación.

En primera instancia se nota un esfuerzo por integrar temas de gran trascendencia dentro de su rectoría, no obstante ésta todavía se encuentra a nivel de "grandes líneas", por lo que lo importante de ahora en adelante sería que se logren definir, desagregar, ejecutar acciones y elaborar planes de acción, que permitan adelantos significativos que tiendan a enfrentar las debilidades que ha venido señalando este órgano contralor en sus memorias anuales y otros estudios de fiscalización, los cuales limitan la evaluación, la rendición de cuentas y el proceso de mejoramiento continuo del desempeño público. No obstante, la estrategia se

encuentra en ciernes y si bien según lo ha manifestado MIDEPLAN¹ ya se han concretado algunas acciones, se requiere un apoyo prioritario por parte de las autoridades superiores de ese Ministerio y un monitoreo constante que permita visualizar y detectar desviaciones y corregirlas para el logro de los fines propuestos en un tiempo perentorio.

Parte de esta estrategia que propone desarrollar MIDEPLAN, son los cambios en la metodología que presenta el PND 2006-2010, lo que ha sido manifestado por MIDEPLAN en diferentes instancias², variaciones que se resumen fundamentalmente en lo siguiente:

- Enfoque sectorial en su diseño y formulación, basado en la Directriz Presidencial 03³ y el Decreto 33151-MP⁴ y sus reformas, que establece 16 sectores institucionales⁵.
- Después de la coordinación realizada entre MIDEPLAN y los representantes de los sectores, con la participación del Ministerio de Hacienda, quedaron plasmadas en el PND 135 acciones a realizar, distribuidas entre los 16 sectores, asimismo quedaron definidos los indicadores que serán utilizados en la evaluación. Incorporándose además las acciones contempladas en los objetivos del milenio⁶.
- Las acciones estratégicas incorporadas en el PND buscaron ajustarse a lo establecido en el artículo 2 del Reglamento de la LAFRPP, el cual señala que es todo aquel programa o proyecto consistente con el PND, cuya ejecución ha sido considerada por la Presidencia de la República.
- El PND incluye una estimación de los requerimientos financieros para el desarrollo de las acciones y el cumplimiento de las metas propuestas, el cual fue complementado por una revisión de los equipos técnicos de MIDEPLAN y del Ministerio de Hacienda. MIDEPLAN señala, que este ejercicio es preliminar y está sujeto a revisión, y brinda un marco presupuestario global para el PND.

No obstante; sin detrimento de un análisis específico que proceda a realizar este órgano contralor del recién publicado PND, persisten vacíos de gran relevancia que están quedando en el PND recién formulado; por un lado la ausencia de un enfoque regional el cual queda

¹ Oficio DM-087 del 02 de febrero del 2007, respuesta a disposiciones del Informe DFOE-GU-16/2006 sobre Memoria 2005, oficio N° 10441 del 04/08/2006 por parte del MIDEPLAN.

² Esto ha sido externado por MIDEPLAN en Oficios DM-647 y DM-994 del 04/07/2006 y del 05/10/2006 respectivamente remitido por MIDEPLAN, así como el Capítulo 3 del PND 2006-2010 "El proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Méritos y limitaciones".

³ Directriz N° 03-MIDEPLAN, referida al proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, fue emitida el 21 de junio del 2006.

⁴ DE N° 33151-MP, Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, publicado en La Gaceta N° 95 del 18 de mayo del 2006.

⁵ Estos sectores son: 1. Sector social y de lucha contra la pobreza, 2. Sector productivo, 4. Sector salud, 5. Sector ambiente, energía y, 6. Sector financiero, 7. Sector cultural, 8. Sector Seguridad Ciudadana, 9. Sector infraestructura y transportes, 10. Sector ciencia y tecnología, 11. Sector Trabajo y Seguridad Social, 12. Sector de coordinación gubernamental, 13. Sector comercio exterior, 15. Sector política monetaria y supervisión financiera, y 16. Sector turismo.

⁶ Estos objetivos emanan de la Declaración del Milenio del año 2000, constituyendo un pacto solidario entre 189 países (incluyendo Costa Rica) para el alivio de la pobreza y el logro del desarrollo humano en el mundo.

fuera de los niveles en que se formuló, a saber nacional, por eje de desarrollo y sectorial. MIDEPLAN ha expuesto¹ como una de las debilidades del PND precisamente esta ausencia al indicar “... el Plan no aborda, en forma explícita y sistemática, la dimensión territorial de la acción pública...Este Plan concientemente ha evitado referirse a la dimensión territorial de la acción pública por razones prácticas: en la actualidad, los esquemas de regionalización utilizados para desconcentrar la acción del sector público en el país son heterogéneos, cuando no contradictorios y disfuncionales.”. En la estrategia que remitió el MIDEPLAN mediante oficio DM-087 ya mencionado incluye dentro del componente de “Fortalecimiento de instrumentos de planificación” una acción referida a la planificación regional no obstante ésta se queda en el nivel de promover una nueva regionalización del territorio nacional, sin llegar a proponer acciones que conlleven a la introducción de ese nivel de planificación en el país.

Por otro lado se carece de un Plan Nacional de Inversiones, lo cual también es reconocido por MIDEPLAN cuando enumera las debilidades del PND formulado² al indicar que “... además de las limitaciones ya señaladas, la carencia de un Plan Nacional de Inversiones Públicas de mediano plazo, el cual, por primera vez en muchos años, empezará a ser preparado en el 2007 conjuntamente por el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda”. Asimismo dentro de la estrategia ya mencionada remitida por dicho Ministerio, se incluye una acción referida al Sistema Nacional de Inversiones, la cual según la proyecta MIDEPLAN la plantea a realizar en el período 2007-2008, que a diferencia de la anterior incluye entre otras acciones la “Formulación del Programa Nacional de Inversión Pública propiamente (Estrategia Nacional de Inversiones, conformación del Banco Integrado de Proyectos, emisión de dictámenes de aprobación y selección de proyectos con opciones de financiamiento)”, por lo que de concretarse y contarse con todos los requerimientos técnicos necesarios, vendría a llenar el vacío existente.

Sobre la segunda disposición referida a evaluar la efectividad de los lineamientos y procedimientos vigentes que regulan la formulación presupuestaria, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública, y realizar las mejoras y adiciones necesarias, MIDEPLAN señala mediante oficio DM-100-07 del 09 de febrero del 2007, que desde el segundo semestre del 2006 se iniciaron acciones de coordinación con el Ministerio de Hacienda para revisar y redefinir los criterios para la elaboración de los PAO’s; dicha revisión de los lineamientos se concreta con la publicación del Decreto N° 33587-PLAN-H³ el cual modifica algunos elementos de programación y los procedimientos para asegurar la vinculación de los PAO’s institucionales con el PND; sobre éste último punto se indica que las instituciones deberán presentar su Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI) ante el ministro rector sectorial para su aval y posterior envío a MIDEPLAN, lo que operará para la reprogramación 2007, y con algunos eventuales cambios para la programación 2008.

Entre los aspectos relevantes de estos cambios, es que lleguen a ser útiles para lograr la apropiada y efectiva vinculación de los presupuestos al PND según lo establecido en el artículo 4 de la LAFRPP, para lo cual se requiere reforzar los instrumentos metodológicos, la asesoría, capacitación y el seguimiento de los rectores en la materia MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, para que los PAO’s y los presupuestos puedan absorber y plasmar dentro del accionar institucional las acciones estratégicas del PND, con el consiguiente efecto positivo

¹ Op cit, MIDEPLAN: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010..., pág. 29.

² Op cit, MIDEPLAN: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010..., pág. 32.

³ Publicado en La Gaceta N° 40 del 26 de febrero del 2007.

en su cumplimiento. Asimismo es de vital importancia que la coordinación entre MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda logre optimizar la participación de cada uno dentro del proceso de programación y evaluación, teniendo como referencia el marco normativo vigente.

Finalmente, debe indicarse que estos aspectos estarán siendo profundizados posteriormente por parte de esta Contraloría General.

2.7. Conclusiones

De acuerdo con la información remitida por MIDEPLAN, el balance general del período 2002-2006 refleja avances parciales en los “retos” o grandes líneas de acción que estaban propuestas en ese período, registrándose más de la tercera parte de las metas incumplidas como promedio del período. Se destaca como positivo, el hecho de que el informe expone de una manera más amplia los logros e incumplimientos que se produjeron en el período, sin embargo todavía carece de la información y análisis de la ejecución presupuestaria, de un análisis del impacto de la ejecución de acciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, así mismo se mantiene la ausencia de indicadores claves que den información sobre la efectividad del desempeño de las instituciones públicas, la eficiencia y los costos unitarios de los servicios; todos requerimientos establecidos en el artículo 52 de la LAFRPP.

Por su parte, persisten otras debilidades en el informe puesto que su proceso de elaboración no incluyó mecanismos para la verificación por parte del rector de la información suministrada por las entidades, lo que le resta confiabilidad a las conclusiones abordadas con tales insumos.

Dado los diferentes incumplimientos que se registran en el informe tanto de metas, instituciones que no presentaron el informe, lo presentaron extemporáneamente e información incompleta, el Ministro de Planificación debe tomar acciones de acuerdo con la normativa y sus competencias para solicitar estudios a las instancias correspondientes con el fin de que se sienten eventualmente las responsabilidades que correspondan; razón por la cual este órgano contralor solicitó al Ministro de Planificación Nacional una valoración de la situación, a lo cual se le dará el respectivo seguimiento.

No obstante los cambios que se están produciendo en el modelo de planificación y evaluación, estando dentro de los más significativos el enfoque y estructura del PND, con un énfasis sectorial, así como la implantación de los contratos con la ciudadanía; todavía el nivel regional no se ha establecido y la estrategia planteada por MIDEPLAN no llega a proponer su desarrollo. Si bien es cierto los cambios que está ejecutando MIDEPLAN al modelo de evaluación, pueden enriquecer los procesos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de la gestión pública, deben tomarse las medidas para integrar los requerimientos específicos del artículo 52 de la LAFRPP referente al contenido de los informes de evaluación, a saber: información y análisis sobre los resultados de la ejecución del presupuesto; aporte del cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del PND al desarrollo económico-social del país; efectividad de los programas; costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En lo que se refiere al Informe de Evaluación 2006 los requerimientos antes mencionados no están siendo contemplados, razón por la cual se emite un dictamen negativo de parte de este órgano contralor.

Capítulo III.

Situación de los sectores fiscalizados

1. Sector Transportes

1.1. Grave rezago en el Sector Transportes

El Sector Transportes presenta un grave rezago que se ha venido gestando a lo largo de los últimos treinta años y que obliga a que la autoridades gubernamentales tomen acciones concretas, contundentes y planificadas que le permitan al país salir de éste en forma integral y sostenida, máxime teniendo en consideración el rol fundamental del Sector en el desarrollo económico y social del país. A su vez, los resultados en cantidad y calidad de inversiones del sector son hoy día un importante obstáculo a la competitividad del país y una seria amenaza a la calidad de vida de los costarricenses.

En términos generales se podría señalar que, los factores más importantes que han provocado dicho rezago a lo largo de los últimos treinta años son, la crisis económica de los años ochentas, proceso de ajuste estructural, la emisión de leyes en los años noventas que no generaron los resultados esperados, la ausencia de liderazgo y el ejercicio inadecuado del concepto de rectoría (10 Ministros de Obras Públicas y Transportes en los últimos 16 años), una inadecuada ejecución de recursos provenientes del crédito externo (entre 1996 y 2003 se gestionaron créditos para infraestructura del Sector por más de \$110 millones de los cuales ha ejecutado apenas un 29%), la ausencia de planes integrales, actualizados y estructurados en materia de transporte (terrestre, aéreo, marítimo y ferroviario) y problemas estructurales de la economía costarricense como el déficit fiscal.

De los aspectos señalados anteriormente cabe destacar cómo a partir del proceso de ajuste estructural, ello obligó a una racionalización del gasto gubernamental, que generó una reducción significativa en la inversión en infraestructura, sacrificando éste rubro al punto de pasar de un indicador de Formación Bruta de Capital (FBK) pública/PIB de 9,72% en 1980 a tasas cercanas al 5.5% en fases de apertura y consolidación.

A su vez, de dichas causales de rezago cabe abundar sobre el tema de la Planificación, donde el Plan Nacional de Transportes elaborado en los ochentas y revisado en los noventas incorporaba una serie de obras vitales para el país en materia de infraestructura pública que aún hoy en día se encuentran pendientes.

Así las cosas, se tiene un Plan Nacional de Transportes, que aparte de que no se ha cumplido, responde a una coyuntura y realidad totalmente distinta, lo que amerita que las autoridades del ramo se den en forma inmediata a la tarea de elaborar un plan nacional de transportes actualizado, integral y acorde con las necesidades del sector productivo y en general del país.

El instrumento más reciente en esta línea es de la Asociación de carreteras y caminos de C.R de junio de 2005, el cual únicamente se concentra en el desarrollo del transporte terrestre.

En este sentido, a fin de resaltar el rezago en materia de infraestructura del transporte que presenta el país se tiene que por ejemplo el Plan Desarrollo Portuario del año 1995 elaborado con la cooperación del Instituto Japonés de Desarrollo, ya desde esa época recomendaba que era urgente que el país invirtiera en infraestructura portuaria durante el período 1996 al 2000 al menos US\$151 millones, inversión que en la práctica no se materializó, y dentro de ese contexto recomendaba para el 2010 inversiones adicionales por el orden de los US\$132 millones.

Por su parte, en cuanto a los problemas estructurales del déficit fiscal, aún hoy en día éstos se encuentran sin resolver, lo cual ha repercutido directamente en los recursos que le correspondían al CONAVI, así se tiene que a la fecha no se le giraron recursos a ese Consejo por el orden de \$200 millones, recursos vitales para el desarrollo de la infraestructura del transporte terrestre del país.

Así las cosas, tal y como se expone en el Duodécimo Informe del Estado de la Nación y en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, de la red vial nacional pavimentada solamente un 20% se encuentra en buen estado, y más del 50% se encuentra en estado deficiente o muy deficiente, a su vez, en lo que respecta a la red vial cantonal el 46% presenta una situación mala o muy mala y un 44% en condición apenas regular.

Además, proyectos trascendentales para el país en materia de transporte terrestre han presentado importantes problemas en su ejecución, como por ejemplo, la anhelada carretera Naranjo-Florencia (Sifón-La Abundancia), o el inicio ya varias veces postergado del corredor San José-Caldera, y los diferendos surgidos en materia de equilibrio económico financiero para el inicio de la carreta San José-San Ramón. Estos dos últimos proyectos ligados a contratos bajo la figura de la concesión de obra pública, figura que el país no ha logrado consolidar como un mecanismo para aliviar la problemática vinculada con la infraestructura vial.

En materia aeroportuaria, el panorama no resulta nada halagador, por cuanto a nivel gubernamental se ha venido analizando una propuesta del gestor interesado del aeropuerto internacional Juan Santamaría para definir si se continúa o no con el contrato de gestión interesada, y donde se ha presentado un rezago significativo en la ejecución de las obras en dicha terminal, a su vez, el aeropuerto Daniel Oduber demanda que se materialicen cambios sustantivos; y en general, en donde estudios recientes de este órgano contralor determinaron la ausencia de planes integrales en materia de aeropuertos y/o aeródromos nacionales, tales como los aeropuertos Tobías Bolaños, Limón y Golfito. En el caso de los planes que existen, la información que contienen es aislada y no responde a un enfoque sistémico.

En el campo marítimo, si bien es cierto, durante el año 2006, se puso en marcha la modernización del Puerto de Caldera, aún queda pendiente que éste se consolide con el inicio del contrato de la terminal granelera, y que realmente se desarrolle una política integral que saque al país del rezago en este campo.

En lo relativo al transporte ferroviario, no obstante algunos esfuerzos realizados, se carece de una estrategia integral para un verdadero desarrollo y reactivación de este medio de

transporte; prueba de ello es la inversión canalizada a esta área en los últimos años comparada con la dirigida hacia el del transporte terrestre, como se detallará más adelante.

De forma tal que, en esta materia el país ha avanzado muy poco, únicamente en la actualidad está en ejecución el Proyecto de Tren Urbano desarrollado por el INCOFER, con una ruta desde Pavas hasta San Pedro, y se esta iniciando la rehabilitación de la vía férrea entre San José y Heredia, con recursos que son muy limitados para el sector y con donaciones procedentes de España.

Todo lo anterior, indudablemente ha repercutido en los indicadores que muestra el país en lo que a esta materia de infraestructura del transporte se refiere, así por ejemplo se tiene que según el Informe de Competitividad de Viajes y Turismo del Foro Económico Mundial publicado en el 2007, si bien es cierto Costa Rica se ubica a nivel general del *ranking* en el puesto número 41 de 124, y de número 1 a nivel Latinoamericano, específicamente con respecto al indicador de infraestructura de transporte terrestre éste es un fiel reflejo del rezago del país en este campo, dado que se ubica en el puesto número 93 de 124 países, superado por 11 países Latinoamericanos, incluyendo Panamá (42), El Salvador (63), Guatemala (73), Honduras (75), en Centroamérica. Por su parte, en lo que respecta al indicador de infraestructura aeroportuaria Costa Rica está en general en el puesto 44 y de sexta a nivel Latinoamericano, siendo superada por Brasil (28), México (32), Panamá (39), Chile (41), Argentina (43).

Bajo este panorama, las diferentes modalidades de transporte: terrestre, aéreo, marítimo y ferroviario, deben dotarse de un sistema que permita un desarrollo de una infraestructura básica, con el objeto de lograr niveles satisfactorios de competitividad en los planos regional e internacional. Las acciones que se realicen en este Sector revisten cada día mayor importancia ante los distintos procesos de globalización mundial y de desarrollo humano.

El rezago en la infraestructura a nivel nacional es tan serio que amerita acciones decididas, contundentes y estructuradas por parte de las autoridades de gobierno, a fin de que de una vez por todas el país muestre avances serios y planificados en esta materia. La apertura comercial y la dinámica del mundo globalizado no espera ni permite dilataciones, si el país se rezaga en esta materia la inversión fluirá a otras regiones del área.

En este contexto, a continuación se abordan diversas temáticas comprendidas en la fiscalización del sector en el año 2006.

1.2. Deficiencias del Sector Transportes

a. Debilidades en la gestión de rectoría

Este órgano contralor determinó debilidades¹ importantes en la gestión de la rectoría en el Sector Transportes, así como desconocimiento e imprecisión en el manejo del concepto, de sus implicaciones y sus alcances, situación que ha venido repercutiendo en el accionar de las instituciones componentes del sector; en graves resultados relacionados con el deterioro de la red vial nacional y cantonal; en la ausencia de verdaderos planes de transporte con articulación de todas sus modalidades; en la carencia de estructuras sectoriales y ministeriales bien definidas y consolidadas y en la existencia de normativa abundante, disgregada y contradictoria.

Se determinó que el concepto de rectoría ha sido incorrectamente interpretado, lo cual ha propiciado un débil liderazgo político en el Sector Transportes. A mayor abundamiento, la función de rectoría se conceptualiza desde la Constitución Política y de manera más amplia en la Ley General de Administración Pública, en la potestad directora, coordinadora y de vigilancia que ejerce el Poder Ejecutivo, comprendiendo al Presidente de la República y al Ministro del ramo, ubicando a este último en una condición diferente a la de jerarca ministerial.

b. Falta de una adecuada planificación sectorial

Una de las debilidades más importantes en relación con dicha rectoría, lo constituye la ausencia de una adecuada planificación que integre en forma sistémica las estrategias y acciones de las instituciones del Sector, situación que ha repercutido en la limitada visión sectorial que se plasma en los documentos del marco estratégico de las instituciones descentralizadas y de los consejos adscritos, así como en el propio Plan Nacional de Desarrollo que se encontraba vigente en el período del estudio.

Se observó, la carencia de una política de transporte de largo plazo que integrara el plano nacional, sectorial y regional, con las políticas públicas y planes de otros niveles y sectores de la economía; la ausencia notoria de planes maestros actualizados para el desarrollo vial, portuario, ferroviario, aeroportuario, así como de un plan nacional de transporte de largo plazo, debidamente actualizado, que integrara todas las opciones de transporte vigentes en el país.

Las debilidades de la planificación sectorial han afectado también el avance de algunos proyectos que se han venido formulando y son de gran relevancia para el interés nacional; además, ha limitado la posibilidad de que el Ministro rector cuente con las herramientas necesarias para mejorar los procesos de planificación, toma de decisiones y control.

¹ Informe N° DFOE-OP-28/2006 sobre los resultados del estudio de la gestión de rectoría orientada al análisis de la eficacia de las políticas públicas en el Sector Transportes del 22 de diciembre de 2006.

c. Desvinculación entre objetivos y planes propuestos

Se determinó también la desvinculación entre los objetivos y planes propuestos en relación con los presupuestos que se formulan, lo cual ha incidido en la postergación de proyectos de gran relevancia para el desarrollo del país, ya que el patrón seguido se basa en que durante los períodos de ejecución se modifican por diversos criterios las premisas de planificación y consecuentemente los planes.

El porcentaje del presupuesto de las instituciones del sector orientado a las acciones estratégicas reflejó una disminución importante al pasar de un 67,3% en el 2004 al 43,0% en el 2005, es decir, el 57,0% del presupuesto ejecutado en el año 2005 no estuvo relacionado con acciones estratégicas. La institución del Sector Transportes cuyo gasto está menos relacionado con las acciones estratégicas contenidas en su respectivo PAO es el Consejo de Transporte Público, cuya relación se redujo de 13,9% en el año 2004 al 5,8% en el año 2005; a su vez el CONAVI, mostró una disminución de 81,1% a 21,9% y el CETAC de 49,1% a 14,6% en el mismo periodo de tiempo.

d. Relación costo total e inversión dentro del Sector Transportes

En el período 2001-2006 se tiene que el presupuesto del Sector Transportes ascendió a la suma de ₡640.423,6 millones, ello traducido a colones constantes al año 2001. Por su parte, en el cuatrienio 2001-2005 (no se cuenta con información disponible al 2006), el costo total operativo del Sector ascendió a ₡388.679,8 millones en colones constantes del 2001, mientras que el total de inversiones en infraestructura del transporte en el mismo período fue ₡167.621,0 millones - las inversiones en promedio representaron un 43% del gasto operativo del Sector Transportes, sea que un 57% del presupuesto ejecutado por las instituciones que componen el sector se dedica a erogaciones operativas. Así, por ejemplo para el año 2005 para invertir ₡1 en infraestructura del transporte fue necesario erogar aproximadamente ₡4,3 en los rubros de gastos operativos.

Costa Rica: Sector Transporte
Presupuesto ejecutado, inversiones y gasto operativo
Años 2001-2006
Millones de colones constantes del año 2001

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Presupuesto sector ^{1/}	124.027,1	92.007,5	117.932,6	108.358,9	113.974,3	84.122,9	640.423,6
Inversiones sector	36.483,4	44.566,5	49.337,1	38.295,7	33.400,5	n.d.	202.083,4
Gasto Sector	87.543,6	56.352,8	92.786,3	109.430,7	143.853,1	n.d.	489.966,6
Inversión/gasto sector	41,6%	79,0%	53,1%	35,0%	23,2%	n.d.	41,2%
Gasto sector/Inversión	2,4	1,2	1,8	2,8	4,3	n.d.	

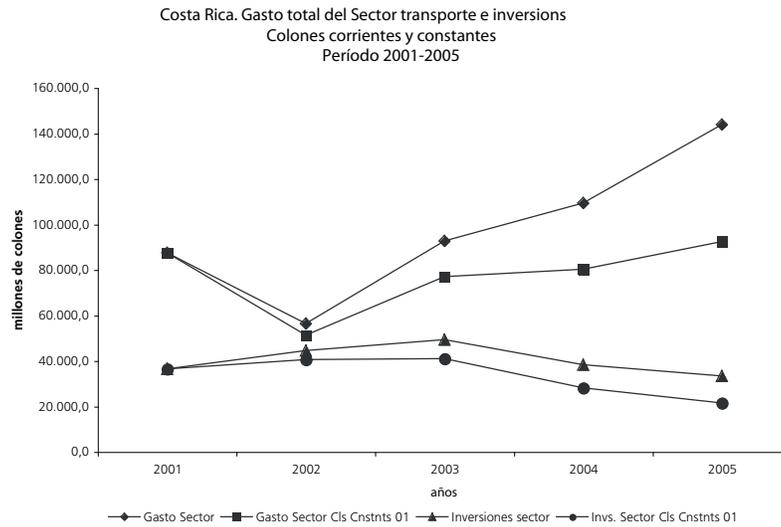
Cuadro 2.27

^{1/} Colones constantes del 2001.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Memorias Anuales de los años 2001 al 2005, emitidas por esta Contraloría General, Anuario Estadísticos elaborados por la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT.

Nota: Los datos de la columna Total son para el período 2000-2005 excepto el de Presupuesto del Sector.

Gráfico 2.8



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico 2005, PIB publicados por la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT y con datos del Banco Central de Costa Rica

Del cuadro anterior, se derivan a su vez otros datos interesantes:

- A partir del año 2002, el gasto operativo crece mucho más que las inversiones en colones constantes del año 2001.
- Las inversiones en infraestructura del transporte disminuyen en términos reales en cualquier año del período analizado.
- Los años 2004 y 2005 son los que representan el menor porcentaje de inversión respecto del presupuesto ejecutado del sector y a la vez son los periodos de mayor gasto operativo por cada colón invertido en infraestructura del transporte, de ahí que la brecha observada entre presupuesto ejecutado e inversiones en el gráfico mostrada se ensancha.
- Los años 2002 y 2003 representan, dentro del periodo estudiado, los momentos en los que la inversión representó un mayor porcentaje del gasto operativo del sector. Producto de lo anterior, en esos años la cantidad de gasto operativo requerida para invertir ₡1 en infraestructura del transporte es la menor.

e. Análisis de las Inversiones del Sector respecto al PIB y por áreas

Es importante mencionar que en los últimos cinco años aproximadamente se ha invertido en infraestructura en promedio un 0,6% del PIB, cuando de acuerdo con estándares internacionales, dicho parámetro debería estar entre el 2% y 4% del PIB.

El siguiente cuadro muestra en forma detallada dicho porcentaje para el período 2000 al 2005¹, y su desglose según medio de transporte.

¹ Los datos del 2006 no han sido elaborados por la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT.

Costa Rica: Inversiones en infraestructura del transporte
2000-2005 ^{1/}
(En millones de colones)

Medio	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Carreteras	36.050,1	30.548,4	37.155,7	36.894,1	36.659,1	31.499,0
Puertos	3.643,0	4.889,6	2.683,2	2.796,0	815,5	1.135,4
Aeropuertos	1.072,1	1.045,3	4.727,6	9.514,3	606,3	754,8
Ferrocarriles	-	-	-	132,7	214,6	11,3
Total	40.765,3	36.483,4	44.566,5	49.337,1	38.295,7	33.400,5
Porcentaje del PIB	0,8%	0,6%	0,7%	0,7%	0,4%	0,3%

Cuadro 2.28

1/ Los datos de inversiones por medio para el año 2006 no están disponibles.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico 2005, elaborado por la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT y con los datos del PIB publicados por el Banco Central de Costa Rica.

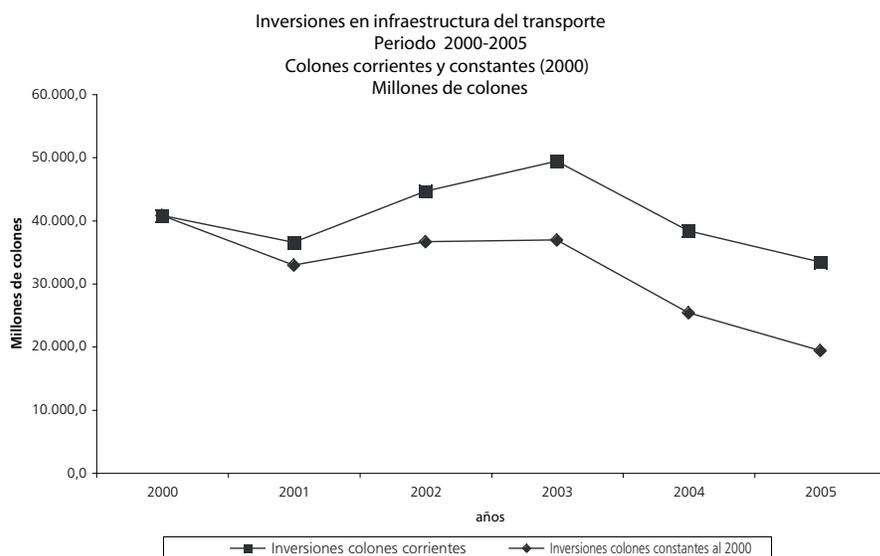


Gráfico 2.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Memorias Anuales de los años 2001 al 2005, emitidos por esta Contraloría General

El análisis de la inversión efectuada en el Sector, refleja evidentemente la tendencia que han seguido los gobiernos de dirigir las estrategias hacia la red vial, sin embargo, el problema no se valora integralmente ya que paralelo a ello el fortalecimiento del servicio público de transporte no cuenta con políticas claras y el proyecto sectorial de transporte urbano no se vislumbra como una alternativa de solución a corto o mediano plazo, ni tampoco se conoce oficialmente de cualquier otra iniciativa de mejora del servicio masivo de transporte público, sobretodo considerando que durante el transcurso del año 2007 vencen las concesiones de rutas del transporte público.

f. Distribución del Recurso Humano del Sector Transporte

El número de plazas del Sector Transportes se ha incrementado en 175 plazas en el período 2002-2006, totalizando 6.799 puestos de trabajo, de los cuales cerca del 56% pertenecen aún al MOPT y la diferencia al resto del sector¹. Lo anterior, llama la atención, en virtud de que el objetivo de la reforma en la que se crearon los consejos sectoriales como CONAVI, CTP y CNC, pretendía no solo trasladar funciones del MOPT sino también sus funcionarios, los cuales contaban con la experiencia en algunas actividades que se llevan a cabo en esos órganos. Así, desde el punto de vista del personal la reestructuración del sector transporte no ha contribuido a mejorar la gestión, por cuanto ha implicado más cargas laborales y demás costos asociados, por las funciones anteriormente ejercidas por el Ministerio, situación que contrasta con la poca efectividad mostrada por esos órganos.

Sector Transporte Número de plazas Período 2002-2006

	2002	2003	2004	2005	2006
MOPT	3.824	3.856	3.842	3.818	3.808
Resto Sector ⁽¹⁾	2.800	2.833	2.887	2.840	2.991
Total	6.624	6.689	6.729	6.658	6.799

Cuadro 2.29

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por las instituciones, el MOPT y las leyes de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para los períodos fiscales 2002-2006.

⁽¹⁾ Incluye: JAPDEVA, INCOP, INCOFER, CETAC, COSEVI, CONAVI, CNC, CTP.

1.3. Aspectos generales sobre entidades que conforman el Sector

En lo que respecta propiamente a las entidades que conforman el Sector, se abordan a continuación, con respecto a las principales, algunos aspectos generales.

1.3.1. Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Como eje central del Sector Transportes figura el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), comandado por el Ministro(a), quien a su vez es el rector del sector. Dicho Ministerio se ha caracterizado por una baja ejecución de sus programas anuales operativos, con la incidencia directa de su gestión hacia los demás entes que componen el sector.

Sobre este particular, se hará mención a varios aspectos que de una u otra manera, han contribuido a la problemática de cumplimiento de la gestión del MOPT.

¹ Entiéndase JAPDEVA, INCOP, INCOFER, CETAC, COSEVI, CONAVI, CTP y CNC.

Estructura orgánica del MOPT

En las últimas décadas, el MOPT ha modificado su estructura organizativa, resultando uno de sus cambios más importantes, el relacionado con el Decreto Ejecutivo N° 27917 de junio de 1999, que reformó la constitución del sector transportes, desconcentrando administrativamente algunas funciones que se realizaban en ese Ministerio, para trasladarlas a los nuevos consejos sectoriales y que el MOPT se dedicara a conservar, en forma exclusiva, la red vial cantonal.

Al respecto, esta Contraloría General efectuó un estudio evaluativo que abarcó el período comprendido entre el año 2000 y el 30 de junio del 2006, con el propósito de analizar la estructura organizativa, la planificación y la organización de los recursos con que cuenta el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y con base en los resultados, disponer mejoras que apoyaran los procesos de planificación, toma de decisiones y control en el ámbito político, técnico y administrativo.

De conformidad con la evaluación realizada, se determinaron aspectos tales como: la creación de unidades dentro del MOPT sin la correspondiente aprobación de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), deficiencias en la planificación, ejecución de actividades no acordes con la materia de transportes, riesgo por duplicidad de competencias, funciones de poca utilidad para los objetivos del Ministerio, ausencia de recursos y limitaciones financieras.

Del estudio realizado, también se desprende que, posterior a la creación de los Consejos y a pesar del traslado a éstos de funciones que anteriormente desarrollaba el MOPT, la estructura orgánica de este Ministerio, en lugar de reducirse, se ha ampliado, ya que el número de personas que laboran para él, se ha incrementado del año 2000 al año 2006 en 179 plazas, lo cual equivale a un incremento del 4,9% para dicho período y ubica la planilla total del MOPT en 3.808 funcionarios.

Aunado a lo anterior, también se determinó una deficiente relación costo/inversión, ya que por cada colón dirigido a la inversión pública, el costo para el Estado erogado a través del MOPT, se ubicó por ejemplo, para el año 2005, en ¢4,74.

Un aspecto a destacar del estudio, desde el punto de vista presupuestario, es el rubro de servicios personales, con una carga del 48% del total presupuestario, lo cual contrasta con la inversión en maquinaria y equipo con un 3%, lo que se origina por el bajo nivel que el Ministerio ha presupuestado en los últimos cinco años para la reposición de maquinaria y equipos.

Por su parte, también se determinaron deficiencias en las sedes regionales de dicho Ministerio, tales como, cantidad insuficiente de maquinaria y en mal estado, inadecuadas condiciones de las instalaciones por falta de mantenimiento, limitación de recursos para el cumplimiento de sus funciones y volúmenes bajos de trabajo en las estaciones de distribución de combustible. Ello resulta de relevancia, máxime teniendo en consideración que del total de funcionarios del MOPT, el 32% labora para dichas sedes.

Por consiguiente, se le dispuso al MOPT diseñar una estrategia para proyectar sus acciones, no solo a un periodo presidencial, sino a mediano y largo plazo, con fundamento en las realidades y exigencias actuales, y que considere la adaptación y legitimación de su estructura orgánica, la reducción de riesgos por duplicidad de funciones, ajustes en el recurso humano y el fortalecimiento de actividades con alcance sectorial.

Problemática de las expropiaciones

Los procesos de expropiación de derechos para la construcción de las obras viales que realiza el MOPT, tienen una incidencia muy relevante en el plazo de ejecución de dichas obras y cuando su gestión es ineficiente, provoca atrasos y sobrecostos en los proyectos.

Dicho aspecto fue motivo de estudio por parte de esta Contraloría General, determinándose que la participación de varias unidades administrativas del MOPT, genera una gran dispersión e incluso, traslape en la asignación de labores, lo cual atenta contra la eficiencia y oportunidad en la adquisición, control, custodia y registro de los bienes inmuebles. Además, la mayor o menor rapidez en la gestión de expropiaciones la determina, fundamentalmente, los recursos y la prioridad que las autoridades gubernamentales de turno decidan dar a cada proyecto. Por otra parte, también se determinó que las actividades del trámite que consumen más tiempo son las que transcurren entre las siguientes acciones: a) Solicitud de Unidad Ejecutora y Solicitud de Declaratoria de interés público del Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles a la Dirección Jurídica, b) Resolución de Declaratoria de interés público (interno MOPT) y Publicación en La Gaceta (Poder Ejecutivo) y c) Solicitud del avalúo y respuesta a solicitud de avalúo.

Así las cosas, el informe N° DFOE-OP-1/2007, denominado “Informe sobre los resultados del diagnóstico de las actividades que ejecutan las entidades del Estado vinculadas con el proceso de expropiación de derechos por utilizar en la construcción de obras públicas”, estableció que en el trámite de expropiaciones participan una serie de actores; por lo que, surge la necesidad de procurar una integración y coordinación de acciones interinstitucionales para lograr un efecto de sinergia que contribuya a mejorar la eficiencia en ese trámite.

En atención a los resultados, este órgano contralor señaló la necesidad de integrar en el MOPT, en una sola Dirección Administrativa, las funciones relativas al trámite de expropiaciones, asignando suficientes recursos y complementándolo con guías, procedimientos y puntos de control que faciliten la verificación de actividades. Además, se planteó la importancia de que las autoridades estatales de máxima jerarquía, integren y coordinen esfuerzos interinstitucionales para un efectivo cumplimiento de las funciones que le corresponden a cada uno de los actores.

Ejecución presupuestaria del Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Recuadro 2.5

Para el ejercicio económico del año 2006 el MOPT fundamenta su gestión bajo la misión institucional de “Contribuir a mejorar la calidad de vida de los costarricenses y la competitividad del país, facilitando la movilización de personas y mercancías por tierra, aire y mar, en forma segura, rápida y agradable y a un justo precio”.

Para el cumplimiento de dicha misión, el MOPT mantiene una estructura presupuestaria de nueve programas que se detallan en el siguiente cuadro, excepto el programa de Proyectos y Transferencias Sectoriales, dado que en éste el MOPT sólo transfiere recursos a entidades de su sector.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes
Presupuesto aprobado y ejecutado al 31 de diciembre de 2006 (*)
Según programa

Programa	Aprobado		Ejecutado	
	Monto (millones de €)	% del total	Monto (millones de €)	% de ejecución
326 Administración Superior	7.223,6	22,0	6.424,1	88,9
327 Mejoramiento y Conservación de la Red Vial CANTONAL	10.713,6	32,7	8.561,2	79,9
328 Puertos y Regulación Marítima	799,6	2,4	578,0	72,3
329 Edificaciones Nacionales	2.242,0	6,8	1.859,4	82,9
330 Instituto Geográfico Nacional	619,1	1,9	563,0	90,9
331 Transporte Terrestre	6.003,5	18,3	5.281,4	88,0
333 Proyecto MOPT - KFW	1.160,9	3,5	995,1	85,7
334 Complejo Vial Costanera Sur CRÉDITO BCIE-1605	3.987,5	12,2	3.955,1	99,2
TOTAL	32.749,8	100,0	28.217,2	86,2

Cuadro 2.30

(*) Fuente: Ministerio de Hacienda, Liquidación de Egresos (ajustada) al 31 de diciembre de 2006.
 No se incluyó el Programa 332 "Proyectos y Transferencias Sectoriales"

En términos generales, en el cuadro anterior se aprecia que el MOPT logró una ejecución presupuestaria superior a la de años anteriores (de un 43,2% y 35,9% obtenidas en el 2004 y 2005, respectivamente), ejecutando un 86,2% del presupuesto final aprobado, debido principalmente a que se solventaron dificultades en los procesos de contratación y construcción del complejo vial “Costanera Sur”.

En el Programa Administración Superior se dio una ejecución presupuestaria del 88,9%, con un rango de alta ejecución, congruente con los años anteriores. Sobre este programa, esta Contraloría General indica en el informe N° DFOE-OP-27/2006, que no ha ejercido adecuadamente sus funciones de dirección, administración y planificación, concluyendo que se determinaron “...una serie de debilidades, como la creación de unidades sin la aprobación de MIDEPLAN, deficiencias en la planificación, ejecución de actividades no acordes con la materia de transportes,...”; y además, agrega que la planilla del MOPT se incrementó en un 4,9% del período del 2000 al 2006 a pesar de la creación de sus Consejos como antes se indicó.

Recuadro 2.5
(continuación)

En cuanto al Programa 327, Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Nacional, cuya actividad se considera sustantiva, en concordancia con la misión del MOPT para el presente periodo, se obtuvo una ejecución presupuestaria inferior al 80% y bastante menor al 86,2% del año 2005, debido a problemas de contratación para la compra de repuestos y reparación de maquinaria, y para alquiler de maquinaria pesada.

En relación con los programas 329 Edificaciones Nacionales y 330 Instituto Geográfico Nacional, se dio un grado considerable de ejecución presupuestaria: 82,9% y 90,9% respectivamente, mejorando su gestión en relación con el año 2005. Sin embargo, se considera pertinente reiterar lo señalado en el informe DFOE-OP-27/2006 de mención, el cual sobre la Dirección de Edificaciones Nacionales indica que *“Tal y como se aprecia, el protagonismo del MOPT en el desarrollo de infraestructura educativa se ha reducido considerablemente, evidenciando la necesidad de que las altas autoridades (Ministerio de Planificación, Ministerio de Educación y Ministerio de Obras Públicas y Transportes) definan la permanencia o no de esta Dirección en el MOPT considerando la existencia de una Unidad Administrativa similar en el MEP y la especialización en transportes del MOPT.”*. Asimismo, dicho Informe refiere sobre el Instituto Geográfico Nacional (IGN) que *“Al respecto, se tiene que el IGN es un programa presupuestario dentro de la estructura programática del MOPT y sus objetivos no están exclusivamente relacionados con la función de transportes, razón por la que se debe estudiar la conveniencia de que el Instituto pertenezca a otra institución más afín a la naturaleza de las funciones que realiza.”*.

Por otra parte, debido a la ejecución de contratos de obra mediante el Programa 334 Complejo Vial Costanera Sur, se logró un alto grado de ejecución presupuestaria y gestión de dicho programa (99,2%), lo cual incidió directamente en el grado de ejecución presupuestaria de todo el MOPT, programa que está directamente relacionado con la misión de ese ministerio.

Amén de lo señalado en los párrafos precedentes, de conformidad con el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria, elaborado por el Ministerio de Hacienda, el MOPT cumplió sólo con el 70% de las metas de producción programadas y únicamente con el 61% de las metas de gestión para el año que nos ocupa, recomendando a este ministerio que *“la programación de objetivos y metas, orienten más a aspectos estratégicos y no en aspectos operativos”*. De manera congruente con los datos del citado Informe Anual, en el Informe Final de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002-2006, elaborado por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) se detalla que para el año 2006 el MOPT de un total de 46 metas, cumplió 20, parcialmente 15 y no cumplió 11. Por lo anterior, este órgano contralor reitera la necesidad para que las máximas autoridades de ese Ministerio fortalezcan las acciones necesarias para mejorar la ejecución de las políticas y planes en materia de inversión, gasto y financiamiento de sus áreas sustantivas.

1.3.2. Consejo Nacional de Vialidad

El Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), constituye un órgano con desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), con personería jurídica instrumental y presupuestaria para administrar el Fondo de la Red Vial Nacional.

A siete años de su creación, el CONAVI no ha logrado cumplir a cabalidad con su mandato legal de administrar con verdadera eficacia los recursos del Fondo de Vialidad, para el desarrollo de programas y proyectos integrales en materia de vialidad. Durante el año 2006, ese Consejo gastó la suma total de ₡48.993,4 millones, de los cuales ₡22.496,6 millones corresponden al programa N°2 “Conservación Vial” y ₡21.057,9 millones al programa N° 3 “Construcción Vial”.

Como resultado de esta situación, y ante gestiones efectuadas por esta Contraloría, el MOPT y el CONAVI, han creado una comisión interinstitucional, con el propósito de coordinar la emisión de políticas sectoriales e institucionales, lo que se espera permita desarrollar un plan estratégico de obras a nivel nacional. Asimismo, se está procurando 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; lo anterior, aunado a los informes emitidos a finales del año 2006, referentes a la estructura del MOPT y la función de rectoría del Sector.

Referente a la propuesta de reorganización del CONAVI ésta se encuentra en estudio por parte de ese Consejo y próximamente será remitida al MIDEPLAN.

En el periodo, se determinaron también problemas con el CONAVI relativos al suministro de la información al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME) de la Universidad de Costa Rica, para efectos de las responsabilidades y aplicación de los recursos que la Ley N° 8114 le asigna a este último, en cuanto a la verificación de la calidad de la red vial nacional. En virtud de que dicho Laboratorio constituye un órgano de control externo que es parte del sistema nacional de fiscalización de las obras viales en Costa Rica, esta Contraloría General dispuso las acciones correspondientes para subsanar esta situación, las cuales se encuentran en proceso.

Algunos aspectos de la ejecución presupuestaria del CONAVI

Recuadro 2.6

Para cumplir con su objetivo de conservación y de construcción de la Red Vial Nacional, el CONAVI contó para el año 2006 con un presupuesto total de ₡55.007,5 millones y realizó gastos por un monto de ₡48.993,4 millones, dedicando específicamente a los programas presupuestarios Nos. 2, 3 y 4, denominados “Conservación Vial”, “Construcción Vial” y “Operación e Inversión en Vías de Peajes” respectivamente, un total de ₡47.828,9 millones, es decir, un 97,6% del total de gastos. Dichos recursos fueron distribuidos de la siguiente manera: ₡22.496,7 millones en el programa N° 2, ₡21.057,9 millones en el programa N° 3 y ₡4.274,4 millones en el programa N° 4.

Respecto al Programa N° 2 es importante señalar que el gasto principal lo generó la entrada en operación de la licitación pública N° 1-2005, que tiene por objetivo la conservación de la red vial nacional para los próximos tres años. Dentro de los proyectos de mayor ejecución de ese programa se citan los siguientes: conservación vial en la provincia de Guanacaste, conservación vial en la Región Brunca, conservación vial en Alajuela; conservación vial en San

*Recuadro 2.6
(continuación)*

José, mantenimiento y reparación de la Ruta N° 4 (sección San Rafael de Guatuso-San José de Upala), conservación vial en Cartago; y obras varias, reajustes, finiquitos y emergencias.

Por su parte, otros proyectos de construcción vial a destacar vinculados con el Programa N° 3, donde se realizó también una ejecución importante de recursos, son: Santa Marta-Mata Caña en San Carlos; rehabilitación de la Costanera Sur (Ruta N°1- Caldera) y Los Chiles-Las Tabillas; y obras varias, reajustes, finiquitos y emergencias. El total ejecutado de ese programa de construcción vial, tal y como se indicó anteriormente, sumó ¢21.057,9 millones.

La ejecución para el CONAVI representó un 89% del total presupuestado, generando un superávit al final del período de ¢9.104,3 millones, de los cuales ¢2.796,8 millones corresponden a recursos girados del préstamo del Export-Import Bank de la República de China que financia el proyecto de la construcción de la Carretera Florencia-Naranjo, que fueron girados en el último trimestre del 2006 y que por problemas que se presentaron en el proyecto no se incorporaron al presupuesto.

En relación con el citado proyecto de la Carretera Florencia-Naranjo mencionado, se tiene que su ejecución fue de ¢7.519,2 millones, es decir, un 61,3% de lo presupuestado. Empero, es importante destacar que este proyecto requirió de un ajuste a su diseño el cual fue entregado a la Administración a principios del 2007, aspecto que ocasionará un incremento importante en el costo de dicha obra.

Además, dicho superávit también se originó por la falta de ejecución de varios proyectos considerados en la subpartida de vías de comunicación terrestre relacionados con la demarcación horizontal y vertical en carreteras y la no conclusión de puentes peatonales y demarcación vial en autopistas de peaje. La generación de dicho superávit llama la atención de cara a que para el año 2007 el CONAVI contará con un presupuesto mucho mayor que el del año 2006, a saber, ¢77.818,8 millones.

1.3.3. Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico

Con el inicio de los contratos de concesión del Puerto Caldera durante el año 2006, el INCOP pasa de una planilla de más de 900 empleados, a tan solo 51 plazas por Servicios Especiales, las cuales son transitorias, más las 4 del nivel gerencial, para un total de 55.

Es importante mencionar que mediante el Presupuesto Extraordinario N° 1-2006, aprobado el 27 de julio de 2006, se le dio luz verde al INCOP para que liquidara e indemnizara a todos los trabajadores de ese Instituto (excepto el nivel jerárquico superior), y con ello la materialización de la reestructuración que se había programado.

Los resultados arrojados durante los primeros meses de ejecución de la concesión del puerto han sido positivos y ello se refleja en una mayor atención de buques, producto de una mejora en los tiempos de espera de las naves y en una disminución en la atención de la carga movilizada.

Esta Contraloría General tiene previsto realizar en el año 2007, un estudio sobre la fiscalización ejercida por el Órgano Fiscalizador de los contratos respectivos y realizar un monitoreo permanente sobre el desarrollo de éstos.

El presupuesto inicial del INCOP para el año 2006 ascendió a la suma de ¢14.585,3 millones, monto que se incrementó sustantivamente, a saber en ¢19.932,4 millones, mediante el Presupuesto Extraordinario N° 1-2006, para ubicarse finalmente en ¢34.517,7 millones.

Recuadro 2.7

Dicho presupuesto extraordinario se generó con la finalidad de atender el proceso de modernización institucional, recursos que fueron canalizados, en su mayoría, para el pago de prestaciones legales, indemnización y la nueva estructura organizacional de ese Instituto.

Desde el punto de vista de ejecución presupuestaria se tiene que para el año 2006 el INCOP alcanzó únicamente un 70,2%, influyendo en esa baja ejecución principalmente la partida de bienes duraderos, donde se contemplaba la adquisición de equipo y maquinaria portuaria que finalmente no se realizó, dado el inicio durante el año 2006 del proceso de modernización, y por ende, la puesta en marcha de los contratos de terminal general, granelera y remolcadores en el Puerto de Caldera.

Bajo este orden de ideas, si bien es cierto la ejecución del presupuesto tal y como se indicó fue baja, al concretarse las citadas contrataciones, ello implicó que desde el punto de vista de la evaluación de las metas con respecto al Plan Nacional de Desarrollo se diese un cumplimiento de un 100%.

Por su parte, cabe señalar que, debido a las contrataciones señaladas, el INCOP varió en forma importante su estructura presupuestaria la cual quedó conformada por los programas de Administración Superior, Auditoría, Administración Ejecutora e Inversiones.

1.3.4. Consejo Técnico de Aviación Civil

Durante el año 2006, se efectuó un estudio en el Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC), DFOE-OP-23/2006 cuyo objetivo fue analizar la planificación estratégica con que cuenta el país para el desarrollo aeroportuario y las inversiones de infraestructura programadas y realizadas en el Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palma (AITBP).

De acuerdo con lo establecido en la Ley General de Aviación Civil, el CETAC, junto con su órgano ejecutivo, la Dirección General de Aviación Civil, tienen la importante función de regular y fomentar el desarrollo del transporte aéreo en Costa Rica. Sin embargo, esta importante actividad no está siendo dirigida a partir de un plan de mediano y largo plazo, que establezca las estrategias específicas para el logro de los objetivos institucionales.

Como parte de esta ausencia de visión estratégica, tampoco se cuenta con planes maestros para el desarrollo de cada uno de los aeropuertos del país, ni siquiera de los más importantes, razón por la cual, no existe evidencia de que las millonarias inversiones que se realizan en

infraestructura aeroportuaria obedezcan a un criterio técnico y concordado con las políticas nacionales e internacionales en materia aeroportuaria.

El estudio determinó que durante el período comprendido entre los años 2003-2005, únicamente se usaron ₡1.971.330 de los ₡3.566.353 presupuestados para estas inversiones; o sea, solo un 55% del disponible en ese período. Esta alta subejecución de recursos, hace que año a año, se observe un crecimiento importante en el superávit específico de esa Dirección, y una de las principales causas que lo originan, es el excesivo tiempo que demoran los procesos de contratación administrativa en esta institución, para lo cual se ordenaron las acciones correspondientes, tales como, mejorar el desarrollo de los procedimientos administrativos, la actualización del diagnóstico institucional y la definición de una planificación estratégica para el desarrollo del sector aeroportuario nacional, y el diseño de planes maestros, entre otros aspectos.

Recuadro 2.8

Ejecución presupuestaria del CETAC.

Durante el año 2006 el CETAC contó con un presupuesto definitivo de ₡17.598,8 millones. Los ingresos efectivos alcanzaron la suma de ₡24.933,4 millones.

En relación con la ejecución del presupuesto de egresos, se realizaron gastos por la suma de ₡7.842,3 millones, lo que significó un superávit del período por un monto de ₡17.091,1 millones.

En lo que respecta al contrato de gestión interesada de los servicios aeroportuarios prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, en el año 2006 el Consejo Técnico de Aviación Civil se avocó a analizar la situación de dicho contrato, incluyendo las actuaciones de Administraciones anteriores y diversas gestiones realizadas por la empresa Alterra Partners Costa Rica S.A., como lo es el tema de fuerza mayor por la suspensión temporal de desembolsos por parte de los acreedores.

En relación con diversos procesos arbitrales interpuestos por las partes contratantes durante la ejecución del contrato, en un informe de enero de 2007 de la Procuraduría General de la República, se concluyó que el resultado obtenido de los doce procesos tramitados por esta vía, fue favorable para la Administración, considerando además que en diez de los laudos las partes perdedoras interpusieron recursos de nulidad ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. El resultado positivo se refleja en el hecho de que de los once procesos que interpuso la empresa contra el Estado y el Consejo, la Administración ganó seis, perdió uno, y perdió parcialmente cuatro. Además, de las pretensiones monetarias de la parte demandante que en total ascendían a \$116.862.082, la suma concedida fue de \$11.968.849,27, es decir un 10% de lo solicitado.

A su vez, el resultado de un laudo interpuesto por el Consejo contra el gestor fue considerado por la Procuraduría como empatado, debido a que no se condenó a ninguna de las partes.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, en el año 2006 se autorizó una indemnización a la empresa Alterra Partners por la suma de ₡1.330,9 millones, originada en el Recurso de

nulidad del laudo dentro del proceso arbitral establecido por “Alterra Partners Costa Rica S.A.” y basada en la resolución de la Sala Primera que ordena el pago mediante la Resolución 000175-F-2006.

*Recuadro 2.8
(continuación)*

Bajo este orden de ideas, en la actualidad las autoridades del CETAC están analizando una propuesta realizada por el gestor de cara a definir si se continúa o no con el contrato de gestión interesada del aeropuerto Juan Santamaría, propuesta que de ser aceptada por el Gobierno, requerirá de la aprobación de este órgano contralor vía el proceso de refrendo respectivo.

En relación con otros gastos, se registró una baja ejecución en la subpartida Aeropuertos, ya que en total, la Institución contó con un presupuesto de ₡1.853,9 millones, de los cuales se ejecutó la suma de ₡451,2 millones, lo cual representa un 24,3%, porcentaje que se considera muy bajo, tomando en cuenta que esta subpartida constituye un aspecto medular dentro del presupuesto institucional. Esta situación ha sido comentada en diversas ocasiones a través de la aprobación presupuestaria, memorias anuales, entre otros documentos; sin embargo, a pesar de que la Institución ha mejorado algunos procedimientos, estos han sido insuficientes para corregir los problemas presentados en la ejecución de obras de infraestructura.

Ejecución presupuestaria de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica

Recuadro 2.9

Para atender el desarrollo portuario en el litoral Atlántico, JAPDEVA dispuso durante el 2006 de un presupuesto definitivo de ₡31.309,6 millones, cuya ejecución arrojó al concluir el año, un superávit presupuestario total que representó el 35,7% del presupuesto total.

Su explicación se encuentra principalmente en las provisiones salariales realizadas para contratar el personal que permitiera aplicar el “Plan de Reducción de Tiempo Extraordinario Permanente” que tampoco se dio en este período, así como en la permanencia de debilidades al aplicar los procedimientos de contratación administrativa, además de las restricciones por límite de gasto y de endeudamiento ya que en este último caso la Ley Orgánica de JAPDEVA solo le permite contraer deudas inferiores a un millón de colones.

Esta situación se reflejó también en el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo, que de un total de 32 solo se cumplieran cinco, 19 parcialmente cumplidas y 8 no cumplidas.

Respecto del Plan citado, no obstante que esta Contraloría General dispuso a JAPDEVA que lo aplicara, tampoco se logró implementar en el año 2006 debido a dificultades internas relacionadas con la negociación con el Sindicato de Trabajadores de esa entidad, por lo que se prevé que éste se ejecute durante el primer semestre del 2007, según la nueva propuesta de JAPDEVA.

La obtención de ingresos mayores a los estimados, como también aconteció en el año 2005, constituye un factor positivo para la situación financiera de JAPDEVA. Sus estados financieros muestran unos gastos de operación que representan el 83,2% de los ingresos de operación, aspecto que denota una mejora respecto al año anterior, cuando representaron el 87,7% de

Recuadro 2.9
(continuación)

los ingresos por servicios portuarios. Estos resultados evidencian una situación estable en las finanzas de la Junta que reflejaron una utilidad de operación de ¢4.083,5 millones superior en ¢1.636,3 millones a la del 2005 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 11% de los ingresos operativos, así como el pago de los beneficios derivados de la Convención Colectiva, que absorbió el 23,3%.

De conformidad con lo antes expuesto y a pesar de que JAPDEVA muestra una estabilidad en su estructura financiera, es necesario que esa Administración continúe realizando esfuerzos para mantener y mejorar esa posición 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.

1.4. Acciones relevantes del Sector Transportes previstas para el año 2007

Es importante destacar que, ante este complejo panorama del Sector Transportes, se han establecido varias acciones de carácter estratégico y operativo para el año 2007, entre las que se pueden indicar el hecho que por primera vez en muchos años se le estarían otorgando al CONAVI los recursos que por ley le corresponden. Así se tiene que a dicho Consejo, de la Ley N° 8114 y N° 7798 se le están trasladando las sumas de ¢49.279,5 millones y de ¢21.150,0 millones, respectivamente. Si se compara el monto asignado para el 2007 con lo aprobado por esos mismos conceptos para el año 2006, se tiene un incremento, en ese orden, de ¢22.245,3 millones y de ¢14.525,6. Sumando ambos conceptos, la transferencia propuesta para el CONAVI daría un monto total de ¢70.429,5 millones, lo que implica un incremento absoluto de ¢36.770,9 millones, si se compara con el presupuesto aprobado para el año 2006.

Es importante señalar, que ese Consejo, producto del refrendo del “contrato de la línea de crédito autorizada por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), por un monto de US \$170,0 millones”, pretende resolver algunos de los problemas señalados, ya que estos recursos se destinarán, principalmente, al proyecto Interamericana Norte.

Esta mayor dotación de recursos es de esperar que repercuta positivamente en los objetivos y metas asignados a ese Consejo y en general en el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, se hace necesario que la Administración del CONAVI tome las acciones necesarias con el objeto de que los distintos proyectos viales se ejecuten oportuna y adecuadamente. Para ello será necesario que se realicen, con suficiente antelación, las labores de coordinación, administración, ejecución y supervisión de los proyectos de infraestructura vial.

Asimismo, en cuanto al desarrollo de nuevos proyectos en este campo, el CONAVI deberá realizar oportunamente las gestiones y coordinaciones pertinentes para efectuar los procedimientos que se requieran en materia de Contratación Administrativa, máxime teniendo en consideración los plazos contemplados dentro de este tipo de procedimientos.

Además, se ha previsto para el 2007 el desarrollo de proyectos trascendentales para el país, tales como, la reconstrucción de la carretera Interamericana Norte, la conclusión de tramos vinculados con la Costanera Sur, el inicio de los contratos de concesión de los corredores San José-Caldera y San José-San Ramón y la consolidación del Proyecto Sifón-La Abundancia y de Puerto Caldera.

También en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, se ha planteado en materia del Sector Infraestructura y Transportes una serie de metas sectoriales, tales como incrementar de 20% a 30% la proporción de la red vial nacional asfaltada en buenas condiciones; incrementar entre 2005 y 2010 en 5.000 km la cobertura de atención de la red vial cantonal a nivel de todo el país; duplicar el porcentaje de inversión del sector transporte con respecto al PIB nominal pasando de un 1% en el año 2007 a un 2% en el año 2010; reducir la cantidad de la flota vehicular en buses que ingresan al centro de San José en hora pico en relación con el año 2006.

1.5. Consideraciones finales

Es indiscutible que la dinámica que experimenta el orden internacional en el tema de apertura y competitividad va a generar un reto para el país de mejorar la gestión de las instituciones públicas que conforman el Sector Transportes, en procura de contar con infraestructura óptima, servicios de transporte de calidad y con tarifas competitivas.

No obstante, para incrementar el nivel de desarrollo que se necesita, la visión gerencial del Poder Ejecutivo en la dirección y conducción del sector es preponderante, por cuanto para poder cumplir con ese cometido requiere efectuar reformas trascendentales en el ordenamiento estructural, administrativo y normativo del Sector.

De allí que con el propósito de lograr una mejor articulación y eficiencia en la operación del sector, la Contraloría General, ha emitido disposiciones a la Ministra de Obras Públicas y Transportes -en su condición de rectora del Sector Transportes- para que se efectúen las acciones necesarias con el fin de que se elabore una propuesta de modernización, optimización y eficiencia de la funcionalidad del Sector Transportes, que considere el análisis del marco jurídico, estructural y funcional de los órganos y entes que forman parte del sector bajo una perspectiva integral, que defina, entre otros asuntos, las competencias y funciones de sus actores, los instrumentos de planificación y control necesarios para fortalecer su accionar, así como la adecuada conformación del sector, incorporando como concepción gerencial organizativa la sectorización y regionalización del Estado, propuesta integral que deberá ser remitida a esta Contraloría General con su respectivo cronograma de implementación a mediados del año 2007.

Bajo este contexto, este órgano contralor recomienda a esa Asamblea Legislativa que, con la finalidad de fortalecer la organización del Estado, promueva el respaldo legislativo a

las propuestas que incentiven reformas en beneficio del Sector Transportes y propicie las iniciativas de modernización con visión sistémica, que sean necesarias para fortalecer las actividades de este Sector de Desarrollo.

2. Sector Social

2.1. El contexto social de la política pública

Los índices de desempeño económico, social y democracia, ubican a Costa Rica en posiciones aceptables. Las Naciones Unidas, en el último Informe Mundial de Desarrollo Humano, ubica al país con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) que le permite alcanzar el lugar 48 de una lista de 177 países, lo cual representa el cuarto lugar a nivel latinoamericano después de Uruguay, Chile y Argentina.

El *Índice de Competitividad (IC)* que publica el Foro Económico Mundial muestra que Costa Rica ocupa el puesto 53 entre 125 países estudiados; sea que el país ocupa el segundo puesto en Latinoamérica superado sólo por Chile. Por su parte, la revista *The Economist*, publicó los resultados del *Índice Democrático*, ubicando a Costa Rica en la casilla 25, siendo el país latinoamericano mejor ponderado y uno de los dos (junto con Uruguay en el lugar 27) mejor ponderados entre las 28 sociedades mundiales que gozan de democracia plena.

En este marco se reconoce el esfuerzo del país en cuanto al desarrollo humano; sin embargo, esto debe ser un incentivo para la mejora continua de la gestión pública que permita mantener y mejorar estos índices de desarrollo; y a la vez solventar las debilidades que persisten, por ejemplo, el estancamiento de la pobreza en una quinta parte de la población y la creciente desigualdad de los ingresos que tiende a aumentar las brechas entre ricos y pobres, la baja cobertura de la educación secundaria, las brechas de calidad entre la educación pública y privada y las listas de espera en el sistema público de salud. El XII Informe del Estado de la Nación del 2006, con datos del 2005, evidenció que en términos de la distribución del ingreso, la sociedad costarricense es significativamente más desigual que hace dos décadas.

Recuadro 2.10

Contexto de la gestión social

El Instituto Nacional de Estadística y Censos, estimó, en el año 2006, estadísticas demográficas del País, en donde destaca que la población es de 4,3 millones de personas, de la cual el 45,0% integra la fuerza de trabajo. El desempleo se mantuvo en un 6,6% de la población activa, mientras que la tasa de subutilización alcanzó el 15,0%. Los ocupados representan el 53,0% de la población económicamente activa (PEA), de los cuales el 15,0% labora en el sector público, el ingreso promedio de los ocupados alcanzó los ₡207.677,0. Para el 2006, se estimó la existencia de 1.167.851 hogares con un tamaño promedio de 3,7 miembros, el 20,2% de dichos hogares son pobres, y el 5,3% se encuentra en condiciones de indigencia.

Costa Rica mostró una tendencia hacia la baja en la inversión social real, ya que pasó de un 17,9% del PIB en 2004, a 17,2% en 2005. La distribución del gasto social por sectores con respecto al PIB, muestra que, en el año 2005, se invirtió un 5,2% en Educación, un 4,9% en

Salud, un 5,4% en Asistencia Social, un 1,6% en Vivienda y un 0,1% en Servicios recreativos, cultura y religiosos. No obstante, Costa Rica se ubica entre los seis países que más invierten en el ámbito social por habitante y entre los primeros cinco en el gasto público social respecto al PIB en un total de 17 países de la región latinoamericana.

*Recuadro 2.10
(continuación)*

El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, en un estudio del año 2006, sobre el “Impacto redistributivo de la Política Social en Costa Rica”, evidenció que los programas sociales mediante la inversión social reducen la desigualdad, que este impacto es creciente entre los años 1988 y 2004 aunque limitado, y que se torna insuficiente para revertir el proceso de incremento de la desigualdad en la distribución de los ingresos observados entre las familias.

En el campo de los programas sociales, son muchos los retos que quedan para hacer más eficiente, transparente y efectiva la inversión social, pero los servicios sociales en efecto contribuyen a mejorar el bienestar integral de la población costarricense.

2.2. Análisis de la condición de los programas sociales de carácter selectivo

La Contraloría General de la República realizó durante el año 2006 una fiscalización evaluativa de los programas sociales de carácter selectivo dirigidos hacia poblaciones meta específicas con algún grado de vulnerabilidad, pobreza o riesgo social, en adelante llamado Sector de Asistencia y Promoción Social¹, que permitió abordar desde una perspectiva sectorial e integral temas relacionados con la dirección política de este sector, la gestión de los entes públicos desde una perspectiva de coordinación interinstitucional y programática, los sistemas de información de beneficiarios y la vulnerabilidad, eficiencia y efectividad de los fondos sociales. Estos temas fueron investigados en 22 instituciones que ejecutan programas sociales de carácter selectivo.

Estos asuntos se enfocaron en la organización del Sector Asistencia y Promoción Social, en la valoración de criterios de economía, eficiencia y eficacia de las políticas estatales de reducción de la pobreza y la desigualdad, a fin de promover la toma de decisiones de los Poderes del Estado para hacer más eficiente y eficaz la organización que permita cumplir los fines de un Estado social y democrático de derecho.

Los estudios realizados permitieron determinar los siguientes hallazgos principales:

2.2.1. Falta de estructura técnica para ejercer la rectoría política social

En la Memoria del año 2005, esta Contraloría General concluyó que los mecanismos de dirección y coordinación de la acción social creados en los últimos gobiernos, al margen de la organización del Estado, no han sido efectivos para articular a un sector social complejo, con gran cantidad de instituciones y programas, diversos en cuanto a su naturaleza jurídica, capacidad de gestión presupuestaria, creados sin visión de conjunto y en forma atomizada.

¹ Estas poblaciones meta son niños, niñas y adolescentes, jóvenes, mujeres y adultos mayores, los indígenas, los inmigrantes, las personas con alguna discapacidad y los indigentes. Estos temas fueron abarcados en los informes DFOE-SO-30/2006, DFOE-SOC-40/2006 y DFOE-SOC-03/2007; y el informe N° DFOE-SO-11/2005 acerca de sistemas de información en dicho sector.

En este marco el órgano contralor en su informe “Dirección Política de los Programas de Asistencia y Promoción Social” (N° DFOE-SOC-40/2006) concluye que la dirección política es una función del Poder Ejecutivo, sea el Presidente de la República y el Ministro del ramo, y se ejerce a fin de mantener la unidad de la acción estatal, con la facultad de dirigir y coordinar, tanto a la administración central como a la descentralizada¹. No obstante, en Costa Rica, el Poder Ejecutivo no cuenta con la estructura técnica para formular la política nacional en el campo de la asistencia y promoción social, organizar y coordinar los esfuerzos públicos y particulares en esa materia, base fundamental para el ejercicio de la rectoría del Sector Social y de Lucha Contra la Pobreza que actualmente corresponde al Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos.

En el transcurso del tiempo, se crearon nueve organismos² interinstitucionales de coordinación de políticas y programas para grupos vulnerables de población y temas específicos, que generan demandas a los diferentes actores, así como confusión y traslapes de competencias, que explican la política nacional fragmentada que ha operado en los programas sociales. Además, existen organismos de rectoría técnica en materia específica, tales como: el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, el Patronato Nacional de la Infancia y el Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Instituto Nacional de las Mujeres.

La rectoría política sólo puede ser ejercida por el Poder Ejecutivo en sentido estricto, ya que es el único facultado para dictar las políticas nacionales sectoriales, dirigir y coordinar las diversas entidades y órganos que formen parte del sector, ordenándoles la actividad y estableciendo las metas y los medios para realizarlas, mediante la emisión de directrices, cuyo cumplimiento debe vigilar.

Es así como la Contraloría General señala al Ministro Rector del Sector Social y de Lucha Contra la Pobreza la necesidad de establecer, por las vías normativas correspondientes, la estructura técnico-administrativa que permita ejercer efectivamente la rectoría política, lo que indiscutiblemente conlleva a precisar el papel que asumirán el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y su unidad administrativa, así como los otros órganos de coordinación. Lo indicado resulta congruente con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 que incluye como meta sectorial y acción estratégica, el diseño y establecimiento del Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, con capacidad para definir prioridades en la asignación de recursos, coordinar, dar seguimiento y evaluar los programas sociales, así como establecer mecanismos efectivos de planificación urbana y ordenamiento territorial.

Es conveniente también que los planes nacionales y sectoriales tiendan hacia acciones de reorganización del sector, así como buscar el apoyo de las instituciones que ejecutan programas sociales selectivos, con el fin de integrar, coordinar y reducir duplicidades que contribuyan a combatir con acciones concretas el ciclo perverso de la pobreza y aumentar la equidad social; razón por la cual el seguimiento de estas disposiciones adquiere vital relevancia.

¹ El Estado ejerce la relación de tutela y dirección de los entes autónomos, que le permite fijar metas y lineamientos generales al ente menor y coordinar su actividad altamente especializada, a fin de que se satisfaga el interés público y no se afecte la unidad estatal.

² Estos organismos son: Patronato Nacional de Ciegos, Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Comisión Nacional interinstitucional para atender a las mujeres en condición de pobreza, Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, Consejo de Atención Integral, Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven, y el Consejo Nacional de Apoyo a las Familias.

2.2.2. La gestión social institucional y programática

Los programas de asistencia y promoción social comprenden un total de 22 instituciones y 46 programas, que ejecutaron en el año 2005 un monto de ₡149.750,3 millones, suma que representó el 1,6% del PIB de ese año y el 9,9% de la inversión social total del año 2004, según se expuso en el informe N° DFOE-SOC-30/2006. En cuanto a la importancia relativa de los recursos invertidos tomando como referencia el año 2005, se tiene que entre las instituciones con mayores recursos están el BANHVI, la CCSS, el IMAS y el MEP, que en conjunto ejecutan el 61,0% del total de la inversión en programas de asistencia y promoción social. Desde el punto de vista de los programas, el bono familiar de la vivienda, la pensión no contributiva, los comedores escolares y los CEN-CINAI absorben el 53,0% de los recursos de ese sector, mientras que nueve de ellos absorben el 76,0%, lo que muestra que el sector se compone de pocos programas muy grandes y muchos pequeños, en cuanto a volumen de recursos.

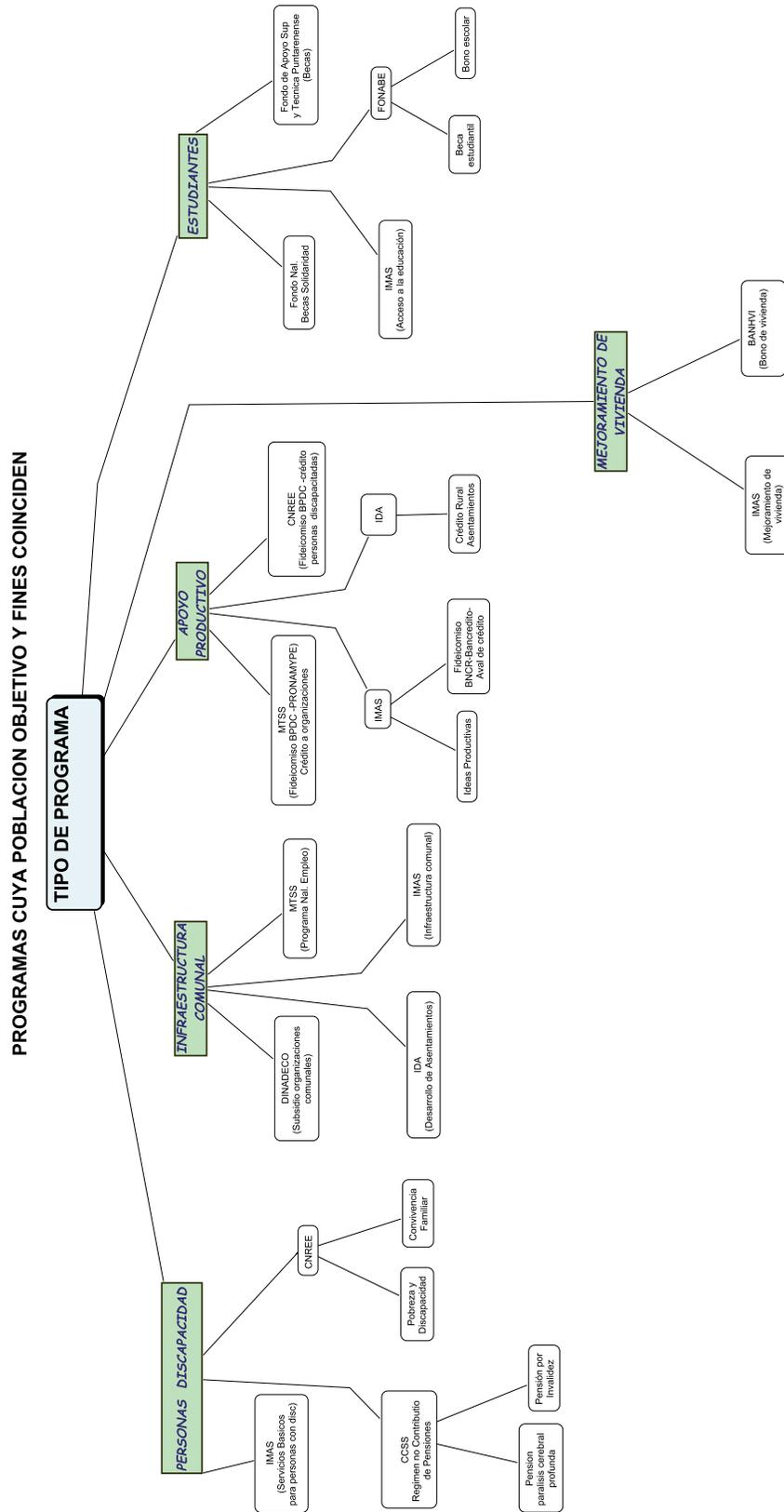
La diversidad de las instituciones también se manifiesta en la confusión de su naturaleza jurídica, lo que genera dificultad en la dirección política y ejecución de políticas sociales, siendo que existen diferencias en las competencias técnicas y jurídicas de las instituciones. Por ejemplo, a cuatro entes descentralizados no se les definió jurídicamente, el tipo de descentralización a que están sujetas¹, y al BANHVI y el Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense, la normativa las define como entes públicos no estatales; lo que en el caso del BANHVI esta Contraloría General considera inapropiado, pues de acuerdo a sus competencias, organización administrativa y financiamiento, se trata de la entidad rectora del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (Ley N° 7052) y sus objetivos se encuentran dentro de los fines estatales, similar razonamiento aplica para el citado Fondo de Apoyo. Además, los entes públicos no estatales; normalmente tienen un origen privado y un carácter corporativo, con financiamiento particular y sus fines son gremiales y no de índole nacional, por lo que en realidad debería de ser un ente público perteneciente a la Administración Descentralizada del Estado, tal como ya lo ha señalado la Procuraduría General de la República, en su dictamen C-336-2001, del 5 de diciembre de 2001.

Las fuentes de financiamiento para estos programas son diversas pero no se asignan en forma íntegra, y son recaudadas por varios entes lo que resta eficiencia al proceso. El financiamiento proviene de 11 fuentes de recursos, de las que 10 están sustentadas en leyes de La República; sin embargo, solo el 41,0% del total de recursos asignados están siendo transferidos al sector, esto se presenta principalmente en el caso de los impuestos de ventas y renta y los ingresos corrientes del Gobierno Central, y en menor medida con el impuesto selectivo de consumo sobre los licores y cigarrillos. La principal fuente de financiamiento de los programas de Asistencia y Promoción Social es, actualmente, el impuesto sobre las planillas, que se destina al IMAS y al FODESAF, el cual representa el 65,0% de los ingresos efectivos del sector.

Además, esta Contraloría General evidenció que existe un sobrecosto de la gestión pública, que eventualmente reduce la efectividad e impacto de los programas, producto del diseño institucional que promueve la duplicidad de funciones en el sector. Al respecto, tal como se observa en el diagrama siguiente, se detectó que 18 programas de diversos entes y órganos que destinan subsidios monetarios en los temas de discapacidad, infraestructura comunal, apoyo productivo, mejoramiento de las condiciones de vivienda y becas estudiantiles, algunos tienen similitud en cuanto a población objetivo y fines por lo que son susceptibles de integración. Por ejemplo, en el tema de mejoramiento de vivienda, la misma población objetivo puede tener acceso al Bono Familiar de la Vivienda- Modalidad RAMT (reparación, ampliación, mejora y terminación de vivienda) del BANHVI, y al de Mejoramiento de la vivienda del IMAS. Por otra parte, existían en el 2005 programas de becas a estudiantes, tanto en el FONABE como en el IMAS.

¹ Estos entes descentralizados son: JPSSJ, IMAS, PANARE y PANACI.

Diagrama 2.1



Es importante apuntar que las normas legales establecen las instituciones o programas que se financian con las fuentes de financiamiento del sector y el porcentaje respectivo, por lo que si bien estas asignaciones brindan estabilidad en dicho financiamiento y seguridad a la población meta, introduce poca flexibilidad para la administración cuando se requiere asignar recursos según necesidades prioritarias del momento y como resultado de evaluar resultados. Por ejemplo, los recursos del FODESAF¹ están distribuidos por ley en un 82,1%, y en el 2005 la Junta de Protección Social de San José solamente tuvo potestades para definir beneficiarios para el 27,0% de los recursos que generó y transfirió.

Con el propósito de solventar las situaciones descritas la Contraloría General dispuso al Ministro Rector del Sector Social y de Lucha Contra la Pobreza, realizar un estudio integral de la magnitud de recursos de cada programa en comparación con el tipo de necesidad que busca satisfacer, el costo de los bienes y servicios ofrecidos y el tamaño de la población objetivo, a efecto de proponer cambios en la asignación de los recursos, rediseño de programas y de bienes y servicios ofrecidos, integración de programas con fines similares, y para complementar la oferta institucional para llenar vacíos existentes. Además, de dirigir acciones para centralizar el cobro a los patronos morosos del impuesto sobre las planillas que actualmente realizan el IMAS, la DESAF, la CCSS, el INA y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal; acerca de lo cual el citado Ministro integró una comisión interinstitucional para dar una solución estructural al tema de la morosidad de los patronos a la seguridad social e integrar los mecanismos de cobro de las instituciones involucradas.

Aspectos de la gestión presupuestaria del IMAS

Recuadro 2.11

El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) se creó como ente descentralizado no autónomo, mediante la Ley N° 4760 del 4 de mayo de 1971; es una institución con personalidad jurídica y patrimonio propio, con un Consejo Directivo. Al Instituto se le asignó la responsabilidad de planear, dirigir, ejecutar, coordinar y controlar el plan nacional para resolver el problema de la pobreza extrema².

En el siguiente cuadro se puede observar que para el ejercicio presupuestario 2006, los ingresos y egresos presupuestados son bastante similares a los efectivos; de manera que el IMAS con un superávit de ₡1.165,6 millones³, que representó un 4,0% del presupuesto total, y que es menor en ₡640,7 millones al superávit que alcanzó al finalizar el año 2005 (₡1.806,3 millones) y que significó un 7,0% del presupuesto, por lo que en alguna medida mejoró su ejecución presupuestaria.

¹ Con la aprobación de la Ley N° 8563 denominada "Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social, publicada en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero del 2007, en donde se le asigna un 7,5% del FODESAF al IMAS, el porcentaje asciende a 89,6%.

² Ver artículos 2, 3, 4 incisos f y g, 5, 6 incisos e y f, 32 y 33 de la Ley N° 4760.

³ El 66,5% de los recursos de superávit son de destino libre, y el 33,5% de destino específico.

Recuadro 2.11
(continuación)

Instituto Mixto de Ayuda Social
Resultado de la liquidación de presupuestaria
al 31 de diciembre de 2006
En millones de colones

Concepto	Total	Relativo
Ingresos		
Ingresos presupuestados	29.152,7	100,0%
Menos Ingresos efectivos	28.330,6	97,2%
Superávit de Ingresos	-822,1	-2,8%
Egresos		
Egresos presupuestados	29.152,7	100,0%
Menos Egresos efectivos	27.165,1	93,2%
Superávit de egresos	1.987,7	6,8%
Superávit Total	1.165,6	4,0%
Superávit Libre	775,6	2,7%
Superávit específico	390,0	1,3%

Cuadro 2.31

Fuente: Instituto Mixto de Ayuda Social. Liquidación de Presupuesto período 2006.

Desde el punto de vista programático el IMAS realizó su gestión por medio de tres programas, a saber: “Actividades Centrales” que incluye la función administrativa, de apoyo y la Auditoría Interna, el cual absorbió el 10,0% de los recursos; “Creación de oportunidades para la superación de la pobreza”, que constituye su programa sustantivo y absorbió el 63% de los recursos y “Empresas Comerciales”, correspondiente a las Tiendas Libres de los Aeropuertos Juan Santamaría y Daniel Oduber Quirós, cuya asignación corresponde a un 27,0% de los recursos del Instituto.

La contribución del IMAS en la gestión e inversión social se mide excluyendo los egresos ejecutados con cargo al programa de Empresas Comerciales que son ¢7.332,5 millones; así el gasto de gestión del IMAS ascendió a la suma de ¢19.842,6 millones, de los que deducida la inversión en activos por ¢355,0 millones, se tiene que el 71,0% de los egresos ejecutados se dedicó a inversión social y el 29,0% a gastos de administrativos y operativos.

En relación con el gasto en actividades sustantivas, el Programa Creación de oportunidades para la reducción de la pobreza contó con una asignación de ¢18.266,5 millones, de la cual

Instituto Mixto de Ayuda Social
Gasto en inversión social por eje
al 31 de diciembre de 2006
En millones de colones

Eje	Monto presupuesto	Gasto efectivo	Relativo Gasto Efectivo
Atención integrada de Familias y Personas	9.322,2	9.127,5	66,1%
Oportunidades Económicas y Laborales	2.826,5	2.769,2	20,1%
Patrimonio Familiar y Cultural	1.901,4	1.834,1	13,3%
SIPO	90,5	77,0	0,6%
Total	14.140,6	13.807,7	100,0%

Cuadro 2.32

Fuente: Instituto Mixto de Ayuda Social. Liquidación de Presupuesto período 2006.

ejecutó ¢17.454,9 millones, donde ¢13.807,7 millones se aplicaron, tal como se aprecia en el cuadro N° 2, a los diversos ejes que componen la inversión social.

Recuadro 2.11
(continuación)

En el programa sustantivo, los recursos se dedicaron principalmente a las transferencias directas a personas y organizaciones, realización de obras de infraestructura, aportes al Fideicomiso, así como a la confección, aplicación y digitación de las Fichas de Información Social (FIS) del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO).

El eje Atención integrada de Familias y Personas contiene el beneficio “Asegurando el futuro”, conocido como Avancemos¹, que según el IMAS se ejecutó en el 2006 como un plan piloto, e implicó ajustes en las estrategias de trabajo de las Gerencias Regionales. La Administración indica que las dificultades en la ejecución del proyecto se debe a que la estructura definida de aplicación del beneficio es compleja por requerir la participación de varias instituciones y porque el esquema de selección de beneficiarios requería inicialmente la convocatoria a asambleas en los centros educativos, lo cual atrasó el inicio de la implementación del programa hasta el mes de setiembre de 2006. Al finalizar el período se alcanzó beneficiar a 8.137 jóvenes, superando la meta de 3.652 beneficiarios, pero se ejecutó la suma de ¢463,8 millones, suma inferior en un 17,7% al monto programado de ¢556,4 millones.

En relación con el “Informe de cumplimiento de metas físicas anuales y ejecución presupuestaria del programa Creación de oportunidades para la reducción de la pobreza”, se indica que el IMAS, en términos generales, presenta logros que superan en términos absolutos las metas de producción planeadas, no obstante que el total de recursos ejecutados fue en promedio el 98,0% del monto planeado. El cuanto a la “Atención de necesidades básicas para personas y familias”², el Instituto justifica haber atendido 45.655 versus los 28.302 casos programados, debido a que se logró identificar más beneficiarios y se otorgó un monto menor al promedio programado en el POA, y al hecho de que las gerencias regionales tienen discrecionalidad para definir el plazo por el cual se otorga el subsidio.

Eventualmente, los resultados anteriores podrían indicar un aumento en la eficiencia en el uso de los recursos públicos que ejecutó el IMAS; sin embargo, al finalizar el ejercicio 2006 con un superávit por un monto significativo, dichos resultados podrían más bien originarse en problemas de diseño de los beneficios y en la selección de los beneficiarios. Recuérdese que el IMAS actúa por demanda, como se evidenció en los estudios realizados por el órgano contralor en el año 2006 acerca de la planificación, gestión y evaluación de los programas de asistencia y promoción social. Además, los resultados son evaluados mediante indicadores de eficacia, sin considerar indicadores de eficiencia en el uso de los recursos y de impacto sobre los niveles de pobreza existentes en el país, lo que limita el análisis.

¹ Creado mediante decreto ejecutivo N° 33151-MP, con el propósito de ofrecer una transferencia monetaria condicionada para el mantenimiento de jóvenes en el sistema educativo.

² Ver página 6 del Informe de cumplimiento de metas físicas anuales y ejecución presupuestaria del programa Creación de oportunidades para la reducción de la pobreza.

2.2.3. Ausencia de un sistema único de información de beneficiarios

La política social selectiva requiere focalizar sus intervenciones sociales hacia la población más pobre, vulnerable y excluida, a efectos de propiciar que esa población se incorpore a los servicios sociales universales del Estado y a la dinámica social y económica del país, dado que enfrentan dificultades y limitaciones de acceso a las oportunidades, debido a su condición. Para ello, el ente que ejerza la rectoría política del sector debe conocer quiénes y cuántos son los pobres, su ubicación geográfica, sus condiciones socioeconómicas, su perfil ocupacional, entre otros. Además, resulta fundamental que las coberturas de los programas selectivos, se realicen con mecanismos de acceso que aseguren la idoneidad del beneficiario, para evitar filtraciones y duplicidades en el otorgamiento de los beneficios.

Por tanto, los sistemas de información para la definición e identificación de la población objetivo son relevantes. Así, la dificultad de los Gobiernos para establecer un sistema único de registro de beneficiarios y gestión de los programas sociales ha generado dispersión, duplicidades del beneficio, filtraciones, incompatibilidad entre los datos, desperdicio de recursos y tiempo, eleva los costos de la identificación de beneficiarios, subregistro y desactualización de los datos de la población objetivo. Desde el punto de vista de los potenciales beneficiarios, esta diversidad de instrumentos aumenta los costos de transacción y acceso a los servicios que brindan los programas sociales selectivos.

Recuadro 2.12

Sesgo adverso que ocasiona el acceso por demanda a los programas sociales

Estudios realizados por esta Contraloría muestran que los procesos de identificación de la población objetivo con que cuenta la Administración, son casi exclusivamente por demanda de la población. Así, en el informe DFOE-SO-11/2006 se evidenció que la mayor parte de los beneficiarios del IMAS acceden a sus programas haciendo fila en los Centros de Desarrollo Económico y Social (CEDES) adscritos a sus 10 Gerencias Regionales.

También se determinó que en el caso del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP) que ejecuta la CCSS, el mecanismo de acceso al Programa es por demanda del interesado, quien debe presentarse a alguna de las 72 sucursales de la CCSS o al Área de Gestión de Pensiones Régimen No Contributivo, ubicada en las oficinas centrales, lo mismo sucede en el Programa Nacional de Becas del Ministerio de Educación Pública y en menor medida, en el programa de Nutrición y Desarrollo Infantil del Ministerio de Salud, en el que se realizan convocatorias en cada comunidad.

Esta falta de proactividad en la búsqueda de la población objetivo genera un sesgo adverso. Tal situación limita la postulación de personas en condición de pobreza o vulnerabilidad que no pueden asumir los costos de transacción como transporte a las oficinas, tiempo de espera, alimentación, pago de certificaciones y otros documentos que se solicitan como parte de la tramitología compleja y desmotivante para quienes realmente necesitan mejorar su condición de vida.

Con respecto a esta problemática, la Contraloría General considera que es imprescindible que las Autoridades de Gobierno implementen un efectivo sistema de información de beneficiarios para el debido registro, calificación y selección de la población objetivo, y de evaluación de los resultados de los programas en el bienestar de las personas beneficiarias. El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), en coordinación con las instituciones del Sector Social y de Lucha contra la Pobreza, actualmente desarrolla un Sistema de Información de Gestión Integrada de Programas Sociales, siendo uno de los componentes el de “beneficiarios” de los programas. Dicha solución debe permitir la incorporación de variables y criterios comunes, e incorporar gradualmente a las instituciones del sector, según un plan de implementación que establezca claramente las fases de diseño, emisión de normativa e implementación del sistema.

Asimismo, el órgano contralor dispuso a los jefes institucionales y los administradores de los programas del Régimen No Contributivo de Pensiones, Nutrición y Desarrollo Infantil y Fondo Nacional de Becas, la elaboración de un cronograma de acciones y la coordinación con el Ministro Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, para la integración de los sistemas de información para la identificación y selección de los beneficiarios.

Las disposiciones emitidas resultan congruentes con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que incluye como acciones estratégicas *“El mejoramiento de los mecanismos de selección de beneficiarios de los programas sociales selectivos y de asignación de los beneficios respectivos y para el año 2010 todos los programas sociales selectivos estarán articulados a un Registro Único de Beneficiarios”*. Estos esfuerzos deben ser apoyados por las instituciones del sector de modo que este sistema único de beneficiarios sea retroalimentado con información fidedigna que genere y resulte en mayor eficiencia y efectividad de la administración de la inversión social.

En suma, los estudios realizados por la Contraloría General en el 2006 evidencian debilidades que la Administración viene acumulando de muchos años antes, lo que muestra la inminente urgencia del Estado costarricense de concretar una normativa y acciones integradas dirigidas a reordenar los programas sociales selectivos para aumentar su capacidad institucional. Para ello, se requiere asegurar el fortalecimiento del Estado en el proceso de rediseño de las estructuras organizativas, con una acertada dirección política y acciones concretas para coordinar, articular e integrar la gestión social, y aumentar la efectividad e impacto de los programas sociales.

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

Recuadro 2.13

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), se creó mediante la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, del 23 de diciembre de 1974, y es administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), específicamente por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF). Los beneficiarios de este fondo serán los costarricenses de escasos recursos económicos y los recursos se destinarán a financiar programas y servicios de las instituciones que tienen a su cargo la ayuda social complementaria de ingreso a las familias de pocos recursos.

Recuadro 2.13
(continuación)

No obstante el propósito original de la ley, debido a disposiciones posteriores de orden legal, en el año 2006 el 82,1% de los recursos del FODESAF fueron trasladados a diferentes instituciones para la ejecución de programas, que en algunos casos no se aplican a los fines iniciales de la ley N° 5662; y para el año 2007, ese porcentaje ascenderá a 89,6%, ya que la Ley de “*Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social*” N° 8563¹, asigna a ese Instituto un 7,5% de los recursos del Fondo², lo que incrementa la rigidez a la forma en que las autoridades de gobierno asignan los recursos del FODESAF en función de las prioridades que definan.

Sobre la ejecución presupuestaria

Los ingresos efectivos del FODESAF para el año 2006 ascendieron a ¢103.628,7 millones constituidos principalmente por dos fuentes de financiamiento que representaron el 98,0%. La primera de ellas proviene del 5,0% del total de sueldos y salarios que los patronos públicos y privados pagan mensualmente a sus trabajadores por la suma de ¢99.177,3 millones -incluye la recaudación por patronos morosos- y representó el 95,7% del total de los ingresos reales. La segunda fuente, cuyo aporte ascendió a ¢2.269,5 millones, corresponde a transferencias del Gobierno Central, que provienen del 20,0% del impuesto sobre las ventas, y constituye un 2,3% del total de ingresos reales.

En el año 2006 la DESAF presupuestó ingresos por la suma de ¢103.886,5 millones, de los cuales ingresaron ¢103.628,8 millones, esto es el 99,8% del total de ingresos propuestos. Interesa destacar el caso de la transferencia del Gobierno Central, que previó ¢10.169,5 millones pero el FODESAF únicamente recibió ¢2.269,5 millones, lo que representa un 22,3%³ del total presupuestado.

La situación expuesta es una reiteración de lo sucedido en períodos anteriores, en donde el aporte del Gobierno por concepto del 20,0% del impuesto ventas ha sido mínimo, donde incluso en el año 2005 el Ministerio de Hacienda no giró recursos⁴. En el 2006 el Gobierno, por mandato legal, debió girar por este concepto la suma de ¢125.345,9 millones⁵, sin embargo solo se giró al FODESAF la suma de ¢2.269,5 millones, esto es el 1,8% del total de los recursos que le correspondían.

¹ Publicada en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero del 2007.

² El FODESAF traslada los recursos por dos medios: suscripción de un convenio y transferencia establecida por ley. En el primer caso los recursos se destinan de conformidad con la Ley N° 5662 y su Reglamento, y están sujetos a controles establecidos para el uso del FODESAF; en el segundo caso los recursos del Fondo pasan a integrar el patrimonio de los entes para el cumplimiento de sus fines, y escapan al control que debe ejercer la DESAF y Unidad de Auditoría interna del MTSS.

³ En relación con la obligación del Ministerio de Hacienda de girar los recursos con destino específico, la Sala Constitucional ha emitido varios criterios; en particular el voto N° 2005-17612 declara con lugar una acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría de los Habitantes, estableciendo 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 del impuesto general sobre las ventas, en tanto el artículo 9° de la Ley N° 6914 siga vigente. Para esos 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 9° de la Ley N° 6914 para los fines sociales que cumplen las referidas instituciones”.

⁴ Las sumas no giradas son registradas como un pasivo del Gobierno en la Contabilidad Nacional.

⁵ Incluida en la liquidación presupuestaria del FODESAF para los años 2005 y 2006.

En lo que concierne a los egresos, la totalidad lo constituyen las transferencias corrientes y de capital que se giran a las diferentes unidades ejecutoras de los programas. Al finalizar el periodo 2006, según la liquidación presupuestaria del FODESAF, se giró un total de ¢99.730,6 millones de los cuales ¢81.902,7 millones (82,1%) correspondieron a las entidades cuyos porcentajes están establecidos en una ley específica y ¢17.828,0 millones (17,9%) se distribuyeron entre las instituciones que ejecutan programas por medio de un convenio de cooperación financiera, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

Recuadro 2.13
(continuación)

FODESAF
Distribución de recursos girados por sector durante el 2006
-En millones de colones-

Sector	Con base en ley	Porcentaje	Con base en convenio	Porcentaje
Vivienda	34.193,2	41,7%	432,8	2,4%
Protección social	21.249,9	25,9%	5.349,8	30,0%
Educación	12.256,8	15,0%	3.687,0	20,7%
Salud, nutric. a la niñez	6.297,7	7,7%	5.538,0	31,1%
Empleo	5.197,1	6,3%	2.449,4	13,7%
Otros	2.059,1	2,5%		0,0%
Equipamiento comunal	648,9	0,8%	371,0	2,1%
TOTAL	81.902,7	100,0%	17.828,0	100,0%

Cuadro 2.33

Fuente: Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Como se observa, el mayor porcentaje de recursos girados por el FODESAF ya está establecido mediante ley, y queda un margen menor para distribuirlo por convenio; no obstante, ninguna de esas formas de distribución de su presupuesto ordinario ha sido producto de un estudio técnico de la DESAF sobre la situación de pobreza en el país, sino que obedece a variables como el límite de gasto establecido por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el monto a distribuir propuesto el año anterior y los porcentajes establecidos por Ley, siendo que acerca de esta última variable preocupa a la Contraloría General que aún se promulguen leyes que siguen otorgando destinos específicos a estos recursos, pues reducen el margen de acción para distribuirlos según prioridades que respondan a estudios técnicos según las condiciones del momento.

Por otra parte, la liquidación presupuestaria evidencia que el superávit al 31 de diciembre de 2006 ascendió a ¢3.898,1 millones. Este superávit se originó básicamente en dos situaciones, primero que ¢11.035,6 millones por cuotas patronales e impuesto de ventas ingresaron al FODESAF hasta el mes de diciembre de ese año, por lo que la DESAF pudo girar únicamente el 82,1% correspondiente a leyes específicas, quedando sin distribuir ¢1.973,2 millones; y segundo, que ¢1.541,3 millones para el pago de comisiones a la CCSS¹ y para el “Fondo Nacional de becas solidaridad” no se pudieron girar, en el primer caso por la ausencia del

¹ Esta comisión la paga la DESAF a la CCSS por la recaudación que realiza de los recursos por concepto de Cuota Patronal.

Recuadro 2.13
(continuación)

convenio institucional para el uso y aplicación de fondos, y en el segundo debido a que dicho Fondo aún no está operando.

Al respecto, llama la atención que las instituciones que dejaron de percibir los ¢1.973,2 millones también finalizaron el año con superávit, como lo muestra el cuadro siguiente:

FODESAF
Superávit de las unidades ejecutoras
Con base en convenio
2006-2005
-En millones de colones-

	2006	2005
CONAPAM	12,7	17,7
IMAS.	69,6	105,8
CNREE	6,5	8,8
INFOCOOP	1.160,1	974,8
OCIS	175,9	314,4
FONABE	35,0	9,8
AyA	22,2	118,3
FECRUNAPA ^{1/}	-	53,0
IDA ^{2/}	-	60,9
PRONAMYPE	1.549,3	1.808,2
TOTAL	3,031,3	3.471,7

^{1/} No recibió recursos durante el 2006.

^{2/} En el 2006 pasó a ser una transferencia por ley.

Fuente: Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

Cuadro 2.34

Se puede observar que el superávit de dichas unidades ejecutoras en los últimos dos años disminuyó; sin embargo, sobresale la situación del Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) y del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa (PRONAMYPE) que presentan un elevado superávit al 31 de diciembre de 2006; ambos suman ¢2.709,4 millones o sea un 89,0% del total de superávit que muestran los entes que tienen convenio con el FODESAF.

El superávit del PRONAMYPE disminuyó en ¢258,9 millones en el año 2006, con respecto al año 2005; y en el caso del INFOCOOP el superávit creció en ¢185,3 millones. Al respecto, la Contraloría General dispuso al Ministro Rector del Sector Social y de Lucha Contra la Pobreza, que debía promover la implementación de medidas administrativas y de resultar factible reformas legales, para que estos recursos acumulados se utilicen para la promoción y el desarrollo de las personas en condición de pobreza y riesgo social, para lo cual se le otorgó un plazo que vence en junio de 2007.

La gestión de los programas por convenio

El 83,6% de los recursos asignados por convenio se destinó a tres unidades ejecutoras, a saber: el IMAS (41,2%), la Oficina de Cooperación Internacional para la Salud (26,1%) y el FONABE (16,4%).

Es importante señalar que la DESAF, en la liquidación de presupuesto del FODESAF correspondiente del ejercicio 2006, determinó que estos programas tienen problemas en de programación y planificación, recursos que no son destinados a las zonas más pobres del país, utilización de inadecuados sistemas de selección de beneficiarios, baja ejecución, acumulación de materiales de construcción en bodegas, la no presentación de finiquitos en los proyectos de acueductos, problemas de oportunidad en la entrega de becas por parte de FONABE. La situación descrita es similar a la detectada en los períodos 2004 y 2005, aspectos que limitan el cumplimiento de los objetivos del Fondo, como es beneficiar a los costarricenses de escasos recursos económicos.

Recuadro 2.13
(continuación)

A efecto de fortalecer gradualmente las debilidades apuntadas, la DESAF desarrolló un proceso de modernización, que propone **cambios importantes en su estructura organizacional y en los procedimientos de trabajo**, que apuesta principalmente a establecer una metodología de evaluación ex-ante, durante y ex-post. En este sentido, el órgano contralor considera que la evaluación ex-ante ha mejorado, pero falta definir e implementar efectivamente las demás etapas, lo que aunado a la formalización de una estructura organizacional que fortalezca su accionar, se encuentra aún pendiente por parte de la Administración. Este esfuerzo aún no ha sido suficiente, pues persisten las deficiencias señaladas. Es así como la Contraloría General está realizando acciones para instar a las autoridades del MTSS para que avancen mayormente en estas acciones de mejora.

3. Sector Salud

El Gobierno de Costa Rica, inició desde hace dos décadas la Reforma del Sector Salud, desarrollada mediante el denominado “Proyecto de Fortalecimiento del Sector Salud”, con el fin de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios brindados a la población. Los objetivos de la Reforma consisten en adoptar un enfoque de atención integral y continua de la salud pública; la modificación del modelo utilizado para la asignación de los recursos a las unidades que brindan dicha atención; y la introducción de cambios sustanciales en la organización y funcionamiento de las instituciones del Sector; de forma tal, que la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) asumiera la atención integral de la salud y el Ministerio de Salud (MINSAL) fortaleciera su función rectora.

Dado lo anterior, para el 2006 los esfuerzos de fiscalización de la Contraloría General se han concentrado en temas como los siguientes: la segunda etapa de la reforma al sector salud, el proceso de desconcentración, la contratación y prestación de servicios de atención integral de salud por parte de terceros, el desarrollo de infraestructura en salud; y sobre los sistemas de información para la administración financiera de la CCSS. Los siguientes comentarios hacen referencia a los principales hallazgos obtenidos en los estudios que realizó la Contraloría durante el año 2006 sobre los temas supraindicados¹.

¹ En relación con el tema de la reforma al sector salud, en el año 1999, el órgano contralor emitió el documento denominado “Panorama de la Reforma del Sector Salud”.

En relación con el Proyecto de Fortalecimiento del Sector Salud, el financiamiento provino, en general, de empréstitos internacionales¹, ejecutados en dos etapas y, de otros empréstitos para la compra de equipo que no se negociaron originalmente para financiar la Reforma, pero que se consideran como contribuciones adicionales a ella. Con respecto a la administración de los recursos del financiamiento externo, la Contraloría General ha sido clara en señalar² el lento avance en la ejecución ante la ausencia de políticas, lineamientos y procedimientos de control de gestión de proyectos, lo que conduce al incumplimiento de los plazos contractuales. En consecuencia, los objetivos no se logran a cabalidad y fueron canceladas comisiones de compromiso y otros costos financieros adicionales; en relación con estos pagos el órgano contralor solicitó a Junta Directiva de la CCSS nombrar una comisión especial que valore la existencia de eventuales responsabilidades.

Es así como el financiamiento de la primera etapa del Proyecto, fue liquidado hasta el 30 de setiembre de 2002, tres años y seis meses después de la fecha prevista para su cierre. El inicio de la segunda etapa se hizo efectivo hasta enero de 2003, debido a falta de estimación del tiempo requerido para aprobación legislativa, a la tardanza de la liquidación del préstamo anterior y al atraso en la creación de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP). Al respecto, preocupa al órgano contralor que después de casi cuatro años de operación de la segunda etapa, el avance físico y financiero sea insatisfactorio, siendo al 31 de agosto de 2006 del 12,2% en el aporte externo, y de 29,8% el aporte local; incumpléndose la fecha de finalización estimada al 30 de junio de 2006.

Consecuentemente, se hizo necesario renegociar el empréstito con el Banco Mundial, entidad que concedió un plazo perentorio hasta el 30 de junio de 2008, plazo que obligó a eliminar algunas actividades, para financiarlas con recursos propios de la CCSS. De esas actividades se puede destacar una consultoría para la evaluación integral del proceso de desconcentración de la CCSS, eliminada porque la Junta Directiva no la aprobó; otra para la evaluación de los compromisos de gestión, a solicitud de la Dirección de Compras de esa entidad; una capacitación para la implementación del plan de formación del uso racional de medicamentos, por no mostrar un adecuado avance; y otra para fortalecer la capacidad de gestión del primer nivel de atención de servicios, ya que no se mostró interés sobre ese aspecto.

A pesar de lo anterior, esta Contraloría General reconoce que se han obtenido avances en lo relativo a asuntos como el traslado de la atención primaria de la salud del MINSa a la CCSS; la creación de las áreas de salud; el establecimiento de los equipos básicos de atención integral de salud (EBAIS); la aprobación de la Ley de Desconcentración de los Hospitales y las Clínicas de la CCSS, Ley N° 7852 del 30 de noviembre de 1998; y la introducción de nuevos arreglos administrativos mediante los compromisos de gestión. Además, en el año 2006 se estaba ejecutando como parte del componente de "Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Salud" la consultoría para el fortalecimiento del proceso de acreditación de hospitales públicos y privados y una compra de equipo de cómputo y licencias de software.

¹ El financiamiento se compuso principalmente de los préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por US\$42,0 millones, del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por US\$22,0 millones y del Banco Mundial por US\$17,0 millones.

² Informe DFOE-SOC-86/2006 del 22 de diciembre del 2006, Informe Técnico Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2006.

También del componente de “Asignación de Recursos” estaban en proceso de contratación el diseño e implementación del Padrón Nacional de la Seguridad Social y la adquisición de licencias de software para la gestión hospitalaria AP-GRD; del componente “Provisión de Servicios” la consultoría correspondiente al fortalecimiento de la CCSS para desarrollar el análisis, diseño, construcción e implementación del Sistema de Información de Contabilidad y Control de Inventarios de esa entidad (SIGES-SIF) y una capacitación dirigida a fortalecer la gestión de los diferentes servicios, mediante un curso de formación en gerencia moderna.

Así, queda pendiente principalmente del componente “Provisión de Servicios” la compra de equipo para el nivel local por un total estimado de US\$4,3 millones y de equipos varios de telemedicina por un monto de US\$1,15 millones; además, de varias remodelaciones de centros hospitalarios incluidos en los demás componentes, como son la reestructuración del servicio de farmacia del Hospital San Juan de Dios, la remodelación del servicio de urgencias de la Clínica Clorito Picado y la remodelación de la sala de operaciones del Hospital de Guápiles, cuyos montos oscilan entre los US\$200.000 y US\$700.000.

Por otra parte, y en relación con la rectoría del MINSA, los atrasos en la ejecución de los empréstitos, así como la limitada capacidad financiera de ese Ministerio para el desarrollo de la gestión institucional, incide en la celeridad con que puedan implantarse reformas que permitan al Ministerio ejercer efectivamente la rectoría política del sector, lo que resulta fundamental para fomentar el uso integrado y efectivo de los recursos, evitando duplicidades entre instituciones y programas.

La reestructuración organizacional del MINSA, inició formalmente a partir de la aprobación emitida por el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) en febrero de 1998. En julio del año 2000 el MIDEPLAN aprobó la modificación a la estructura orgánica del MINSA, que constituyó el marco normativo para iniciar el proceso de reestructuración ocupacional que finalizó a inicios de 2001. Posteriormente, MIDEPLAN aprobó la creación de nuevas unidades como la Dirección de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud (marzo 2005), la Unidad de Gasto y Financiamiento (mayo 2005), la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (agosto 2005), la Unidad de Gestión del Riesgo en Salud (agosto 2005) y la Unidad de Asuntos Internacionales en Salud (octubre 2005)¹. Sin embargo, el convenio entre la CCSS y el MINSA para fortalecer la rectoría política que corresponde a ese Ministerio, empezó a regir a partir de junio del 2005, es decir dos años y seis meses después del inicio efectivo de esa etapa.²

Por otra parte, la función sustantiva del MINSA –como lo apuntan los informes técnicos al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República de los años 2006, 2005 y 2004- se ha desarrollado en el marco de un presupuesto restrictivo, por lo que el órgano contralor ha sugerido a la Asamblea Legislativa revisar la asignación presupuestaria; también ha insistido en mayor proactividad para avanzar hacia una rectoría efectiva.

Otro aspecto relevante, en el desarrollo del proceso de la Reforma del Sector Salud, es la ausencia de herramientas para evaluar el impacto y alcance de las actividades para el

¹ Informe DFOE-SA-4/2006 del 31 de marzo del 2006.

² Informe DFOE-SOC-86/2006 del 22 de diciembre del 2006.

cumplimiento de los objetivos, a pesar de que esta necesidad se planteó desde un inicio; lo que limita la capacidad de tomar medidas oportunas para el avance del proceso. Producto de la evaluación realizada sobre la segunda fase del proyecto de modernización del sector salud, el órgano contralor instó a las autoridades superiores de la CCSS para que en el año 2007 implementen el sistema de control de gestión de los empréstitos internacionales, que proporcione una seguridad razonable en la consecución de los objetivos del proyecto, máxime tomando en cuenta que restan 18 meses para que venza el nuevo plazo otorgado por el Banco Mundial.

En el marco de la reforma del sector es importante resaltar el mejoramiento y sostenibilidad de los principales indicadores de salud del último quinquenio, que presenta la disminución de la tasa bruta de mortalidad (de 3,8 se redujo a 3,7 por cada mil habitantes), el aumento de la esperanza de vida al nacer (de 77,7 años se incrementó a 79,1 años) y la disminución de la tasa de natalidad (de 19,9 pasó a 16,5 por cada mil habitantes). Este último indicador plantea un reto debido a las variaciones en la sostenibilidad financiera de la seguridad social y en el patrón epidemiológico del país, al contar con una población más vieja y con una reducción en la población económicamente activa, siendo una variable relevante a considerar por las instituciones del Sector Salud, planteamiento considerado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

También en el marco de las reformas al Sector Salud la Contraloría General en el año 2006, analizó algunos aspectos relevantes que se citan de seguido.

Recuadro 2.14

Ministerio de Salud

La misión del Ministerio de Salud (MINSa), según se indica en la Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2006, es “*Garantizar que la producción social de la salud se realice en forma eficiente y eficaz, mediante el ejercicio de la Rectoría...*”, para lo cual se le autorizó un presupuesto de ¢46.700,0 millones y se ejecutó ¢45.009,9 millones, sea el 96,4%, levemente inferior al 96,8% observado en el año 2005.

Ministerio de Salud
Estado del presupuesto de egresos del ejercicio 2006
Al 31 de diciembre de 2006
Según partida
-En millones de colones-

	Presupuesto autorizado		Presupuesto ejecutado		% Ejecución
	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual	
TOTAL	46.700,0	100,0%	45.009,9	100,0%	96,4%
Remuneraciones ^{1/}	21.126,9	45,3%	20.550,4	45,7%	97,3%
Servicios	1.876,6	4,0%	1.313,0	2,9%	70,0%
Materiales y suministros	784,7	1,7%	636,7	1,4%	81,1%
Bienes duraderos	148,5	0,3%	63,1	0,1%	42,5%
Transferencias corrientes	22.052,2	47,2%	21.975,7	48,8%	99,7%
Transferencias de capital	711,1	1,5%	471,0	1,1%	66,2%

Fuente: Liquidación del Presupuesto de la República, 2006 Ministerio de Hacienda.

^{1/} Incluye Servicios Personales, Cargas Sociales (Estatal - Patronal - Ley de Protección al Trabajador - Banco Popular)

Cuadro 2.35

Las partidas “Remuneraciones” y “Transferencias corrientes” absorbieron el 92,5% del presupuesto autorizado y el 94,5% del presupuesto ejecutado del MINSA. Dichas transferencias fueron las otorgadas, principalmente a instituciones públicas, como la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, y el INCIENSA, y entre los entes privados destacó la subvención a la Cruz Roja Costarricense.

Recuadro 2.14
(continuación)

A nivel programático el MINSA desarrolló sus acciones por medio de cinco programas, cuyos resultados a nivel de presupuesto autorizado y ejecución real se detallan en el siguiente cuadro:

Ministerio de Salud
Estado del presupuesto de egresos del ejercicio 2006
Al 31 de diciembre de 2006
Según programa
-En millones de colones-

	Presupuesto autorizado	Presupuesto ejecutado	% Ejecución
Total	46.700,0	45.009,9	96,4%
621-00 Dirección Superior y Administración General	3.485,4	3.105,7	89,1%
622-00 Dirección y Conducción en Salud	12.679,7	12.015,7	94,8%
623-00 Transferencias a Instituciones del Sector Salud	22.465,6	22.161,6	98,6%
625-00 Nutrición y Desarrollo Infantil	7.979,8	7.637,4	95,7%
627-00 Desarrollo del Sector Salud	89,5	89,5	100,0%

Cuadro 2.36

Fuente: Liquidación del Presupuesto de la República, 2006 Ministerio de Hacienda.

De conformidad con el “Informe Final de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006”, para el año 2006 el Ministerio planeó alcanzar un total de 66 metas. De esa propuesta, la evaluación reflejó que solo en 36 metas (54,5%) se alcanzó la totalidad de lo propuesto, mientras que en ocho metas los logros alcanzados estuvieron entre un 70,0% y un 90,0%. Asimismo, en seis metas los logros estuvieron entre un 40,0% y un 70,0%, en siete metas el logro fue nulo, en un caso el logro no aplica y de cinco metas propuestas, el MINSA no reportó información de logros.

En relación con las siete metas con logros nulos el citado Informe Final señala que en el transcurso del año 2006 hubo cambios de las directrices políticas de la nueva Administración que reorientaron las acciones; sin embargo, ese argumento no explica del todo el logro ya que para dichas metas se ejecutó más del 90,0% de los recursos asignados. Este Informe Final también muestra que para la “Eliminación de fuentes de contaminación”, que responde al objetivo de “Promover la *atención de la demanda nacional en sistemas sanitarios para la disposición de excretas*” mediante el Programa de Saneamiento Básico Rural, se propuso instalar 5.000 letrinas, pero preocupa a la Contraloría General que las 2.500 instaladas corresponden a sistemas adquiridos con cargo al presupuesto del período 2005. Además, indica el Informe que la meta planteada para el 2006 no la ejecutarán hasta el año 2007, lo que evidentemente incumple el principio presupuestario de anualidad e introduce un desfase que dificulta la evaluación técnica del cumplimiento de metas.

Recuadro 2.14
(continuación)

Otra acción estratégica para el año 2006 fue el “Fortalecimiento institucional del Ministerio de Salud para ejercer la función rectora”, lo que ese Ministerio ha venido trabajando en los últimos años; sin embargo, el citado Informe Final, indica que el porcentaje de logro fue el 55,5% en todo caso incongruente con la ejecución reportada del 3,9%, argumentando el Ministerio limitaciones externas e internas relacionadas con los procesos de contratación administrativa, razón por la que tuvieron que solicitar al BID una ampliación del plazo del préstamo con que se está financiando el proyecto hasta diciembre de 2007.

En cuanto al cumplimiento de metas se determinó que las acciones estratégicas de la “Modernización y fortalecimiento del Sector Salud” en cinco de las seis metas propuestas, no reportaron información, mientras que para la única meta acerca de la cual sí se brindó, no indicaron los recursos ejecutados ni el porcentaje del presupuesto ejecutado, situación que en conjunto viene a limitar el análisis técnico de la evaluación. Es por ello que el análisis de la gestión del MINSa en el año 2006 resulta incompleto.

En relación con la fiscalización de la gestión del MINSa, este órgano contralor analizó el Programa Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN-CINAI). En el año 2005 dicho Programa ejecutó alrededor de ¢10.000,0 millones y en el ejercicio presupuestario 2006 la ejecución resultó cercana a los ¢12.300,0 millones; siendo un programa que se ha mantenido por inercia histórica, conservando una baja cobertura, tanto potencial como efectiva. Además, una de las mayores limitaciones que presenta es que la oferta del servicio no se ha ajustado a la ubicación geográfica de las nuevas generaciones de población entre los 0 y 6 años de edad. Lo anterior, a pesar de que en el país no existen otras alternativas públicas que brinden servicios de nutrición y desarrollo infantil, como las que brinda los CEN-CINAI.

Dado lo anterior, fueron giradas disposiciones a la Ministra de Salud, que deben ser cumplidas durante el primer semestre de 2007. Estas disposiciones se enfocan principalmente a coordinar con el Ministro Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, integrar al Programa Nutrición y Desarrollo Infantil al sistema único para la identificación y selección de los beneficiarios de los programas de asistencia y promoción social; incorporar en el procedimiento de selección de los beneficiarios visitas a los hogares que no participan en la convocatoria realizada por el centro de nutrición, para efectos de identificar niños de hogares en condición de pobreza que no están accediendo a los servicios; implementar acciones para aumentar la cobertura potencial y efectiva, y reducir las filtraciones del programa tomando en cuenta la cantidad existente y la ubicación actual de los CEN-CINAI.

Resulta importante hacer referencia a la falta de oportunidad con que el MINSa remitió el Informe de Evaluación Presupuestaria a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, remitido un mes después de la fecha establecida en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP). En consecuencia, no fue posible para el Ministerio de Hacienda incorporar la evaluación del MINSa en el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria del 2006. Esta situación se presentó también con el Informe Semestral de Evaluación, de manera que durante todo el periodo no se logró evaluar los resultados alcanzados por el MINSa. Dado lo anterior, el Ministerio de Hacienda solicitó¹ iniciar procedimientos con el fin de sentar las responsabilidades del caso, e informarle sobre los resultados obtenidos.

¹ Oficio N° DGP-099-2007 del 20 de febrero del 2007.

3.1. Desconcentración de hospitales y clínicas de la CCSS como proceso complejo en transición

El proceso de desconcentración de hospitales y clínicas que ejecuta la CCSS es un proceso complejo en transición, forma parte del componente de Reforma denominado “Fortalecimiento Institucional de la CCSS”, que ha detenido su avance pero se encuentra en fortalecimiento para lograr una efectiva conducción estratégica. El propósito del proceso es lograr una transformación integral aunque gradual, del modelo de atención de la salud que mejore los índices de salud de nuestro país.

El proceso de desconcentración se inicia en el año 2000, dos años después de la promulgación en 1998 de la Ley de Desconcentración de los Hospitales y Clínicas de la CCSS N° 7852, con la desconcentración de 14 establecimientos de salud, y en setiembre de 2001 se incorporan 20 centros de salud adicionales, para un total de 34. Posteriormente, la incorporación de nuevos centros de salud prácticamente se ha detenido, en parte por el efecto de hechos irregulares determinados por el Ministerio Público, que motivaron el nombramiento de una nueva Junta Directiva y de varios puestos gerenciales y un proceso intenso de reestructuración institucional que ha incluido la eliminación de gerencias y el traslado de funcionarios.

Entre las causas por las cuales el proceso de desconcentración no ha avanzado con la cobertura deseada por la institución¹, están principalmente aspectos relacionados con la falta de dirección y organización estratégica del proceso, la ausencia desde un inicio de una unidad técnica responsable de esa dirección, falta de consenso a lo interno de la institución acerca de conceptos jurídicos como desconcentración máxima a órganos con personalidad jurídica y su autonomía, dentro de la aplicación de la Ley de Desconcentración, fundamento para delimitar el accionar de los órganos desconcentrados y del nivel central, así como la carencia de evaluaciones integrales del proceso.

Al respecto, la Contraloría General considera que la CCSS ha realizado esfuerzos para mejorar el avance y resultados del proceso de desconcentración, aunque en la búsqueda de la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios de salud se debe mejorar la conducción ordenada del proceso y procurar los medios para tomar acciones oportunas para prevenir y corregir situaciones de riesgo en el logro de los objetivos del proceso.

En este sentido, el órgano contralor dispuso al Presidente Ejecutivo de la institución que se elabore para el año 2007 una estrategia específica para el proceso de desconcentración que delimite la cantidad, tipo y nivel de los centros asistenciales a desconcentrar, que se realicen evaluaciones integrales periódicas al proceso, que se valore la aplicación de la metodología para la selección de los establecimientos de salud a desconcentrar para contar con un instrumento que le permita realizar de la mejor manera la selección de los centros de salud a desconcentrar.

En relación con lo anterior, las Autoridades de la CCSS han comunicado a la Contraloría General que la evaluación integral del proceso de desconcentración, se está abordando de dos formas: una relativa a los aspectos estratégicos, mediante la elaboración de una

¹ Informe DFOE-SA-6/2006 del 31 de marzo de 2006.

metodología de evaluación que se define en el plan estratégico y la otra, relacionada con aspectos operativos, que se implementa por medio de mecanismos de evaluación definidos por las direcciones del nivel central, con la utilización de herramientas y sistemas de información, POAs y compromisos de gestión. A la fecha de esta Memoria, la CCSS está desarrollando la metodología de planificación y ha formalizado por escrito la metodología de evaluación integral del proceso de desconcentración y los plazos para evaluar aspectos operativos del proceso de desconcentración para el año el 2008.

Por otra parte, la metodología aplicada por la CCSS para la preselección de 21 centros a desconcentrar, no cumplió con las expectativas técnicas de la Presidencia Ejecutiva, Consejo de Gerencias y Junta Directiva, por lo que dichas instancias decidieron que la misma no sería aplicada, hasta que no se cuente con criterios y políticas institucionales que regulen el proceso de desconcentración, por lo que se acordó suspender la incorporación al proceso de desconcentración de los 21 centros seleccionados en el año 2005 mediante la aplicación de dicha metodología.

3.2. La contratación y prestación de servicios de atención integral de salud por parte de terceros

Como parte del Programa de Reforma del Sector Salud, a partir de 1987 la CCSS implementó, por medio del modelo readecuado de atención¹, una estrategia para la prestación de los servicios de atención integral de primer nivel, mediante convenios de prestación de servicios con terceros -actualmente con cooperativas, una asociación privada con fines de lucro y un proveedor público- con el fin de lograr eficiencia, eficacia y calidad en dicha prestación, básicamente, en las Áreas de Salud y EBAIS ubicados en el Área Metropolitana, en los cuales no se prestaban los servicios, de conformidad con el marco del citado modelo readecuado de atención. La CCSS se fundamenta en que dichos convenios constituyen un medio eficaz para fomentar la competencia en el mercado de la salud y servir de referencia a las áreas de salud internas, lo que a su vez redundaría en una mejora de la calidad en la provisión de los servicios de salud.

De esta manera, los convenios firmados con las cooperativas en 1988 fueron justificados como proyectos, en vista de que se iniciaba el proceso de reforma del sector salud y la CCSS se encaminaba hacia un nuevo modelo de prestación de servicios, y enfrentaba limitaciones en el manejo de sus recursos. Sin embargo, dado que ya el proceso de reforma ha avanzado y se ha probado la prestación de servicios a terceros, la institución se encuentra ya en capacidad de sustituir la compra directa al amparo del numeral 6 de la Ley N° 4750 del 26 de abril de 1971 que autoriza a la CCSS a participar en "*Proyectos de Beneficio Salud Asegurados*", aplicando la observancia de los procedimientos de contratación administrativa que establece el ordenamiento jurídico.

De tal manera que, en el oficio N° 13853 (DCA-2967) de 28 de setiembre de 2006, el órgano contralor comunicó a las autoridades de la CCSS que una vez vencido el plazo autorizado para la contratación directa con los proveedores de mención, la CCSS deberá promover procedimientos concursales, ya que el ente contralor no debe verse siempre compelido a

¹ Informe DFOE-SOC-7/2006 del 2 de noviembre del 2006.

estar aplicando procedimientos de excepción para salvaguardar la salud de los costarricenses, cuando el justificante responde a situaciones que reflejan debilidades en la planificación y gestión institucional sobre los supracitados servicios de atención integral de salud.

La ausencia de un proceso de planificación y de evaluación sistemático e integral de acciones concretas en el campo de la prestación de servicios de salud del primer nivel de atención, a los que la CCSS destina un monto significativo de recursos financieros (presupuestó ₡14.681,8 millones en el 2006) ha propiciado esfuerzos aislados por parte de algunas dependencias técnicas y administrativas, sin llegar a una solución integral que permita asegurar razonablemente la calidad, continuidad, oportunidad, cantidad y confiabilidad de dichos servicios. Aunado a lo anterior, los mecanismos para evaluar el servicio son aplicados por el propio prestador del servicio, restando objetividad al instrumento.

En criterio del órgano contralor se requiere la acción inmediata de los jerarcas institucionales para definir una política clara acerca del modelo de prestación de servicios de atención integral de salud, ya sea en forma directa o incluyendo a terceros, decisión que en todo caso corresponde a la administración, y que resulta urgente definir pues algunos de los contratos vencen en el corto plazo. Además, es importante que en el tanto operen contratos de esta naturaleza se oficialice el modelo de costos para comparar el costo interno y el de terceros en la prestación del servicio; se defina la metodología para determinar técnicamente la tarifa que se paga al proveedor y se clarifiquen los términos en que la CCSS concede facilidades económicas y préstamo de instalaciones pues no se reflejan en la disminución de la tarifa u otros beneficios para el Estado; todo ello a fin de valorar el costo del servicio a nivel interno y su comparación con lo que ofrecen terceros, para que junto a la variable de calidad sea fundamento para la toma de decisiones.

Además, es necesario que la CCSS revise sus prácticas administrativas e investigue posibles acciones u omisiones en torno a la ausencia de contratos formales que se dieron por algún tiempo; además que se suscriban contratos administrativos con las cooperativas en tanto éstas presten el servicio, y que se defina un modelo directo o indirecto para la prestación de servicios de atención integral de salud, sustentado en estudios de viabilidad y siempre considerando el interés público y el derecho de los ciudadanos a la salud y la vida, para evitar el potencial riesgo de indefensión de la Caja frente a dichos proveedores de servicios por la inexistencia de esos instrumentos legales. Estas medidas de fortalecimiento requieren además de la dotación oportuna del equipo, infraestructura y recurso humano indispensable para la prestación directa del servicio de salud, para que en definitiva se preste un servicio de calidad sin distingo de que sea bajo la modalidad directa o por terceros.

Si bien las prácticas descritas han estado presentes en el transcurso de los años, es importante señalar que la Administración de la CCSS está realizando acciones para lograr corregir esa problemática, las cuales deberán ser comunicadas al órgano contralor en el transcurso del año 2007. Es necesario que en ese sentido, esa institución realice un mayor esfuerzo para optimizar y disponer de los recursos que garanticen la continuidad en la prestación de los servicios específicos de salud.

3.3. Desarrollo de infraestructura en Salud

En relación con la infraestructura de salud, la Contraloría General determinó en el año 2006¹, que en la CCSS no existe un proceso sistematizado e integral para la planificación y selección de los proyectos de infraestructura, que obedezca a un plan institucional de mediano y largo plazo para el desarrollo en ese campo, situación que genera problemas en la ejecución de los proyectos, porque no existe una orientación clara para dirigir las inversiones en infraestructura, por lo que pueden transcurrir años antes de que un proyecto con estudio de factibilidad técnica realizado obtenga financiamiento para ejecutarse, lo cual desactualiza el perfil funcional concebido para el proyecto. Al no existir ese Plan de Desarrollo de Infraestructura, muchos de los proyectos se califican como urgentes.

Entre las acciones realizadas por la CCSS están la emisión en el año 2005 de una directriz para dar prioridad a la red de servicios de salud adscrita al Hospital Nacional San Juan de Dios, y también comienza a efectuarse una organización a nivel central y regional para atender las necesidades de infraestructura. Además, con la entrada en funcionamiento del Consejo de Planificación, se empiezan a definir políticas y directrices en materia de infraestructura, que pretenden guiar en lo sucesivo la priorización de los proyectos de esa naturaleza, considerando la distribución de los recursos físicos, humanos y tecnológicos dentro de la Red de Atención. Como resultado de esos esfuerzos se desarrolló una metodología para establecer el orden de prioridad en los proyectos de construcción de EBAS; no obstante, para los proyectos de mediana y alta complejidad aún no se cuenta con ningún instrumento para ese fin.

Para ese año el Plan Anual Operativo de Infraestructura, que forma parte del Plan Institucional del 2005, fue conformado por los planes de tres unidades ejecutoras de proyectos adscritas a la Gerencia de Operaciones de la CCSS, las cuales aplicaron sus propios criterios para determinar los proyectos que serían atendidos prioritariamente, las metas por cumplir y los indicadores de medición. En cuanto al citado plan de infraestructura alrededor del 67,0% de los proyectos incluidos no alcanzaron la meta propuesta a diciembre de 2005. Este comportamiento se observa también en los resultados de las evaluaciones de los años 2003 y 2004, cuyos porcentajes de cumplimiento no eran mayores del 42,0% y 59,0%, respectivamente, lo cual muestra un desempeño institucional bajo en esta actividad, aunque en ascenso.

Principalmente se detectaron limitaciones en la capacidad de ejecución de las unidades involucradas en el proceso ante la cantidad de proyectos planteados, cambios constantes en las prioridades y las metas, metas difíciles de lograr, falta considerar el tiempo estimado de las gestiones por realizar en otras entidades; y proyectos con estudios preliminares incompletos. Como indica el Informe DFOE-SA-25/2006 se observó una gran cantidad de modificaciones en los proyectos que provocaron un incremento en los precios de las obras que osciló entre el 24,0% y el 60,0% más del valor contratado, atrasos en la entrega final de los proyectos de 2,5 veces el plazo contractual, así como en la prestación del servicio.

¹ Informe DFOE-SA-5/2006 del 31 de marzo del 2006.

Así, para garantizar que los recursos se están invirtiendo según el orden de prioridades afecto a la prestación efectiva de los servicios de salud, falta un sistema de control de calidad permanente acorde con el riesgo intrínseco de los proyectos, con indicadores que permitan verdaderamente medir el nivel de logro y que brinde información suficiente para tomar medidas correctivas en caso de incumplimiento de lo planeado. Además, no existe un plan maestro para el desarrollo de la infraestructura de salud, y hasta en el último trimestre del 2006 en atención a las disposiciones giradas por la Contraloría General se contó con un sistema para priorizar estos proyectos; no obstante continúa pendiente la elaboración de planes de mediano y largo plazo para el desarrollo de los proyectos de infraestructura, así como la revisión de los procesos y las interrelaciones con otras unidades que intervienen en el desarrollo de esos proyectos, para optimizarlos, tales como estudios preliminares, diseño, elaboración de planos y especificaciones, elaboración de presupuesto, proceso de licitación y ejecución.

3.4. Sistemas de información para la administración financiera

Un complemento relevante para la actividad sustantiva de los servicios de salud se refiere a un sistema integrado de suministros, que logre la integración de los procesos de planificación, compras y almacenaje, para contar con información oportuna que permita corregir deficiencias en el abastecimiento de los artículos, economías de escala asociadas a compras centralizadas, principalmente en los productos farmacéuticos y suministros médicos, que representan un 47,0% de la partida de materiales y suministros del seguro de salud, que asciende a €99.934, millones. Al respecto, se estimó que la fase de desarrollo del sistema estaría finalizada para junio de 2002, pero todavía en el año 2006 no se contaba con el citado sistema¹.

La necesidad de contar con este sistema de información es de actualidad dado que persisten los problemas de desabasto de medicinas en el Área de Almacenamiento y Distribución de la CCSS, debido a evidentes debilidades en el proceso de planificación y compra de esos productos. Además, la mayoría de las adquisiciones son realizadas mediante contratación directa lo que podría estar incrementando el costo de adquisición de los fármacos al desaprovechar las economías de escala, lo que sí se puede lograr realizando las compras en el nivel central de la Caja. Esta práctica origina que las farmacias dispensen productos al margen del control de calidad, dado que no se someten a la aprobación del Laboratorio de Control de Calidad de la CCSS. En este sentido, lo comentado afecta el uso óptimo de los recursos públicos y podría poner en riesgo la salud de los pacientes.

Al respecto, la Junta Directiva de la CCSS dictó en el año 2005 la política general de orden técnico para garantizar el acceso a los medicamentos²; no obstante, tal política es sólo un punto de partida en el establecimiento de procedimientos efectivos que permitan satisfacer el interés público tendente a no lesionar la salud de los pacientes. También, es necesario que la CCSS concrete acciones de mejora en los procesos de programación y planificación de las compras de las medicinas, auxiliado en sistemas de almacenamiento, distribución

¹ Informes DFOE-SA-19/2006 y DFOE-SA-22/2006 del 13 de junio y 13 de julio del 2006, respectivamente.

² Consta en artículo 19, Sesión N° 7965 del 9 de junio de 2005, publicado en La Gaceta N° 125 del 29 de junio de 2005, modificado por artículo 6 de la Sesión N° 7994 del 22 de setiembre de 2005, publicado en La Gaceta N° 109 del 31 de octubre de 2005.

y abastecimiento de medicinas que permitan la efectividad y transparencia de la gestión de compras. Esto permitirá obtener precios favorables, niveles óptimos de inventario y estándares de calidad en los medicamentos acorde con las normas internacionales e internas, con apego al marco legal vigente.

Es así como la Contraloría ante la permanencia de debilidades como las comentadas reitera a la Administración la imperiosa necesidad de que los jefes y los titulares subordinados responsables de esta materia en la CCSS, establezcan las reformas y sistemas que eficienten el sistema de suministros, especialmente en materia de medicinas, propiciando mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad, lo que se debe hacer a la brevedad en beneficio del interés público.

Las mejoras que impulsa esta Contraloría General deben considerar también que los sistemas de información financiera computadorizados que opera la CCSS son muchos y se encuentran funcionando en forma independiente en las diferentes plataformas logimáticas, con un grado importante de agotamiento funcional de las plataformas físicas y tecnológicas, así como de varias de las aplicaciones, lo que dificulta el cumplimiento de algunos requerimientos actuales de información de los diversos usuarios internos y externos, de las tareas de control y gestión, y limita el uso potencial y oportunidad de la información sobre la gestión financiera institucional, por lo que a criterio del órgano contralor puede ser necesaria una reingeniería de los sistemas institucionales, con el fin de lograr una integración de todos los sistemas que generen la información financiera requerida para la toma de decisiones.¹

Por ejemplo, en los sistemas que apoyan la generación de la información financiera denominados “Sistema de Comprobante” (SICO) y “Sistema de Asientos de Diario” (SAD), existen debilidades importantes en cuanto a los controles específicos, la seguridad y la plataforma existentes sobre la que están operando los sistemas de información evaluados.²

En opinión de la Contraloría General, se requiere de una atención inmediata de las autoridades superiores de esa institución para promover un desarrollo ordenado, mejora y actualización, para lograr la optimización de los recursos informáticos y sistemas que posee la institución, por cuanto seguir postergando decisiones y acciones al respecto, coloca a la institución en situación de riesgo en la continuidad de las operaciones. En ese sentido es del conocimiento del órgano contralor que la Administración de la CCSS está realizando acciones para solventar esa situación y cumplir así con las disposiciones emitidas en la materia.

Lo expuesto permite inferir los retos que enfrenta el Estado para consolidar el proceso de Reforma del Sector Salud, al existir serias debilidades que se acentúan por la ausencia de una herramienta para evaluar la evolución del proceso que permita implementar acciones oportunas de mejora. Considerando que dentro de las metas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se encuentra consolidar el Sector Salud mediante el fortalecimiento de la rectoría del MINSA y, proveer de una visión estratégica de largo plazo a la CCSS, mediante la elaboración de instrumentos adecuados de planificación en materia de infraestructura hospitalaria y de servicios, formación de personal y sostenibilidad financiera de la seguridad

¹ Informe DFOE-SA-20/2006 del 30 de junio del 2006.

² Informe DFOE-SA-29/2006 del 31 de agosto del 2006.

social, el órgano contralor hace un llamado vehemente a las autoridades del Sector Salud, para corregir la problemática expuesta en este aparte, en procura de lograr mejorar su gestión, para resguardar la salud de la población y garantizar el uso eficiente y eficaz de los fondos públicos.

3.5. Ejecución presupuestaria y evaluación física de la Caja Costarricense de Seguro Social

3.5.1. Sobre la ejecución presupuestaria

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) dispuso durante el año 2006, tal como se aprecia en el siguiente cuadro, de un presupuesto definitivo de ₡970.321,0 millones, financiando los Programas del Seguro de Salud, Invalidez, Vejez y Muerte y el Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones. De este total la CCSS ejecutó un 91,4 % de los gastos programados.

Caja Costarricense de Seguro Social
Comparativo presupuesto aprobado y ejecutado 2005 - 2006
-En millones de colones-

	Seguro de Salud			Seguro de Pensiones			Régimen No Contributivo			Consolidado		
	2005	2006	% variación	2005	2006	% variación	2005	2006	% variación	2005	2006	% variación
Presupuesto aprobado	478.081,20	587.436,20	22,9%	236.381,90	348.237,00	47,3%	23.902,90	34.648,00	45,0%	738.366,00	970.321,20	31,4%
Ingreso Real	492.180,20	602.404,20	22,4%	354.756,30	460.254,50	29,7%	23.820,30	35.275,80	48,1%	870.756,80	1.097.934,50	26,1%
% Ingreso Consolidado	56,50%	54,90%		40,70%	41,90%		2,70%	3,20%		100,00%	100,00%	
% Ejecutado	102,90%	102,50%	-0,4%	150,10%	132,20%	-11,9%	99,70%	101,80%	2,1%	117,90%	113,20%	-4,0%
Gasto Ejecutado	443.266,20	533.843,40	20,4%	204.614,10	321.432,00	57,1%	21.732,80	31.220,20	43,7%	669.613,10	886.495,6	32,4%
%Gasto Consolidado	66,20%	60,20%		30,60%	36,30%		3,20%	3,50%		100,00%	100,00%	
% Ejecutado	92,70%	90,90%	-1,9%	86,60%	92,30%	6,6%	90,90%	90,10%	-0,9%	90,70%	91,40%	0,8%
Superávit	48.914,00	68.560,80	40,2%	150.142,20	138.822,50	-7,5%	2.087,50	4.055,60	94,3%	201.143,70	211.438,90	5,1%

Cuadro 2.37

Fuente: Elaboración propia con base en liquidaciones presupuestarias de la CCSS.

El monto total de ingresos al final del periodo, fue de ₡1.097.934,5 millones¹, siendo la principal fuente de ingresos la recaudación de las Contribuciones Sociales, que representó el 63,0%. Dentro del rubro Contribuciones Sociales, destacan por su monto las Contribuciones al Seguro de Salud (70,6% del total) y las Contribuciones al Seguro de Pensiones (29,4%).

Los ingresos más representativos dentro del grupo de Contribuciones al Seguro de Salud, representaron un 35% del total de estos recursos, dichos ingresos corresponden a las Contribuciones Patronales del Sector Privado, y dentro de las Contribuciones al Seguro de Pensiones, igualmente las Contribuciones Patronales Empresas Sector Privado, alcanzaron un 42% del total en mención.

Por otra parte, al 31 de diciembre de 2006, la CCSS mostró un superávit de ₡211.438,9 millones, que se incrementó con respecto al 2005 en ₡10.295,3 millones, esto es aproximadamente un 5,0%. De dicho superávit, un 65,7% corresponde al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, un 32,4% al Seguro de Salud y un 1,9% al Régimen No Contributivo de Pensiones. El superávit se origina según indica la Administración en una mayor recaudación de ingresos,

¹ Incluye el superávit acumulado al 31 de diciembre de 2006, por un total de ₡201.143,6 millones.

principalmente del rubro Contribuciones del Sector Privado, debido a un programa de cobro que permitió captar ingresos mayores a los estimados en el presupuesto 2006; y por supuesto en parte a las subejecuciones presupuestarias en algunos de los proyectos de inversión, afectados en alguna medida por los desfases de los procedimientos licitatorios.

Recuadro 2.15

Sobre la ejecución del presupuesto de egresos de la CCSS

El gasto total de la CCSS para el período 2006 ascendió a ¢886.495,6 millones, distribuidos en tres programas: I “Seguro de Salud”, un total de ¢533.843,4 millones, “Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte” un total de ¢321.432,0 millones y “Régimen No Contributivo de Pensiones” la suma de ¢31.220,2 millones. Los gastos del 2006 presentan un incremento de un 32,4% respecto de los gastos totales del año anterior.

Como parte del Programa Seguro de Salud, sobresalen los rubros de Remuneraciones y Materiales y Suministros, que representaron un 62,0% y un 18,7%, respectivamente, del total del programa. En el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte, las partidas que sobresalen fueron transferencias corrientes y activos financieros, egresos que representan un 53,7% y un 36,7% respectivamente del total de ese programa. En cuanto al Programa del Régimen No Contributivo, dentro de la partida de Transferencias Corrientes, la subpartida de “Pensiones No Contributivas” representó un 82,0% del presupuesto asignado a ese Programa.

A nivel institucional, agregado de los tres programas, la CCSS asignó de los ¢886.495,6 millones en comentario, un 40% en la partida de “remuneraciones”, cuyo egreso real alcanzó un total de ¢354.634,3 millones. Este total asigna recursos para la creación de 1.382 plazas en sueldos para cargos fijos, lo anterior con base en lo dispuesto en las Políticas Salariales de Empleo de esa entidad para el año 2006¹, con el propósito de resolver en algunos casos los refuerzos de labores y reducir el tiempo extraordinario. No obstante, durante el año 2006 la creación de plazas no alcanzó el 6,0% máximo de crecimiento permitido en las mencionadas Políticas, debido a que las unidades ejecutoras no contaron con los recursos suficientes para financiar sus necesidades de personal y a que no se plantearon las necesidades con el tiempo suficiente para ser incorporadas en los diferentes documentos presupuestarios.

Otros gastos importantes fueron el de pensiones y jubilaciones contributivas, el cual alcanzó un total de ¢159.640,7 millones, y representó un 18% del total de egresos, y el gasto por adquisición de valores del Gobierno Central², cuyo monto real fue de ¢109.657,8 millones, que representó un 12,4% del total de gastos de la CCSS durante el 2006. Se debe agregar que para la entidad, el crecimiento del 236,4% en la adquisición de activos financieros de un año a otro, es parte de las medidas innovadoras en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, a fin de buscar la sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo e invertir en más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad.³

¹ Capítulo I puntos 1.1 y 1.2 de la Política Salarial y de Empleo para el año 2006, aprobada por la Junta Directiva, en el artículo 5 de la Sesión N° 8027 del 26 de enero del 2006 y reformada mediante sesión N° 8039 del 2 de marzo de 2006.

² Corresponde a inversiones en títulos de valores del Gobierno Central.

³ Dirección de Presupuesto de la CCSS.

Por otra parte, en relación con los recursos correspondientes al financiamiento externo, provenientes del Banco Centroamericano de Integración Económica; durante el año 2006 se obtuvo la suma de ₡3.368,8 millones, suma que superó al monto esperado en ₡1.739,8 millones. De estos recursos solo se aplicaron ₡553,5 millones, o sea un 16,4% en gastos en construcciones, adiciones y mejoras, y como se dijo el resto corresponde a subejecución presupuestaria.

3.5.2. Sobre la evaluación física

La evaluación física muestra al 31 de diciembre de 2006 un nivel de cumplimiento del Plan Operativo Anual de un 88,7%¹. En cuanto a la evaluación por programas, el Programa de Atención Integral de la Salud refleja un 85,3% de las metas logradas o que obtuvieron una calificación satisfactoria. Entre las acciones más relevantes en la atención directa a las personas se encuentra el otorgamiento de 16,5 millones de consultas, lo que representa un promedio de 3,74 consultas por habitante, el cual se incrementó con respecto a los años 2004 y 2005 tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

Caja Costarricense de Seguro Social
Consultas totales otorgadas y consultas por habitante
2004-2006

	2004	2005	2006
Consultas médicas generales	6,590,569	6,763,201	6,694,549
Consultas odontológicas	1,925,782	1,916,868	1,944,716
Consultas en urgencias	3,987,111	4,316,349	4,582,001
Consultas otros profesionales	382,361	402,858	465,940
Consultas médicas especializadas	2,681,661	2,655,900	2,814,642
Total de Consultas	15,567,484	16,055,176	16,501,848
Población de Costa Rica	4,248,508	4,325,838	4,412,655
Consultas per cápita	3.66	3.71	3.74

Cuadro 2.38

Fuente: CCSS, Dirección de Planificación Institucional.

En relación con el Programa de Atención Integral del Seguro de Pensiones, se cumplió un 45,5% de las metas y se obtuvo un nivel de logro satisfactorio. Entre las acciones más relevantes de este programa, está el otorgamiento de 8.799 nuevas pensiones en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, la revaloración de los montos de pensión en un 11,8% y una cobertura del 86,6% de la población adulta mayor cubierta con tarjeta de Ciudadano de Oro vigente.

Dentro del Programa de Conducción Institucional, el logro en el nivel de cumplimiento de metas y de avance satisfactorio representó un 71,0% con respecto al total de las acciones

¹ Oficios DPI-219-07 y DPI-297-07 del 23 de febrero y 9 de marzo de 2007, respectivamente, de la Dirección de Planificación Institucional de la CCSS.

del programa. Entre los aspectos más relevantes está la apertura de 26 nuevos EBAIS¹, la ejecución del Plan de Promoción de la Salud. Además, los programas de proyección de los Hospitales hacia las comunidades; el aumento de cobertura en las poblaciones indígenas, las acciones llevadas a cabo para reducir la morosidad, y el mejoramiento de las estrategias para aumentar el nivel de ingresos financieros.

El Programa del Régimen No Contributivo cuenta con una única acción, la cual está relacionada con el otorgamiento de 2.000 nuevas pensiones al adulto mayor en riesgo, superando la meta en 298 pensiones adicionales a lo programado. También éstas experimentaron un incremento en el monto, al pasar de un promedio de ₡17.500 a ₡35.000 mensuales.

Recuadro 2.16

CCSS: Objetivos de mejora

En lo que respecta a objetivos de mejora, la CCSS realizó una agregación de las metas institucionales en función de su logro. De un total de 88 metas², un 78,4% correspondieron a objetivos de mejora y un 21,6% a objetivos de producción. El 75,4% de las metas para lograr objetivos de mejora fueron ejecutadas o tuvieron un nivel de desempeño satisfactorio, un 5,8% de las metas logró un buen nivel de avance y el restante 18,8% corresponde a metas con atraso crítico.

Entre algunas de las metas relevantes están las relacionadas con los principales proyectos de inversión en infraestructura hospitalaria, las cuales inicialmente presentaron una asignación presupuestaria de ₡7.403,8 millones, de los cuales se ejecutaron ₡4.922,9 millones, esto es un porcentaje de ejecución presupuestaria de un 66,5%.

Recuadro 2.17

CCSS: Equipamiento Hospitalario

El total de equipamiento ejecutado asciende a ₡4.991,6 millones, de un total asignado de ₡9.279,3 millones, es decir, se ejecutó un 53,8%. En lo que respecta a las metas de equipamiento institucional, la CCSS invirtió del total de recursos presupuestados un 66,2% en las unidades hospitalarias, un 10,7% en proyectos en fase constructiva y un 23,1% en compras de equipo de alta complejidad, tal y como se muestra en el cuadro siguiente.

¹ Nuevos EBAIS ubicados en las regiones de Central Sur, Central Norte, Brunca, Chorotega, Huetar Atlántica y Huetar Norte.

² El Plan Operativo Institucional de la CCSS fue replanteado en el año 2006, para mantener únicamente las metas más estratégicas y relevantes. Así, de 186 metas iniciales se redujo a 88, quedando el 63,6% en procesos importantes y el restante 36,4% de efecto o producto.

Caja Costarricense de Seguro Social
Seguro de salud - Equipamiento hospitalario
-Millones de colones-

Recuadro 2.17
(continuación)

Unidades	Asignación presupuestaria	Ejecución presupuestaria	% de ejecución
Hospitales	4,080.1	3,305.5	81.0%
Unidades de proyectos	3,299.2	533.9	16.2%
Compra de equipo institucional	1,900.0	1,152.2	60.6%
Total	9,279.3	4,991.6	53.8%

Cuadro 2.39

Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social. Dirección de Presupuesto.

La gestión presupuestaria de la CCSS en el año 2006 evidencia mejor disposición y esfuerzo proactivo para procurar un incremento en la recaudación de los recursos y mejorar el manejo de los gastos, contribuyendo de esta manera en el cumplimiento del plan operativo y al logro del fortalecimiento institucional.

La evaluación del PAO señala como resultado un desempeño satisfactorio en el cumplimiento de las metas establecidas para cada uno de los programas, lo cual se complementa con una ejecución presupuestaria que alcanzó un 91,4% de los gastos programados, lo cual denota esfuerzos por superar las debilidades observadas durante el 2005, cuando el incumplimiento de la fecha de presentación de los informes sobre realización de los planes, no permitió a este órgano contralor realizar las revisiones y análisis correspondiente en forma oportuna. También, la información sobre la gestión institucional fue aportada con mayor detalle, lo cual agilizó el análisis correspondiente, aspecto que es fundamental en los esfuerzos para contar con mejores instrumentos para la toma de decisiones, que beneficia el mejor uso de los recursos, la transparencia y la rendición de cuentas.

No obstante lo anterior es trascendental que la CCSS se dedique a superar las debilidades observadas en aspectos que recibieron una baja calificación en la evaluación en el cumplimiento de las metas durante el 2006, tales como la dotación a los EBAIS de la infraestructura física de acuerdo a sus necesidades, mejorar la infraestructura de los establecimientos de salud en comunidades indígenas, promover la participación de los grupos indígenas en los programas de mejoramiento de calidad de vida, implementar un centro de coordinación de emergencias institucional, mejorar los sistemas de comunicación para la atención de emergencias y desastres en los hospitales y concluir el proceso de implementación de Contralorías de Servicios.

4. Sector Educación

Existe consenso en que la educación es uno de los factores fundamentales para desarrollar y mantener ventajas competitivas, incrementar el capital humano, lograr la convivencia democrática, aumentar la participación ciudadana, aumentar la calidad y productividad de los empleos, y en general, para potenciar el desarrollo socioeconómico de la población. En consecuencia constituye uno de los principales factores para disminuir la pobreza.

No obstante, tal como lo ha indicado esta Contraloría General, en el sector educativo costarricense existen problemas estructurales que inciden en el resultado de la gestión del Ministerio de Educación Pública (MEP), como son: la organización administrativa, las tecnologías de información, la formación y el nombramiento y pago a los docentes, deserción estudiantil, baja cobertura de la educación secundaria, ausencia de regulación y control al estímulo del Estado a la iniciativa privada en educación, debilidades en la gestión del Fondo Nacional de Becas e infraestructura y equipamiento educativos. Acerca de algunos de estos temas se hará referencia seguidamente.

4.1. Ausencia de regulación y control del estímulo del Estado a la iniciativa privada en materia de educación

La iniciativa privada en materia de educación merece el estímulo del Estado según lo establece el artículo 80 de la Constitución Política de nuestro país, cuya regulación debe estar definida por ley de la República. En vista de la importancia y rango constitucional del mandato, este órgano contralor examinó los mecanismos de regulación y control establecidos por el Ministerio de Educación Pública para la tutela de los fondos públicos que se transfieren a los centros educativos privados. Al respecto, se constató que no se cuenta con una ley que regule el estímulo a la iniciativa privada en materia de educación, necesaria para brindar seguridad jurídica acerca de los criterios que la rigen en materia de requisitos, condiciones, tipo de beneficios a otorgar y normas sobre el control del uso y destino de los fondos públicos involucrados; tampoco se tiene como práctica suscribir contratos con los centros privados de educación de forma que se establezcan claramente los derechos y obligaciones de las partes, con el fin último de garantizar el efecto deseado por el Estado en cuanto al mejoramiento de la educación en el país.

Asimismo, se determinó la falta de mecanismos y sistemas de información que permitan identificar la cuantía del aporte del Estado a dichos centros educativos, siendo que las Leyes de Presupuesto Ordinario y Extraordinarios de la República no incluyen el detalle suficiente en la Relación de Puestos del MEP, y no se ha sistematizado el cálculo preciso del aporte. En consecuencia de lo anterior, esta Contraloría General debió tomar de referencia un monto aproximado invertido por el Estado de ₡4.763,6 millones en el año 2005 y de ₡5.250,1 millones en el 2006. En relación a lo expuesto se concluye que al momento del estudio existía total ausencia de controles que no permitía verificar si los fondos públicos atinentes al estímulo de centros educativos privados se otorgan con equidad, y en apego a los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad.

En razón de lo encontrado la Contraloría General dispuso al MEP emitir las normas que regulen el otorgamiento de estímulos a la iniciativa privada en materia de educación; suscribir

convenios con los centros privados de educación, definir la instancia interna encargada del control respectivo y ajustar la Relación de Puestos del Ministerio para que permita distinguir aquellos profesionales contratados por el Estado y que laboran en dichos centros privados, todo lo que resulta imprescindible para que dicho Ministerio esté en capacidad de rendir cuentas sobre el uso de estos fondos públicos y de los logros y utilidad que se obtiene al estimular la iniciativa privada en materia de educación.

Como resultado de las gestiones realizadas por ese Ministerio para el cumplimiento de las disposiciones, se publicó el *“Reglamento del otorgamiento de estímulos a la iniciativa privada en materia de educación por parte del MEP”*¹, que establece las modalidades de estímulos a otorgar; a saber: facilitación de personal, transferencias de recursos económicos, participación de docentes del centro privado en procesos de capacitación para educadores, participación de estudiantes de centros privados en actividades culturales y científicas en centros de educación pública, préstamo o arrendamiento de instalaciones educativas del MEP.

El Reglamento incluye la obligación de firmar convenios con los centros privados de educación, siendo que los subsidios deben contar con un contrato de regulación específica de estímulos. A la fecha está pendiente la firma de los respectivos convenios con los centros de enseñanza privados que reciben esos beneficios.

Asimismo, el control del cumplimiento de la citada normativa, según indica el MEP, estará a cargo del Departamento de Centros Privados y el Viceministro Académico de ese Ministerio, instancias responsables de coordinar el proceso de otorgamiento de estímulos a la iniciativa privada. Además, de acuerdo con el último cronograma presentado a esta Contraloría, se llevará a cabo una reorganización de algunos departamentos relacionados con la puesta en marcha del proceso de otorgamiento y fiscalización de estímulos.

Finalmente, en lo relativo al ajuste a la Relación de Puestos del Ministerio que permita distinguir aquellos profesionales contratados por el Estado y que laboran en dichos centros privados, la administración ha tomado acciones para cumplir lo dispuesto por el órgano contralor. Entre ellas, lo conducente a corroborar el personal del MEP que labora destacado en los centros privados, con el fin de identificar inconsistencias; además se está verificando la información contenida en las acciones de personal de los funcionarios que fueron reportados por esos centros educativos en el período 2006-2007, tomando en consideración lo indicado en el reciente decreto emitido. Por otra parte, no fue posible diferenciar el gasto en salarios en la propuesta del Ministerio de Hacienda para el Proyecto de Ley Ordinario y Extraordinario de la República, pues se les indicó que existen limitaciones técnicas y se debe respetar el formato preestablecido.

Lo actuado hasta el momento por el MEP es objeto de seguimiento por parte de la Contraloría General, con el propósito de verificar el efectivo cumplimiento de las acciones para fortalecer los mecanismos de regulación y control establecidos por ese Ministerio para la tutela de los fondos públicos que se transfieren a los centros de educación privados.

¹ Decreto Ejecutivo 33550-MEP, publicado en La Gaceta 27 del 7 de febrero de 2007.

4.2 Sobre la gestión del MEP en materia de planillas

En años anteriores la Contraloría General de la República orientó esfuerzos de fiscalización hacia la evaluación del desarrollo, implementación y operación del Sistema Integrado de Gestión del Recurso Humano (SIGRH) del Ministerio de Educación Pública, incluyendo la evaluación de otras aplicaciones informáticas complementarias y procesos manuales que desarrolló internamente ese Ministerio, tanto para completar el ciclo de la generación de propuestas de salario que se remiten quincenalmente al Ministerio de Hacienda, como para ejercer un control de los pagos realizados.

En ese sentido, los estudios demuestran que el MEP, pese a sus objetivos y las aspiraciones tecnológicas documentadas desde hacía más de diez años, no había logrado automatizar e integrar en un solo sistema, los procesos críticos de gestión de recursos humanos y generación de la propuesta de pago de salarios; también inconsistencias en cuanto a sumas pagadas de más o de menos en el rubro de salarios, lo que tiene su génesis en el lento proceso de recopilación, análisis y remisión de la voluminosa y compleja cantidad de información, y en errores del sistema o humanos, y en el procesamiento de la referida información; que algunos procesos críticos de la generación de la propuesta de pago de salarios se realizaban sin contar con manuales de procedimientos ni un plan de contingencias adecuado; la existencia de funciones incompatibles en la operación del SIGRH; y el desarrollo de aplicaciones sin metodología de ciclo de vida de desarrollo de los sistemas.

Debido a los riesgos asociados a las debilidades detectadas, esta Contraloría General dispuso al jerarca del MEP de ese entonces, conformar una comisión de trabajo para evaluar los riesgos del sistema de pago de salarios y con base en ello emitir un informe con las alternativas de solución y el cronograma de trabajo que detalle las acciones y asigne las responsabilidades y autoridad correspondientes, a fin de que el MEP cuente con una solución automatizada, integral y sostenible para el sistema de pago de salarios, cuya estabilidad permita la asignación de la responsabilidad en la generación y calidad de la información.

Asimismo, se dispuso a ese Despacho Ministerial implementar controles alternos para el sistema de pago de salarios en operación mientras se daba el ajuste pertinente, y adaptar la estructura organizacional para dar soporte a los procesos requeridos por el citado sistema. Además, se solicita iniciar una investigación para determinar si algunas de las debilidades se podrían atribuir a eventuales incumplimientos del proveedor contratado para la implementación del SIGRH; segregar las funciones incompatibles; desarrollar los manuales de procedimientos del proceso de propuesta de pago de salarios, entre otras disposiciones giradas al jerarca del MEP en esa oportunidad.

En virtud de la relevancia y del impacto sobre la Hacienda Pública que tienen las disposiciones de cita, este órgano contralor ha venido realizando seguimiento documental y de campo sobre su cumplimiento. Como producto de este proceso se comprobó que persistía la ausencia de una solución tecnológica integral concreta y de usuario final para los procesos de generación de propuesta de pago salarial; la generación de sumas pagadas de más y de menos a algunos funcionarios del MEP; esta última situación ameritó la remisión al Ministerio Público de varias denuncias penales. Además, ante gestiones de la Contraloría General, se inició en el Ministerio un procedimiento administrativo para determinar si se podían atribuir

eventuales responsabilidades en relación con los hechos suscitados en torno a la contratación del sistema de pago de salarios.

En adición a lo expuesto, y en razón de que el ciclo de generación de la planilla del MEP se cierra en el Ministerio de Hacienda, dependencia que utiliza el Sistema de Pagos (SPA) desarrollado hace más de 30 años en tecnología propietaria de un equipo “mainframe” IBM 390, esta Contraloría General analizó los riesgos asociados con dicha tecnología. En vista de que se presentaban factores de riesgo que aumentan el grado de criticidad del ciclo completo de gestión de recurso humano y planillas del MEP, se consideró imprescindible que los Ministros de Educación Pública y de Hacienda, implementaran en forma conjunta la solución integral a la problemática expuesta.

En consecuencia, los citados ministerios plantearon la propuesta de solución tecnológica conjunta denominada Proyecto Mep@digital, a efecto de garantizar la seguridad, confiabilidad, exactitud y oportunidad de la información salarial, y la mayor eficiencia de los procesos de gestión del recurso humano; este proyecto se encuentra en etapa de preparación para la contratación respectiva, pero no ha podido avanzar según lo programado pues en un inicio hubo falta de coordinación entre ambos ministerios, por la complejidad misma de las aplicaciones del nuevo sistema, y la escasa disponibilidad de recursos para destinarlos al Proyecto debido a su alto costo.

Cabe destacar que debido a la importancia del tema actualmente esta Contraloría General se encuentra realizando un estudio de los procesos de nombramiento y pago salarial de los docentes, a fin de verificar la legalidad y eficiencia de éstos, y la valoración de las acciones realizadas por el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Hacienda en el cumplimiento de las disposiciones giradas por este órgano contralor, así como del avance del Proyecto Mep@digital.

4.3. Tropiezos en la gestión del Programa Nacional de Becas del FONABE

El nivel de deserción y baja cobertura que enfrenta la educación costarricense en la enseñanza secundaria, en donde aproximadamente asiste el 54,0% de la población con edad para ingresar a los centros educativos, limita a estos jóvenes para que puedan acceder en un futuro a mejores empleos y a elevar su calidad de vida, lo que se origina principalmente en bajos niveles de ingreso de muchas familias costarricenses. Con el propósito de que el Estado brindara una solución al problema se creó en el año 1997¹ el Fondo Nacional de Becas (FONABE), como órgano de máxima desconcentración, con personería jurídica instrumental, adscrito al Ministerio de Educación Pública (MEP), para conceder becas a estudiantes de bajos recursos económicos que cursen estudios dentro o fuera del país en cualquiera de los ciclos educativos incluyendo postsecundaria.

Las becas están dirigidas a estudiantes de centros educativos públicos, ubicados en los cantones de menor desarrollo socioeconómico, de acuerdo con la calificación que otorga el Índice de Desarrollo Social Distrital (IDSD) que establece el MIDEPLAN. En estos centros educativos se concentra alrededor del 90,0% de las becas y el restante 10,0% se dirige a

¹ Mediante la Ley N° 7658 del 11 de febrero de 1997.

estudiantes que presentan condiciones importantes de vulnerabilidad, matriculados o no en el sistema regular de educación pública y en el nivel de educación superior. En vista del papel trascendental que tiene el sistema de becas que otorga el Estado para la permanencia de los estudiantes dentro del sistema educativo, la Contraloría General evaluó la gestión del FONABE, como se describe a continuación.

4.3.1. Falta de oportunidad en la asignación de la beca

El FONABE históricamente no ha logrado la oportunidad en la entrega de las becas, a pesar de que éste es un factor clave para la efectividad del programa, lo que bien se puede observar en el cuadro 2.39. Así, en diciembre del año 2005 fueron beneficiados 70.041 estudiantes con becas mensuales y 62.787 con becas iniciales, y en el año 2006 fueron otorgadas 63.232 becas mensuales y 68.499 becas iniciales; no obstante, el porcentaje de estudiantes a los que se otorgó beca mensual a marzo, junio y setiembre del año 2005, indica que el subsidio no se entregó a la totalidad de los beneficiarios al iniciar el curso lectivo, lo cual incide en la deserción del estudiante en el sistema educativo¹. En cuanto a las becas iniciales, a marzo de 2005 se había otorgado el 88,1% de las becas previstas, siendo que correspondía entregar el 100,0%.

Fondo Nacional de Becas:
Comportamiento de la asignación de becas en el 2005

Nivel educativo	Meta	Cantidad de becas otorgadas			
		al 30/03/05	al 30/06/05	al 30/09/05	al 31/12/05
BECAS MENSUALES	72.436	26.587	61.682	69.366	70.041
<i>Relación de la cantidad de becas de cada trimestre respecto al último trimestre del año.</i>		38,0%	88,1%	99,0%	100,0%
BECA INICIAL	63.975	55.292	61.573	62.787	62.787
<i>Relación de la cantidad de becas de cada trimestre respecto al último trimestre del año.</i>		88,1%	98,1%	100,0%	100,0%
TOTAL BECAS	136.411	81.879	123.255	132.153	132.828

Cuadro 2.40

Fuente: elaboración propia con base en la liquidación presupuestaria de FONABE 2005.

En consecuencia, un reto determinante para el Programa es lograr la oportunidad en la entrega del subsidio a toda la población que se defina como beneficiaria, al inicio y durante los 10 meses del curso lectivo.

4.3.2. La pertinencia del monto de las becas

La pertinencia del monto es otra de las variables relevantes de un sistema de becas a efecto de mantener a los estudiantes de escasos recursos dentro del sistema educativo. De esta forma el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) y la línea de pobreza (LP) son criterios que permiten determinar si resulta pertinente el monto de la beca, ya que si el niño o joven al menos pudiera obtener recursos que financien su alimentación, o sus necesidades básicas,

¹ Una de las causas del atraso es que muchos centros educativos remiten la lista de beneficiarios al FONABE en forma extemporánea.

entonces los padres de familia tendrían incentivos para mantener sus hijos en el sistema educativo.

En el año 2005 el monto de las becas para preescolar y primaria representó 25,2% de la CBA en la zona urbana y 28,4% de la CBA rural; en cuanto a la Línea de Pobreza representó 11,5% en zona urbana y 14,4% en zona rural. Lo anterior, indica con claridad que el monto de la beca no cubre en forma significativa el costo de la Canasta Básica lo que no constituye incentivo suficiente para que los padres de familia en estado de pobreza, mantengan los niños entre 6 y 12 años de edad en las aulas. Esta situación es la misma para los padres de familia con hijos jóvenes entre los 13 y 18 años de edad, ya que el monto de la beca para secundaria representó el 40,2% y el 45,5% de la CBA urbana y rural, respectivamente; y en ese orden el 18,5% y 23,1% de la Línea de Pobreza urbana y rural. La situación que revelan dichas cifras se muestran en el siguiente cuadro.

Fondo Nacional de Becas
Monto de las becas y relación con la canasta básica
Alimentaria (cba) y la línea de pobreza (lp)
2005

Tipo de beca	Monto de la beca por mes (colones)	% de la CBA urbana	% de la LP urbana	% de la CBA rural	% de la LP rural
Becas institucionales					
Preescolar	5.000,0	25,1%	11,5%	28,4%	14,4%
Primaria	5.000,0	25,1%	11,5%	28,4%	14,4%
Secundaria	8.000,0	40,2%	18,5%	45,5%	23,1%
Beca de transporte	11.200,0	56,3%	25,8%	63,7%	32,3%
Proyectos específicos					
Adolescentes y jóvenes madres en riesgo social	15.000,0	75,4%	34,6%	85,2%	43,3%
Población con necesidades educativas especiales	12.000,0	60,4%	27,7%	68,2%	34,6%

Cuadro 2.41

Fuente: elaboración propia con datos del programa y del INEC.

4.3.3. Baja cobertura potencial del programa

Es importante para mantener la población en estado de pobreza en el sistema educativo, que la cobertura potencial de la población objetivo se acerque a su totalidad, en la medida en que los recursos disponibles lo permitan. Sin embargo, este órgano contralor considera que la beca mensual del FONABE ha mantenido una cobertura baja para la población de 5 a 18 años en estado de pobreza, pues corresponde al 22,2% entre los que asisten a las aulas, y al 19,5% entre la población total en esas edades. El nivel de cobertura en secundaria no ha sido total, aunque existe una mayor cobertura, pues la cantidad de becas asignadas en el 2005, representa el 40,6% de la población en pobreza que asiste a la educación regular y el 30,0% del total de la población en pobreza, con edades entre 13 y 18 años. La cobertura del programa de becas se muestra en el cuadro 2.41.

El aspecto relativo a la baja cobertura resulta contradictorio y preocupante si se considera que el programa ha generado superávit presupuestarios que en el año 2005 ascendió a

¢1.571,2 millones y en el año 2006 a ¢1.849,1 millones, de manera que existen posibilidades de mejora si se corrigen los problemas de gestión.

Esta situación adquiere mayor complejidad pues también es baja la cobertura potencial de la modalidad de beca inicial; ésta asciende al 31,7% de la población pobre entre 5 y 12 años que asiste al sistema educativo y a un 31,1% de la población pobre en esas edades.

Fondo Nacional de Becas
Estimaciones de cobertura potencial^{1/} del programa según nivel educativo y tipo de beca

Nivel educativo	Edad	Becas otorgadas 2005 ^{2/}	Población en pobreza			Relaciones	
			Asiste educación regular o abierta	No asiste al sistema educativo	Total	Becas/ Población en pobreza que asiste a la educación	Becas/ Población Total en pobreza
Becas mensuales							
Preescolar	de 5 a 6 años	1.766	34.052	1.766	35.818	5,2%	4,9%
Primaria	de 7 a 12 años	22.715	164.257	2.152	166.409	13,8%	13,7%
Secundaria	de 13 a 18 años	43.188	106.484	37.713	144.197	40,6%	30,0%
Total	de 5 a 18 años	67.669	304.793	41.631	346.424	22,2%	19,5%
Beca inicial	de 5 a 12 años	62.787	198.309	3.918	202.227	31,7%	31,1%

Cuadro 2.42

Fuente: Elaboración propia con información del programa y del INEC.

^{1/} Relación de la cantidad de becas asignadas por nivel educativo en el 2005 y población en pobreza que asiste o no al sistema educativo con las edades correspondientes.

^{2/} Las becas de transporte se incluyen en el nivel de secundaria, a pesar de que una persona puede recibir los dos tipos de becas. No se incluyen las 1.365 becas de Necesidades Educativas Especiales por cuanto no se pueden separar por nivel educativo. No se incluyen las becas de postsecundaria en el análisis.

4.3.4. Limitaciones del mecanismo de acceso y selección de beneficiarios

El actual mecanismo de selección y acceso al programa de becas que utiliza el FONABE no garantiza que obtengan el beneficio aquellos educandos que más lo necesiten, ya que en la actualidad el acceso se da por demanda del interesado cuando los padres o encargado se presentan al centro educativo para llenar la denominada Ficha Socioeconómica. Así, la selección por demanda excluye posibles beneficiarios por desinformación, imposibilidad de pagar costos de transporte y el costo de otros requerimientos, lo que se agrava si se considera que a su vez propicia que estudiantes sin necesidad socioeconómica obtengan el beneficio.

Además, el ingreso neto aportado al hogar que sirve como parámetro para la selección de beneficiarios no garantiza el otorgamiento de becas a los estudiantes más necesitados. Esto por cuanto dicho parámetro no es verificado, y la clasificación de las familias que permite realizar en extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad no se acompaña de una política expresa de otorgar becas precisamente en ese orden de prioridad. Además, los rangos de ingreso de cada nivel son muy amplios, por ejemplo en la zona urbana se tiene hasta ¢14.782,6 en el primer nivel de ingreso, entre ese valor y ¢30.828 en el segundo nivel y entre este valor y ¢61.656 en el tercer nivel, lo que genera que los beneficiarios constituyan un grupo muy heterogéneo de jóvenes desde el punto de vista económico.

4.3.5. Necesidad de fortalecer la organización del FONABE

Con el propósito de fortalecer la gestión del FONABE la Contraloría General solicitó poner a derecho¹ la operación del contrato de fideicomiso suscrito con el Banco Nacional de Costa Rica -instrumento para administrar los recursos del Fondo- de manera que el FONABE como órgano del MEP asuma las funciones transferidas al Fiduciario ejecutadas con funcionarios contratados bajo una relación laboral privada. En consecuencia, dicho órgano se encuentra en el proceso de nombrar los funcionarios bajo el régimen del Servicio Civil, para lo que las autoridades de gobierno tienen hasta el 30 de abril de 2007 para cesar la relación privada de empleo. Tales acciones junto con el fortalecimiento de los instrumentos de trabajo y del control interno² permitirán eficientizar la labor del Fondo.

Ante las debilidades encontradas en el FONABE la Contraloría General solicitó a la Junta Directiva coordinar con el Ministro Rector del Sector Social y de Lucha Contra la Pobreza formar parte del sistema único para la identificación y selección de beneficiarios, redefinir el mecanismo de acceso al Programa para reducir la proporción de becas que se otorgan por demanda del interesado, aumentar la cobertura potencial y efectiva del Programa, reducir la amplitud de los niveles de prioridad de los beneficiarios, establecer un mecanismo de valoración de las condiciones sociales que se consultan en la ficha socioeconómica que permita integrar la dimensión social con la dimensión del ingreso en un solo índice, con base en el cual, se determine la calificación o no para acceder a las becas.

Así, con las medidas de mejora que impulsa esta Contraloría General se espera que el Programa Nacional de Becas oriente sus esfuerzos y recursos a la atención prioritaria de los niños y jóvenes con mayores carencias y minimice las filtraciones de población que no está en condición de pobreza, para contribuir a mantener los estudiantes en el sistema educativo, y por ende, garantizar su derecho a la educación romper el círculo intergeneracional de la pobreza.

Ministerio de Educación Pública (MEP)

Recuadro 2.18

El presupuesto inicial del Ministerio de Educación Pública (MEP) consignado en la Ley N° 8490, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el ejercicio económico del 2006, ascendió a ₡536.314,6 millones y el presupuesto al 31 de diciembre de 2006 ascendió a la suma de ₡545.440,1 millones, lo que significa un aumento relativo de 1,7% y en términos absolutos de ₡9.125,4 millones.

El gasto ejecutado, tal como se observa en el cuadro 2.42, ascendió a la suma de ₡536.086,9 millones, que significó una ejecución del 98,3% del presupuesto aprobado, y las partidas Remuneraciones, Servicios, Transferencias corrientes y de capital alcanzaron un nivel de ejecución aproximado al 90,0%. En relación con las partidas Materiales y Suministros y la de Bienes Duraderos, el nivel de ejecución fue de un 54,8% y de un 50,7% respectivamente, lo

¹ Informe DFOE-EC-23/2004.

² Informes DFOE-EC-60/2002, DFOE-EC-18/2004, DFOE-EC-23/2004, DFOE-EC-53/2004, DFOE-EC-54/2004, DFOE-EC-24/2005, DFOE-EC-26/2005.

Recuadro 2.18
(continuación)

cual muestra las debilidades en la ejecución del Plan de Compras por parte de la Proveeduría Institucional.

Ministerio de Educación Pública
Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2006
Al 31 de diciembre de 2006, por partida
En millones de colones

Objeto del gasto	Monto Final Autorizado	Relativo	Monto Ejecutado	Relativo	% De Ejecución
TOTALES	545.440,1	100,0	536.086,8	100,0	98,3
Remuneraciones	368.441,0	67,5	365.348,6	68,2	99,2
Servicios	11.344,9	2,1	9.240,8	1,7	81,5
Materiales Y Suministros	1.353,2	0,2	741,1	0,1	54,8
Bienes Duraderos	3.136,0	0,6	1.590,2	0,3	50,7
Transferencias Corrientes	153.937,6	28,2	152.889,9	28,5	99,3
Transferencias De Capital	7.227,4	1,3	6.276,2	1,2	86,8

Cuadro 2.43

Fuente: Liquidación del Presupuesto de la República, 2006 Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la estructura programática del MEP el Programa 573 “Implementación de la Política Educativa”, es el programa sustancial y absorbió aproximadamente un 74,0% de los gastos para el año 2006, por lo que resulta relevante referirse a los resultados alcanzados a nivel presupuestario, y en el logro de algunas metas de producción y de gestión¹ de dicho Programa.

Resultados de la producción física y de gestión.

El siguiente cuadro muestra los resultados obtenidos por el MEP para el ejercicio 2006, con respecto a las metas relacionadas con la cobertura² de los diferentes niveles de enseñanza.

Ministerio de Educación Pública
Programa 573 implementación de la política educativa
Cobertura según nivel educativo
Cantidad de estudiantes

Descripción	Programado	Alcanzado	%
Preescolar	98.406	98.279	99,9
Primaria (I yII Ciclos)	487.142	489.095	100,4
Secundaria III Cido y Educ. Div. Académica	206.439	214.092	103,7
Secundaria Técnica III Cido y Educ Div. Técnica	60.100	61.841	102,9
Enseñanza Especial	14.272	14.623	102,5
Educación jóvenes y adultos	73.327	72.984	99,6

Cuadro 2.44

Fuente: Informe de Autoevaluación Presupuestaria Ejercicio Económico 2006. MEP.

¹ Los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la elaboración de la Estructura del Plan Anual Operativo para las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos, definen como meta de producción: El total de bienes y servicios que se espera producir en el ejercicio presupuestario y como meta de gestión: La expresión concreta, cuantificable del objetivo de mejora previamente definido para el ejercicio presupuestario.

² El porcentaje de logro en las metas de cobertura se mide comparando lo programado con lo realmente alcanzado.

Las metas de producción con nivel de logro alto se explican en la creación de nuevos centros educativos e instituciones de secundaria, y en la Enseñanza Especial al integrar estudiantes con discapacidad al sistema regular mediante aulas integradas, escuelas de enseñanza especial y servicios fijos e itinerantes. En el caso de la apertura de centros educativos la meta planeada se cumplió en un 130,0% con la creación de 23 instituciones de secundaria, y superó la meta en 13 instituciones; y fueron creados 20 colegios de Telesecundaria que constituye el 100,0% de lo planeado. Además, es importante señalar que se crearon 8 centros educativos indígenas y se abrieron nuevos servicios de educación especial.

Recuadro 2.18
(continuación)

Ministerio de Educación Pública
Programa 573: Implementación de la política educativa
Resultados físicos de la ejecución del
Subprograma N° 01 enseñanza preescolar i y ii ciclos
Para algunas metas de gestión del año 2006

Código	Meta de gestión	Preescolar I y II ciclos		
		P ^{1/}	A ^{1/}	%
1.3.1	Atender a las comunidades dispersas, mediante el programa de maestro itinerante de preescolar, poniendo en funcionamiento 89 servicios.	89	89	100,0
2.3.1	Lograr el funcionamiento de 619 instituciones unidocentes con maestro adicional.	619	733	118,4
2.4.1	Incorporar 600 escuelas al Programa Escuelas Dignas para Todos.	600	11	1,8
2.5.1	Incorporar 7000 estudiantes al Programa Aulas Abiertas en el año 2006.	7.000	6.232	89,0
2.6.1	Brindar capacitación y desarrollo profesional para 5000 docentes de Informática Educativa de I y II Ciclos.	5.000	3.787	75,7
2.7.1	Ampliar al menos en un 2.6% la cobertura del Programa Nacional de Informática Educativa para el I y II Ciclo.	2.6%	0.8%	30,8

^{1/} P=Programado A=Alcanzado
Fuente: Informe de Autoevaluación Presupuestaria Ejercicio Económico 2006. MEP

Cuadro 2.45

Por otra parte, en el Subprograma N° 01 “Enseñanza Preescolar, I y II Ciclos”, tal como se observa en el cuadro anterior, destaca el impulso que se le ha dado a la modalidad de Maestro Itinerante, con el fin de mejorar la oferta educativa en comunidades rurales muy dispersas, y el número importante de escuelas unidocentes (733) que fueron reforzadas con un maestro adicional.

En cuanto a la meta de gestión: “Ampliar al menos en un 2.6% la cobertura del Programa de Informática de I y II Ciclos”, el incremento alcanzado fue de 0,8% teniéndose un nivel de cumplimiento de la meta del 30,8%, esto por cuanto los centros educativos atendidos en el 2006 contaban con una población de escolares menor a la prevista, y quedaron en proceso de instalación los equipos para 16 escuelas de nuevo ingreso al programa, pues no lograron concluir la infraestructura necesaria para instalar las computadoras de acuerdo

Recuadro 2.18
(continuación)

con las condiciones requeridas¹, de lo que deriva la importancia de prever y coordinar las acciones que permitan obtener el equipo, la infraestructura y el recurso humano necesarios para alcanzar la meta trazada.

La asignación presupuestaria de gastos para este subprograma se ejecutó aproximadamente en un 100,0% (¢201.338,9 millones presupuestados y ¢200.416,4 millones ejecutados), lo que resulta congruente con la proporción lograda en el cumplimiento de las metas.

Sobre el subprograma N° 02 “III Ciclo y Educación Diversificada Académica”

El subprograma tiene 5 metas de gestión, entre éstas destaca la referente a “*Brindar capacitación y desarrollo profesional para 2000 docentes de informática educativa del III Ciclo*” que se cumplió en un 62,0% debido a que las capacitaciones se realizan en tiempo lectivo; y la de “*Aumentar un 5,0% en la cobertura del Programa de Informática para III Ciclo, en el 2006*”, cuyos resultados no se alcanzaron pasando de una cobertura del 89,8% en el 2005, a una del 89,0% en el 2006, ya que los centros educativos seleccionados no tenían la infraestructura requerida para desarrollar el programa.

Sobre el subprograma N° 03 “III Ciclo Educación Diversificada Técnica”

En el Subprograma las 5 metas de gestión que contiene alcanzaron porcentajes de realización que superan el 100,0%. Así, fueron dotados con equipo moderno 18 laboratorios en las diversas especialidades técnicas, esto en Puntarenas, Santa Cruz, Quepos, Cóbano, Siquirres, Nicoya, Los Chiles, entre otros. Se logró incluir el inglés conversacional en las siguientes 5 especialidades de la educación técnica: Ejecutivo para centros de servicio, Administración y operación aduanera, Contabilidad, Turismo rural y Electrotécnica. Asimismo, se ampliaron las posibilidades educativas de los estudiantes de los colegios nocturnos con la incorporación de especialidades técnicas en su currículo.

La ejecución del presupuesto de este subprograma fue de un 99,4%, ya que de ¢35.022,7 millones de presupuesto aprobado se ejecutaron ¢ 34.816,5 millones.

Sobre el subprograma 07 “Programas de Equidad Social”

El desafío del subprograma 07 “Programas de Equidad Social” es proveer infraestructura, servicios y materiales que permitan la oportunidad de acceso, la permanencia y el éxito de los estudiantes en el sistema educativo.

¹ Según Informe de Autoevaluación Presupuestaria Ejercicio Económico 2006 - MEP

Ministerio de Educación Pública
Programa 573 implementación de la política educativa
Subprograma 07 programa de equidad social
Resultados de las metas de producción 2006

Recuadro 2.18
(continuación)

Productos	Unidades de Medida	P ^{1/}	A ^{1/}	%
Servicios de alimentación en el comedor escolar	Estudiantes atendidos	576.860	582.708	101,0
Beca inicial	Estudiantes beneficiados	68.453	68.449	100,0
Becas a estudiantes	Estudiantes beneficiados	15.290	13.153	86,0
Servicio de transporte de estudiantes	Estudiantes beneficiados	67.338	70.692	105,0
Servicios de transporte para estudiantes discapacitados	Estudiantes beneficiados	500	228	45,6
Infraestructura Educativa	Obras financiadas	700	1.240	177,1
Suministro de mobiliario escolar	Pupitres	50.000	49.077	98,2

Cuadro 2.46

^{1/} P=programado A= Alcanzado

Fuente: Informe de Autoevaluación Presupuestaria Ejercicio Económico 2006. MEP.

Como se observa las metas de producción fueron cumplidas, aunque la meta de “*Servicios de transporte para estudiantes discapacitados*” resultó baja pues se atendieron los beneficiarios del área metropolitana, pero no así los de instituciones ubicadas en áreas rurales, debido a falta de seguimiento. En razón de lo anterior, a partir de julio de 2006 el programa fue trasladado a la División de Equidad, a lo que deberá ese Ministerio dar estricto seguimiento. En cuanto a las metas de gestión se logró el 100,0% de las referidas a transferir recursos a las juntas de educación y administrativas por ¢11.278,9 millones para atender 582.708 estudiantes, y a girar ¢889.895,0 millones para beneficiar a 68.449 estudiantes (ver comentario sobre la gestión de FONABE en este aparte).

Por otra parte, resulta de gran relevancia indicar que el porcentaje de gasto público dedicado a educación con un presupuesto inicial del MEP para el año 2006 de ¢536.314,6 millones, representó el 5,6% del Producto Interno Bruto (PIB) estimado del año 2006, cifra que no cumplió, en términos ex ante, con lo señalado en el artículo 78 de la Constitución Política de la República, que establece la obligación de destinar al menos el 6,0% del PIB a la educación estatal, incluida la enseñanza universitaria. Además, en forma expost, tampoco se cumplió con el mandato constitucional ya que el gasto ejecutado por el MEP en dicho periodo ascendió a ¢536.086,9 millones que representa el 5,25% del PIB estimado del año 2006. Dado que la situación se repite para el año 2007 puesto que el gasto público asignado a la educación estatal constituye el 5,6% del PIB estimado para este año, la Contraloría General interpondrá una acción de inconstitucionalidad referente a la Ley N° 8562, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el ejercicio económico del 2007.

Sobre la infraestructura educativa

Otro tema fundamental para contribuir a mejorar la calidad de la educación pública, es realizar esfuerzos que revertan el déficit y deterioro de la infraestructura educativa. Para ello, el Gobierno de la República creó en el año 1989, el Centro Nacional de Infraestructura Educativa (CENIFE), dedicado a planificar el desarrollo de la infraestructura educativa. Posteriormente, en el año 2000 se incorporaron como agentes ejecutores las Juntas de Educación y Administración, a fin

*Recuadro 2.18
(continuación)*

de mejorar las condiciones de calidad y equidad de la educación mediante la atención urgente del déficit de aulas escolares, comedores y baterías sanitarias.

Así, en diciembre del año 2004, dada la cantidad de juntas existentes en el país, la Contraloría General autorizó mediante el oficio N° 16264, un procedimiento de contratación directa que flexibilizara el sistema de contratación, en el marco de una serie de medidas de control. Dicho procedimiento consistía en que las solicitudes de autorización de compra directa planteadas ante la Contraloría General por parte de las Juntas, debían aportar el visto bueno del CENIFE, instancia que se encargaría de revisar los requisitos mínimos, y cuando las solicitudes no superaran el límite de $\text{¢}8.500.000$, la autorización debía tramitarse directamente ante el CENIFE.

Por otra parte, la auditoría interna del MEP, como componente orgánico del Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública, debía valorar y emitir un informe sobre la efectividad de los controles internos del Ministerio, relativos al desembolso de recursos a las Juntas. Así, con base en el Informe N° 41-05 de esa Auditoría Interna que recomienda mejoras al control ejercido en el CENIFE, el órgano contralor autorizó la primera prórroga para la aplicación de este procedimiento especial, aumentando la cobertura de la contratación directa a los rubros de equipo de cómputo, maquinaria industrial y agrícola, semovientes y material didáctico; además, estableció un límite de $\text{¢}13.500.000$ para tramitar la contratación directamente ante el CENIFE y la unidad técnica correspondiente para los casos de equipamiento.

Posteriormente, la Contraloría General deniega la autorización para la contratación directa debido a que el 2 de noviembre de 2006 la Auditoría Interna del MEP en su informe N° 22-06 señala que no es posible dar un dictamen positivo por las debilidades en el sistema de control interno¹ del CENIFE, y que la gestión que realiza no está acorde a la que exige la gerencia de un proceso de contratación de infraestructura educativa por la vía directa.

No obstante, hay que tener presente que el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa², varía el marco normativo en la materia, al indicar en su artículo 137 que el MEP o las Juntas de Educación y Administrativas, bien pueden utilizar el procedimiento de contratación directa concursada de las obras de construcción y mantenimiento de infraestructura educativa, siempre bajo el esquema de medidas de control interno y de la debida asesoría legal y técnica, tanto como la designación de una unidad encargada de ejecutar esta labor así como autorizar el inicio de cada contratación particular.

En razón de lo anterior, resulta fundamental que la Administración emita la regulación respectiva, tome medidas de control que incluyan aquellas que atiendan las recomendaciones de la Auditoría Interna para el fortalecimiento del CENIFE, así como la estructuración orgánica y funcional para la contratación y para los servicios de asesoría legal y técnica. Estas importantes medidas han motivado al órgano contralor para dar seguimiento a las acciones del MEP en la

¹ En el 2001 la Contraloría evidenció que la mayoría de las obras se construían sin inspección técnica y en lugares no aptos, con especificaciones distintas a las establecidas, ausencia de un diagnóstico de necesidades de infraestructura que permitiera definir prioridades de asignación de recursos.

² Decreto Ejecutivo N° 33411-H del 27 de setiembre de 2006, publicado en La Gaceta N° 210 del 2 de noviembre de 2006, que rige desde 4 de enero de 2007.

materia y a incluir el tema de la gestión en la infraestructura educativa y su equipamiento en el proyecto Fiscalización de la Infraestructura Social.

Recuadro 2.18
(continuación)

En vista del papel clave que en materia de infraestructura educativa pueden tener las Juntas de Educación y Administrativas, es importante considerar lo indicado en el informe del órgano contralor N° DFOE-EC-09/2006, acerca de debilidades de índole financiero. Así, existe confusión sobre la normativa aplicable a las Juntas, debido a que en la práctica éstas son órganos de la Administración Pública subordinados al Ministerio de Educación Pública, sin embargo, el nombramiento, remoción y sustitución de sus miembros es competencia de los Gobiernos Locales; estas Juntas administran fondos públicos expuestas a un alto riesgo, custodia y registros inadecuados en las tesorerías, lo que entre otros aspectos ha generado actuaciones basadas en la confianza y no en sanas prácticas de control interno; y a la falta de supervisión e inspección de campo por parte del MEP.

Lo indicado implica retos significativos para el MEP al conciliar la participación comunal, que coadyuva en la construcción de infraestructura educativa, con la existencia de óptimos controles internos, que garanticen la eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los fondos públicos. Lo anterior es clave, si se considera la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo, que mediante el plan de mejoramiento de la infraestructura educativa y el equipamiento se pretende construir 6.800 nuevas obras de infraestructura de distintos tipos, dar mantenimiento a 300 obras por año y dotar de 320.000 pupitres nuevos a los centros educativos del país.

Instituto Nacional de Aprendizaje

Recuadro 2.19

La principal tarea del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) es promover y desarrollar la capacitación y formación profesional en todos los sectores de la producción para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense. El INA contiene dos programas, que son primero el de Servicios de Capacitación y Formación Profesional, que resulta sustantivo y gastó el 67,0% de los recursos (¢19.019,1 millones), y el segundo el de Apoyo Administrativo, que utilizó el restante 33,0% del gasto total (¢9.338,4 millones).

El Instituto Nacional de Aprendizaje obtuvo un superávit acumulado total al 31 de diciembre de 2006, que alcanza la suma de ¢38.297,3 millones, como lo muestra el siguiente cuadro.

**INA: Determinación del superávit acumulado al 31 de diciembre de 2006
(Millones de colones)**

Ingresos	41.689,50	
Gastos	28.357,50	
Superávit del período		13.332,00
Menos: ajuste al superávit 2006	62,70	
Superávit del período ajustado		13.269,30
Más: Superávit al 31 diciembre 2005		25.028,00
Total superávit al 31 diciembre 2006		38.297,30

Fuente: Elaboración propia con base a liquidaciones de presupuesto del INA.

Cuadro 2.47

Recuadro 2.19
(continuación)

Como se ha indicado en Memorias Anuales anteriores, el superávit del INA muestra un crecimiento sostenido, y el año 2006 no fue la excepción ya que dicho superávit creció un 53,0%, lo que contraviene el “Principio de gestión financiera” el cual establece que la administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento a la ley¹. El crecimiento del superávit se debe a que las principales partidas de ingresos, a saber, la Contribución patronal sobre la nómina”, supera la suma estimada en el presupuesto en un 12,0%, por otra parte, se presenta una subejecución del gasto total que alcanza un 24,0%, encontrándose entre las partidas con menor ejecución las de Servicios con un 72,0 %, Materiales y suministros con un 75,0 % y Bienes duraderos con un 42,0%.

La Administración Superior del INA justifica el crecimiento en el superávit en la captación de recursos mayor a la estimada, proyectos de construcciones que se trasladan de un ejercicio presupuestario a otro por más de un año según su ruta crítica, los bajos porcentajes de adjudicación de las licitaciones tramitadas para la contratación de servicios de instrucción técnica, baja ejecución de las unidades regionales que ejecutaron solo un 67,0% del plan de contratación, además señalan la falta de una adecuada planificación en materia presupuestaria, y las limitaciones impuestas al gasto por medio de las políticas públicas macroeconómicas y los llamados techos presupuestarios en la ejecución de recursos públicos definido por el Ministerio de Hacienda².

En este sentido la Procuraduría General de la República en su oficio N° C-050-2006 concluye que:

“4.- No obstante, en la medida en que la directriz impida al INA el logro de los fines que justifican su existencia legal, la directriz será dudosamente constitucional, por violación a la autonomía administrativa. Inconstitucionalidad que también podrá resultar de una violación al destino de la contribución parafiscal establecida en el artículo 15 de la Ley de creación del INA./5.El respeto de la autonomía administrativa del ente autónomo y el respeto del destino de los recursos tributarios de que es acreedor dicho Ente, plantea un problema de constitucionalidad, cuya resolución corresponde a la Sala Constitucional, conforme el artículo 10 de la Constitución Política y la Ley de la Jurisdicción Constitucional.”

Al respecto, la Contraloría General ha realizado gestiones ante el INA para que tome acciones tendientes a utilizar los recursos inmovilizados en los fines que le establece el ordenamiento jurídico, de manera que se atiendan las múltiples necesidades en la educación técnica nacional, donde se requieren esfuerzos importantes para dotar a los trabajadores de los medios necesarios para mejorar su capacidad de producción y para hacerle frente a los retos que imponen los procesos de globalización, observándose una tendencia marcada hacia la exigencia de niveles cada vez más altos de educación para incorporarse a la fuerza laboral.

En este sentido, los actuales jefes del INA remitieron un nuevo plan de uso del superávit para el período 2007-2010³ ante la ineficacia del emitido en el año 2005. Este plan se orienta a proyectos en proceso de construcción, otros en refrendo y en licitación, que representan un monto de ¢2.157,1 millones; a la adquisición, renovación o sustitución de Maquinaria y Equipo por ¢17.738,4 millones; al financiamiento de proyectos especiales para ampliar los servicios de capacitación y formación profesional, específicamente en los cinco ejes prioritarios de Inglés, Informática, Hotelería y Turismo, Reconversión Productiva y Formación de Micro, Pequeñas

¹ Artículo 5, inciso b) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de setiembre de 2000.

² Artículo V, sesión N° 4283 celebrada por la Junta Directiva del INA el 12 de febrero de 2007

³ Oficio SGA-167-2007, del 13 de marzo 2007, de la Subgerencia Administrativa.

y Medianas Empresas; y proyectos específicos en infraestructura en diversas regiones del país¹.

*Recuadro 2.19
(continuación)*

Es importante resaltar también que el nivel de cumplimiento de las metas de producción y de los productos finales o relevantes², alcanzaron porcentajes mayores al 90,0%; sin embargo, este órgano contralor encuentra que el nivel de cumplimiento del plan operativo anual contrasta con una ejecución del presupuesto de apenas el 76%, de lo cual la Administración no brinda justificaciones o aclaraciones. Asimismo, el Instituto presenta únicamente indicadores de eficacia, careciéndose de otros que midan resultados acerca de la relación entre la producción de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto (eficiencia); la capacidad de la entidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de su misión (economía); y la capacidad para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios (calidad). En consecuencia, resulta limitado el proceso de evaluación de resultados y rendición de cuentas.

5. Sector Ambiental

5.1. Sector ambiental descoordinado e ineficiente gestión

El párrafo 3° del artículo 50 de la Constitución Política otorga al Estado el deber ineludible de defender y preservar el derecho de todas las personas a disfrutar de un medio ambiente sano y equilibrado. Dicha disposición se desarrolla en diversos cuerpos normativos internacionales, y nacionales de rango legal o reglamentario. En ese sentido, el uso y gestión de los elementos ambientales en forma sostenible, requiere de mayores esfuerzos del Estado, a fin de lograr un desarrollo económico, social y ambiental equilibrado, ya que aunque se han obtenido resultados positivos en la protección y conservación de los recursos naturales, básicamente por la declaración de las áreas silvestres protegidas en sus diferentes categorías de manejo, y mediante el reconocimiento de los servicios ambientales a través del Programa de Pago de Servicios Ambientales (PSA), se tiene pendiente la consolidación de la propiedad del Estado sobre los parques nacionales; así como también el desarrollo de una política de Estado en materia ambiental de manera que se propicien, en forma integral, las acciones necesarias para la protección de la biodiversidad, la explotación de los recursos marino costeros, la mitigación de gases de efecto invernadero, el ordenamiento territorial y el buen manejo del recurso hídrico, entre otros. A través de las diversas fiscalizaciones en temas ambientales realizadas por esta Contraloría General, en forma transversal, abarcando además del MINAE y sus órganos relacionados, instituciones como el Ministerio de Salud, el MOPT, SENARA, AyA, gobiernos locales, entre otros, se ha determinado que el Sector Ambiental se encuentra desarticulado en algunas áreas; que existe diversidad de leyes y funciones; que hay traslado y dispersión de funciones; vacíos de competencias; ineficiente coordinación y gestión institucional; y en algunos casos inviabilidad de aplicar normas sancionatorias en materia

¹ Los lugares en donde se tiene previsto desarrollar esos proyectos de infraestructura son: Heredia, Cartago, Puntarenas, Puriscal, Lomas de Ocloro, Upala, Turismo, Guápiles, San Ramón, Plaza Turcios, Valverde Vega, Orotina, Colorado de Abangares.

² Entre los productos finales o relevantes del programa sustantivo se destacan las Investigaciones, el Diseño curricular y desarrollo tecnológico, los Servicios de capacitación y formación profesional y la Intermediación de empleo, entre otros.

de responsabilidad administrativa y civil. En este contexto, el “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Jorge Manuel Dengo Obregón” (PND) dentro de sus desafíos considera convertir al país en un sinónimo de compromiso con el desarrollo sostenible, y en una nación líder en la lucha contra el cambio climático y en la adopción de políticas de paz con la naturaleza.

5.2. MINAE: rector del sector ambiental

La misión del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las y los habitantes del país, a fin de garantizar el derecho constitucional de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Es así como el MINAE se constituye en el órgano rector del Poder Ejecutivo encargado del Sector ambiente, energía y telecomunicaciones y por tanto es el responsable de emitir las políticas ambientales nacionales en lo relativo a las áreas de: ambiente; energía; recursos hídricos; recursos forestales; áreas silvestres protegidas; recursos marinos en áreas silvestres protegidas; conservación y manejo de la vida silvestre; servicios ambientales; cuencas hidrográficas; comercialización internacional de reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero; entre otros temas relacionados con los recursos naturales según la legislación vigente. Con ese fin el citado Plan Nacional de Desarrollo dentro de sus metas sectoriales señala *“Consolidar e integrar institucional y jurídicamente el sector, fortaleciendo las capacidades de rectoría del MINAE y generando una visión estratégica de la evolución del sector”*.

Sobre el particular conviene visualizar algunas de las principales instancias involucradas en la gestión ambiental y bajo la rectoría del MINAE, a efecto de dimensionar la amplitud de la tarea de integración y coordinación que compete a ese Ministerio.

Diagrama de instituciones del Sector Ambiente

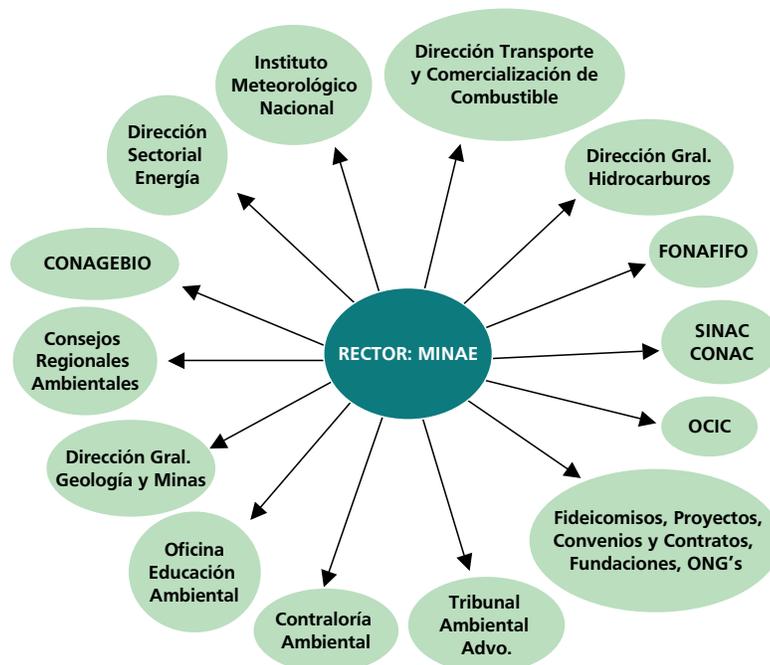


Diagrama 2.2

5.3. Sobre la ejecución presupuestaria

Para la atención de algunos de los temas señalados, y en virtud de la variedad y amplitud de temas de su competencia, el MINAE tiene organizado y distribuido el recurso humano, material y financiero en nueve programas. A partir de la revisión de la liquidación presupuestaria del período 2006, los recursos económicos, de acuerdo con su orden de importancia relativa, fueron distribuidos, principalmente en cuatro programas que son: Transferencias al Sector Energía y Minas (50,7%); Conservación y Manejo de la Biodiversidad (37,9%); Hidrometeorología Aplicada (3,9%); y Actividades Centrales (4%).

Del total de los recursos asignados, el MINAE logró una ejecución total del 95% que corresponde a un monto de ₡15.849,3 millones; porcentaje que si bien es cierto es significativo, se debe señalar que el mayor aporte se refleja en el programa de Transferencias, en donde sobresalen las asignadas al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) dedicadas al Programa de Pago de Servicios Ambientales que representa el 49,6% del total de recursos ejecutados por el MINAE. En este caso, vale mencionar que si bien es cierto la transferencia al FONAFIFO fue ejecutada en su totalidad, el 68% de la misma fue transferida en los últimos dos meses del período 2006, lo que dificultó la ejecución por parte de FONAFIFO, razón por la que los recursos se encuentran depositados en la cuenta de caja única del Estado, disponible para el FONAFIFO, constituyéndose como parte de su superávit. Dichos recursos se requieren para pagar los compromisos del Programa de Pago de Servicios Ambientales. Debido a que los mismos son administrados mediante un fideicomiso, a inicios del año 2007 el FONAFIFO por medio de un presupuesto extraordinario ajustó lo pertinente para realizar la transferencia de esos recursos al fideicomiso correspondiente.

De lo expuesto, se tiene entonces que los recursos propiamente dedicados a las funciones administrativas y sustantivas del MINAE en el año 2006 corresponden aproximadamente a un 49%; de los cuáles la mayoría fueron consumidos por el Programa de Conservación y Manejo de la Biodiversidad.

En términos generales, un 54,8% de los recursos ejecutados por el MINAE en el período 2006, corresponde a gastos de capital, de los cuales sólo un 8% están relacionados con gastos de bienes duraderos, incluyendo el pago de tierras, sea que el monto restante de los gastos de capital se refiere al giro de transferencias.

Además, considerando la ejecución de períodos anteriores, es posible inferir, a partir de estos resultados, que los recursos disponibles para ese Ministerio entre el 2004 y el 2006, en términos reales, han venido decreciendo, con el posible perjuicio que esto puede tener sobre la gestión que debe ejercer ese Ministerio en las distintas áreas de su competencia y los nuevos retos que enfrenta la política de ambiente, energía y telecomunicaciones del país plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.

5.4. Disminución de recursos para la adquisición de tierras en Áreas Silvestres Protegidas e inversión y desarrollo

A nivel programático, el programa de Conservación y Manejo de la Biodiversidad ejecutó un 94,7% de sus recursos, de los cuales el 85% de los gastos fueron consumidos por la partida

Remuneraciones incluyendo las contribuciones patronales, el resto de los recursos están destinados a los gastos por concepto de pago de seguros, alquileres, y gastos en publicidad y propaganda; esta última muestra una subejecución de más de un 90%, no explicada por la Administración. Se refleja también un desembolso por pago de tierras por un total de ¢731,9 millones. En este particular, es necesario recordar la importancia de que se formule a nivel nacional una estrategia, que planifique a largo plazo la adquisición de tierras, que de acuerdo con la categoría de manejo deben ser propiedad del Estado, ya que a pesar de que el Ministerio ha realizado esfuerzos en este sentido, como por ejemplo los resultados positivos del fideicomiso para el pago de tierras en el Parque Nacional Manuel Antonio, los recursos para este fin han venido disminuyendo. Esta situación afecta el adecuado control y gestión de las áreas silvestres protegidas, lo cual se agrava con la problemática existente en relación con la inseguridad jurídica por la posesión de las tierras y la falta de acciones y procedimientos por parte del MINAE para inscribir a nombre del Estado los inmuebles en forma oportuna.

Adicionalmente a dicha problemática debe mencionarse la escasez de recursos destinados a gastos de inversión y desarrollo dentro de las áreas silvestres protegidas, referido propiamente a la infraestructura básica, el desarrollo de servicios, y la adquisición de maquinaria, equipo y mobiliario; prioritariamente en los parques nacionales, ya que en este programa no se incluyen gastos para esos propósitos; sin embargo, en razón de que el SINAC, unidad ejecutora de este programa, cuenta con otras fuentes de ingresos, como los recursos por concepto de entrada a las áreas silvestres protegidas, incorporó en sus cuentas especiales en la partida de “Bienes duraderos” gastos por un total de ¢1.365,7 millones, de los cuales sólo logró ejecutar un 18%, básicamente, según lo justifica la administración activa, por los procesos de contratación administrativa centralizados en la Proveeduría Institucional del MINAE, unidad que alega que no cuentan con la capacidad administrativa para gestionar en forma eficiente y eficaz la gran cantidad de órdenes que se remiten por parte del SINAC, a raíz del cierre de los “fondos de trabajo” que venían operando en las áreas de conservación; además de la ausencia de capacitación de los funcionarios responsables de este proceso en el SINAC.

Algunas de las acciones estratégicas dentro del Plan Nacional de Desarrollo en este campo consisten en aumentar la infraestructura y servicios dentro de los Parques Nacionales y sus respectivas zonas de influencia para mejorar y posibilitar el desarrollo de nuevos productos turísticos sostenibles y de alta calidad.

5.5. Procesos de compra inciden en la baja ejecución presupuestaria

No obstante que la ejecución total del MINAE podría considerarse alta, es necesario mencionar que se reflejan subejecuciones presupuestarias importantes que oscilan entre el 28% y el 63% en gastos relativos a la compra, mantenimiento y reparación del equipo de transporte, equipo y programas de cómputo y sistemas de información, equipo y mobiliario de oficina, así como en la contratación de servicios de gestión y apoyo, servicios de desarrollo de sistemas informáticos y servicios generales.

Según se indica en el informe de evaluación anual del MINAE¹, la mayoría de los casos están relacionados con aspectos ajenos a las unidades ejecutoras de los programas, como por ejemplo los atrasos en los procesos de compra y adquisición de bienes y servicios, causados tanto por la transición del nuevo gobierno como por los plazos establecidos para los procesos de compra; se atribuye también a problemas en la tramitación de las órdenes por parte de las unidades y la acción administrativa por parte de la Proveduría Institucional, afectando en algunos casos la operatividad de algunas unidades. Otros problemas asociados a este proceso, según lo indican las autoridades del MINAE, lo constituyeron las compras infructuosas o desiertas. Adicionalmente, se nota una subejecución importante en la partida transporte dentro del país, y en una menor proporción los viáticos dentro y fuera del país y el transporte al exterior.

5.6. Pago de servicios ambientales

En cuanto a la fuente de financiamiento, para una parte de la transferencia al FONAFIFO, que consume el 35,3% de los gastos totales del MINAE, se está utilizando la emisión de títulos valores de deuda interna; pese a que en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria se prevé el financiamiento de esa transferencia para el Programa de pago de servicios ambientales con cargo al impuesto selectivo al consumo de los combustibles. El giro de estos recursos al igual que en años anteriores, no se ajusta a la totalidad según la norma.

Aun cuando el programa de pago de servicios ambientales ha tenido resultados que en términos generales se han calificado de exitosos, mayormente en la recuperación de la cobertura boscosa, deberá evaluarse por parte de las autoridades gubernamentales la sostenibilidad de este programa, en función de los recursos públicos que se comprometen a largo plazo. Por otra parte, falta evolucionar en el reconocimiento de los servicios ambientales relativos a la mitigación de gases de efecto invernadero (fijación de carbono), protección de cuencas hidrográficas y la belleza escénica, en donde el FONAFIFO empieza a dar sus primeros frutos, logrando la participación y cooperación de entes públicos y privados nacionales e internacionales y la concordancia con la puesta en práctica del Plan Nacional de Cambio Climático dirigido a mitigar los gases de efecto invernadero.

Acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo versan sobre este tema, planteándose la cobertura de los sistemas de áreas protegidas, el pago por servicios ambientales, y reducir el consumo de madera talada ilegalmente. Así como también se pretende promover el manejo, conservación y uso sostenibles de productos, bienes y servicios derivados de los bosques por medio de instrumentos novedosos tales como Mecanismos de Desarrollo Limpio.

5.7 Sobre el cumplimiento de metas de producción y gestión

En términos generales, el grado de contribución de los programas en el quehacer institucional según se indica en el Informe Anual de Evaluación para el 2006, remitido por el MINAE al Ministerio de Hacienda, alcanzó un 73,6% de la metas de producción física esperadas y un 75,4% de las metas de gestión anual, porcentajes que según expresan los ejecutores,

¹ Informe Anual de Evaluación Presupuestaria correspondiente al Ejercicio Económico del año 2006, remitido por el MINAE al Ministerio de Hacienda mediante Oficio DM-062-07 de 22 de enero de 2007.

los consideran satisfactorios a pesar de la carencia de recursos humanos, financieros y materiales.

Algunos elementos relevantes sobre esas metas y que se derivan del citado informe, se comentan a continuación.

La gestión realizada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) -Programa 889 Evaluación y Control Ambiental-, no reporta cumplimiento de las metas; sin embargo el informe hace referencia a los avances importantes obtenidos por la SETENA en la reducción de tiempo para la tramitación de los estudios de evaluación ambiental preliminar, producto de la marcha del proyecto de modernización de SETENA; además se señala que se implementaron nuevos procedimientos de trabajo y la utilización de instrumentos más eficientes; no obstante, la administración alega que la falta de recurso humano y financiero limita el desarrollo del proceso de monitoreo de los proyectos. También se indica que se logró una mejor gestión institucional en la atención de prioridades en proyectos altamente complejos y la atención de denuncias efectuadas por la sociedad civil e instituciones de gobierno. Es importante señalar que a esta Secretaría se le han venido incrementando recursos financieros en los últimos años, mostrando para el período 2006 un crecimiento real de un 35%, y también se le permitió la creación de plazas. A pesar de lo indicado anteriormente, la lentitud en los procedimientos tanto para la contratación del recurso humano, de los bienes y servicios y la incorporación de los recursos financieros al Presupuesto de la República, parece que han obstaculizado a la SETENA continuar con sus esfuerzos de flexibilizar los trámites y mejorar su gestión por lo que sería importante que las instancias competentes den seguimiento a este proceso, a fin de determinar la contribución de estos recursos en el mejoramiento del quehacer institucional.

En el caso del programa 887 de Conservación y Manejo de la Biodiversidad, el citado informe de evaluación muestra un cumplimiento de metas de producción física anual entre un 50% y un 83,3%; sin embargo en los comentarios del mismo informe sobre evaluación anual del MINAE, se hace referencia a que se cumplió el 100% de las metas programadas, resaltando acciones logradas como por ejemplo la implementación de la estrategia para la reducción de la tala ilegal, cumplimiento en la elaboración de planes de manejo, la coordinación interinstitucional, entre otras; sin embargo, no se indica sobre el cumplimiento o avances de metas de gestión, como por ejemplo la implementación del programa de manejo de recursos marino costeros, la propuesta de ordenamiento territorial para las áreas silvestres protegidas y la ampliación de un sitio "Ramsar" (protección de humedales).

En el mismo informe de evaluación se indica que para el caso del Programa de Administración Central el cumplimiento de metas de producción física y gestión fue de apenas un 58,8%, aludiendo que el cambio de gobierno marcó un período de inactividad de cuatro meses. Se tiene que en el caso de las metas relacionadas con materia de educación ambiental se logró un 50% de lo esperado, señalándose, como justificación, la falta de recurso humano principalmente y las desviaciones presupuestarias sufridas por la unidad de Educación Ambiental. En relación con la meta de gestión para incrementar Comités de Vigilancia de Recursos Naturales (COVIRENAS), se alcanzó en un 50% "por la falta de apoyo y los atrasos en la aprobación para la ejecución presupuestaria, también por la limitación al acceso a los viáticos y vehículos para realizar giras". En cuanto a la meta de tramitar denuncias

ambientales en forma eficiente, oportuna y ágil, se logró un 25% “por la insuficiente ejecución del presupuesto de la Oficina de Contraloría Ambiental (OCA)”; se señala también, como justificación, que la comunicación electrónica en tiempo real por parte de la OCA ha disminuido el flujo recibido de quejas del público, así como la carencia de recurso humano profesional, entre otros aspectos.

Por su importancia relativa dentro del presupuesto del MINAE también se hace necesario comentar la ejecución del Programa Hidrometeorología Aplicada, cuya ejecución presupuestaria fue del 92,3%; y el grado de contribución en términos de cumplimiento de metas de producción física y de gestión, fue de un 80%. Según se indica por parte de la administración, la meta de gestión sobre la generación de datos meteorológicos, básicamente no se logró por la insuficiencia de presupuesto para el reemplazo de sensores de las estaciones automáticas y los repuestos de las estaciones mecánicas. Por otra parte, se alude que los extensivos procedimientos de adquisición hace que los escasos recursos lleguen a destiempo, con la consiguiente pérdida de información, asimismo argumentan, que las dificultades en el trámite de compra de repuestos y otros suministros para el mantenimiento de las estaciones meteorológicas no han permitido un crecimiento de la red, a pesar de las necesidades existentes de los usuarios.

Por otra parte, no se logró alcanzar el 75% de avance en la implementación del Plan Nacional de Recursos Hídricos por atrasos, entre otras cosas, en la contratación de la empresa responsable de la ejecución del proyecto Balance Hídrico Nacional, el cual debía ser contratado desde junio 2006 por parte del BID, y respecto a la elaboración del instrumento base para la gestión hídrica en Costa Rica, se indica que se logró terminar a noviembre un borrador de decreto que se debe publicar.

En el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por las actuales autoridades gubernamentales, se expone como parte del tema prioritario dentro de las actividades a nivel nacional e internacional la “Agenda de Cambio Climático” (absorción de carbono, reducción de los gases de efecto invernadero y adaptación al cambio climático) y se consigna dentro de las acciones estratégicas exclusivas del Gobierno, la elaboración y puesta en práctica del Programa Nacional de Cambio Climático, dirigido a mitigar los gases de efecto invernadero. El programa permitirá consolidar la construcción de infraestructura física y tecnológica de prevención de desastres por fenómenos hidrometeorológicos extremos, así como consolidar una visión de país y un mecanismo de coordinación interinstitucional para atender los retos del cambio climático en los diversos sectores del país (energía, uso del suelo, transporte, manejo de residuos, etc.). Asimismo, con este programa se pretende modernizar los sistemas de investigación y pronósticos del clima como herramienta básica de apoyo a la atención de emergencias.

De conformidad con los resultados reseñados, y las justificaciones esbozadas, este Órgano Contralor considera que el Ministerio debe avanzar en la mejora de los procesos de formulación y ejecución de sus planes y presupuestos, revisar y fortalecer los procesos de compra y adquisición de bienes, y promover cambios en la evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la intención de que no sólo se evalúe en términos de eficacia, sino

que además genere información que permita conocer resultados medidos en términos de eficiencia, economía y calidad, en vista de la trascendental función que desempeña.

Recuadro 2.20

El MINAE en el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria elaborado por el Ministerio de Hacienda

El informe de evaluación presupuestaria para el ejercicio económico del 2006 emitido por el Ministerio de Hacienda, se refiere a los principales productos del MINAE relativos a: control, manejo y protección de los recursos naturales y mejorar la calidad del ambiente, brindar información meteorológica e hídrica, para la prevención de desastres naturales y el manejo adecuado del agua, fiscalización de las estaciones, plantas y equipos que transportan combustibles y gas, desarrollo e implementación de los programas de energía en instituciones del sector público y privado y proporcionar información geológica y minera del país.

Señala que el MINAE durante el año 2006 centró su gestión en: fortalecer los servicios dirigidos a la protección y conservación de los recursos naturales y la biodiversidad y mejorar la capacidad nacional en el manejo sostenible de los distintos recursos hídricos, energéticos, geológicos y mineros, entre otros, para su adecuada preservación y la seguridad de todos los habitantes del país.

Algunos de los principales logros de gestión se relacionan con el desarrollo de proyectos de reducción de emisión de gases de efecto invernadero, seguimiento al Plan de Desarrollo Forestal, ejecutar estrategias para la disminución de la tala ilegal y prevención de incendios forestales, fortalecer y aumentar el patrimonio natural del Estado, la elaboración de la información meteorológica, fiscalización de los equipos que transportan combustibles y de las estaciones de servicio expendedoras, así como de las plantas que almacenan gas y de los tanques de combustible para uso industrial, implementación del Programa Permanente de Conservación de Energía, entre otros; sin embargo no hace referencia a las metas de producción y de gestión que no fueron cumplidas, sólo señala que las metas que no se cumplieron fueron por factores internos que la institución pudo haber previsto y tomar las medidas pertinentes con el fin de corregir estas situaciones y lograr cumplir con las metas planteadas.

Como parte de las recomendaciones para la mejora institucional está realizar una revisión de la programación, por considerar que no se encuentran bien definidos los productos finales; revisar los objetivos de mejora, las metas de gestión y los indicadores, con el fin de que se replanteen aquellos aspectos de la programación que estén formulados con base en la demanda de productos o servicios y que su cumplimiento dependa de una disminución o aumento de la misma o aquellos que dependan de factores que no estén bajo el control del ministerio, y se oriente la medición hacia otros aspectos más relevantes para la institución.

5.8. El agua: un recurso vulnerable

El agua sigue siendo uno de los recursos más vulnerables y amenazados principalmente por la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, producto entre otras cosas por la ausencia de alcantarillado y mal estado de algunos; la falta de plantas de

tratamiento de aguas negras, así como del uso de los tanques sépticos. Esta Contraloría ya ha advertido sobre estos aspectos, así como sobre la desarticulación de acciones entre el MINAE y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), que ponen en riesgo la sobreexplotación, pues no se conoce con certeza la condición actual y el potencial de algunos acuíferos de la Gran Área Metropolitana (GAM), causada entre otros por el proceso de urbanización sin ordenamiento territorial. A pesar de los diferentes esfuerzos impulsados por diferentes instancias, tanto públicas como privadas, para resolver el tema del recurso hídrico, se nota una debilidad institucional tanto política como económica en este tema, propiciado en parte por la ausencia de un cuerpo normativo integral y actualizado sobre recurso hídrico.

Sobre este recurso natural, en el PND se indica que el sistema tarifario no considera los costos ambientales, recursos económicos que contribuirían para el buen manejo del recurso hídrico, además se asegura que no ha existido un organismo responsable del manejo integrado del agua, agregando que la gestión está fragmentada y dispersa, por lo que uno de los grandes desafíos en esta Administración, es hacer posible la gestión integrada y sostenible del recurso hídrico, dentro de un marco legal e institucional renovado, mediante la elaboración de un Plan Nacional de Gestión del Recurso Hídrico compatible con los postulados del desarrollo humano sostenible.

5.9. Los desechos sólidos: un problema sin resolver

Otra problemática del sector ambiental es la producción y el manejo de los desechos sólidos. Sobre el particular, la mayoría de las municipalidades siguen depositando los desechos en botaderos a cielo abierto, también los ríos siguen siendo receptores de desechos, pues no se ha desarrollado a nivel nacional la capacidad de recoger, separar y aprovechar o dar un tratamiento adecuado de los desechos sólidos, como podrían ser proyectos de reciclaje. Al respecto el PND agrega que esto es un problema crónico en el ámbito de la planificación en las municipalidades; además, no han sido efectivas en el país las medidas de reducción, reutilización o reciclaje de desechos, siendo que algunos desechos no recolectados, son quemados o vertidos sin control en lotes baldíos o cauces de agua. Sobre este particular en el PND se propone dar tratamiento por medio del desarrollo de los sistemas de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas negras y servidas, y mecanismos para reducir, reciclar y procesar los desechos mediante el desarrollo de estrategias participativas.

5.10. Aleteo del Tiburón sin el debido monitoreo y evaluación

También es tema de discusión la creciente presión sobre los recursos marítimos costeros, entre otros factores, por la sobrepesca y la contaminación, por lo que la Contraloría General, preocupada por el impacto ambiental producido por la pesca de diferentes especies de tiburón a raíz del desarrollo acelerado del mercado de la aleta del tiburón, se abocó en el año 2006 a realizar un estudio para evaluar la gestión del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA) en relación con la vigilancia y control de la pesca del tiburón, obteniendo evidencia de que ese Instituto no ejerce el debido monitoreo y evaluación sobre esta actividad, que propicie la conservación de la especie y la sostenibilidad de la explotación a largo plazo. En este sentido, las acciones de fiscalización de la Contraloría General en este

tema a futuro, consistirán en el adecuado seguimiento del cumplimiento de las disposiciones emitidas sobre este particular. Asimismo vale agregar, que el PND señala que el país no ha desarrollado una política para el desarrollo integral de las actividades de producción y conservación de los recursos marinos costeros, por lo que se propone dentro de las metas sectoriales la elaboración y puesta en marcha del Plan Nacional de Recursos Marino Costeros, para promover el ordenamiento y aprovechamiento sostenible de estos recursos.

Recuadro 2.21

Sobre la pesca del tiburón y el control estatal

Actualmente existe una gran presión sobre las diferentes especies de tiburón a nivel mundial, cuya explotación se ha incrementado considerablemente durante los últimos años, principalmente por el mercado de la aleta del tiburón, al punto que algunas de las especies están en peligro de extinción. De ahí que organismos internacionales como la FAO se han preocupado por desarrollar y promover algunos instrumentos en procura de ordenar la actividad de la pesca en general, y en específico la pesquería del tiburón, entre ellos el Código de Conducta para la Pesca Responsable de 1995 y el Plan de Acción Internacional para la conservación y ordenación de los tiburones de 1999, los cuales Costa Rica se ha comprometido a cumplir.

No obstante, el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), institución estatal encargada del control de tutela en este campo, no ejerce ningún tipo de monitoreo y evaluación sobre la pesquería del tiburón, que propicie la conservación de la especie y la sostenibilidad de la explotación a largo plazo, ni una fiscalización efectiva sobre las descargas de tiburón, debido a deficiencias en los procedimientos de inspección y a la falta de supervisión de los muelles privados que operan en Puntarenas, así como a una incapacidad para realizar operativos de control en el mar. Asimismo, dicho Instituto no cuenta con planes y programas de desarrollo pesquero, existe una deficiente administración de licencias, las cuales carecen de fundamento técnico y científico, y débiles sistemas de información que no pueden apoyar eficazmente la investigación ni la toma de decisiones.

Llama la atención además, la actitud de las autoridades de ese Instituto con respecto a la forma en que deben desembarcarse los tiburones en los puertos y muelles nacionales, emitiendo directrices y acuerdos de Junta Directiva en contra de lo establecido en el artículo 40 de la Ley de Pesca y Acuicultura, y en contraposición al criterio emitido por la Procuraduría General de la República en este tema —cuyos dictámenes son de acatamiento obligatorio para el INCOPECA—, en el sentido de que los tiburones deben conservar sus aletas en forma natural sin ningún tipo de corte o aditamento de por medio.

Esta situación es preocupante, toda vez que existen indicios de que la explotación del tiburón en el país ha venido en aumento, caracterizada por un aumento en el número de barcos que pescan tiburón, y una disminución en las capturas, lo cual podría sugerir que se esté llegando a niveles de extracción peligrosos que pongan en riesgo este recurso marino. Esto podría justificar por lo tanto, el establecimiento e implementación de medidas preventivas por parte del INCOPECA que limiten la pesca del tiburón, en procura de proteger la especie, su hábitat y los ecosistemas marinos.

A fin de solventar estas debilidades, se giraron disposiciones al INCOPESCA tendentes a desarrollar e implementar los planes y políticas necesarios para ordenar la actividad de la pesca, en especial la del tiburón; rediseñar el modelo actual de licencias de pesca que opera en ese Instituto, de forma tal que respondan a una clasificación más ordenada y apropiada a cada una de las pesquerías, según criterios técnicos y científicos de sostenibilidad y aprovechamiento de las especies; emitir nuevas licencias para la pesca del tiburón, y la transformación de las actuales para no permitir el aumento en la capacidad de captura de las embarcaciones, en el tanto se cuente con los estudios técnicos y científicos que las sustenten; mejorar el sistema de generación de estadísticas pesqueras, a partir de la modernización de los sistemas de información y las bases de datos; fortalecer los procedimientos de fiscalización de desembarques y de pesca en alta mar, así como el control sobre los muelles privados; y apearse estrictamente al criterio de la Procuraduría General de la República, en el sentido de que la descarga de tiburones será permitida únicamente, en los sitios de desembarque autorizados, cuando éstos conserven todas sus aletas adheridas en forma natural al vástago, o sea, cuando los tiburones capturados conserven inalterables las aletas en su ser, sin mutación o cercenamiento.

*Recuadro 2.21
(continuación)*

5.11. Avances importantes en la Zona Marítimo Terrestre

Otro de los temas abordados por esta Contraloría en años anteriores y que persiste durante el 2006, es el referente a la zona marítimo terrestre como parte del patrimonio nacional y de especial importancia desde la perspectiva económica, social y ambiental del país, que por su belleza escénica origina buena parte de la inversión turística nacional y extranjera. Sobre este tema, se evidenció la inacción del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) como superior y general vigilante de la zona, y de las municipalidades de los cantones costeros del país en la administración directa de estos terrenos. Sobre este particular, se alertó sobre la ausencia de planes reguladores, y la invasión de particulares en la zona pública, la importancia del tema y la gravedad de los hechos encontrados, requirieron del seguimiento por parte de esta Contraloría General, teniendo resultados satisfactorios en los procesos iniciados por las Municipalidades de Nicoya y Santa Cruz relativos a las gestiones de ordenar el uso de las pocas áreas reguladas y la activación de mecanismos para la elaboración e implementación de planes reguladores en aquellas áreas que aún no contaban con ese instrumento de planificación, a fin de que habitantes, empresarios e inversionistas puedan contar con concesiones legales que les permita desarrollar esas zonas. Se continúa además con los procesos de desalojo de ocupantes ilegales de la zona pública y la demolición de sus construcciones, también se tiene conocimiento de la posible reubicación de personas o familias en proyectos habitacionales que se encuentran en una situación de ilegalidad en la zona marítima terrestre.

En el Plan Nacional de Desarrollo se considera el desarrollo sostenible de las zonas costeras, las islas, los humedales, el Mar Caribe y el Océano Pacífico dentro de las prioridades a discutir para el futuro del país, y se compromete al Gobierno a impulsar el diálogo nacional sobre la inversión en el desarrollo de conocimiento, infraestructura, producción y conservación de los recursos marino-costeros, tendiente a la promoción del desarrollo sostenible de las

zonas marino costeras y humedales, y al fortalecimiento de los instrumentos técnicos e institucionales necesarios para su gestión sostenible.

6. Sector de Servicios Públicos Remunerados

En este punto se analizan la conformación del Sector Energía y Telecomunicaciones y el comportamiento de las inversiones y su impacto en la gestión de las instituciones que lo conforman, dado que para este sector es de primordial importancia el desarrollo de inversiones que garanticen tanto la sostenibilidad del servicio como la prestación a futuro de un servicio público con la calidad, la cantidad, la continuidad y el desarrollo requerido para satisfacer la demanda y necesidades de la sociedad costarricense.

Sobre la situación presupuestaria del Sector Energía y Telecomunicaciones, las empresas públicas e instituciones autónomas que conforman el Sector Energía y Telecomunicaciones, administraron en conjunto en el año 2006 un presupuesto inicial de alrededor de ₡ 1.812.660,0 millones según el siguiente detalle:

SECTOR ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES PRESUPUESTOS ORDINARIOS AÑO 2006		
	Millones de ₡	%
RECOPE	906.227,0	50,0%
ICE	690.165,7	38,1%
CNFL	149.193,0	8,2%
RACSA	27.435,4	1,5%
ESPH	17.997,5	1,0%
JASEC	17.902,5	1,0%
ARESEP	3.738,9	0,2%
TOTAL	1.812.660,0	100,0%

Cuadro 2.48

Fuente: Elaboración propia con información de los Presupuestos Ordinarios 2006.

6.1. Las inversiones en el Sector Energía y Telecomunicaciones

Los presupuestos de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) son los más significativos del sector, representando un 88,1% de los recursos presupuestados. Un aspecto preponderante dentro de los presupuestos de estas entidades lo constituye el monto destinado al desarrollo de inversiones que garanticen la sostenibilidad del servicio, así como la prestación a futuro de un servicio público con la calidad, la cantidad, la continuidad y el desarrollo requerido para satisfacer la demanda y necesidades de la sociedad costarricense.

6.2. Debilidades en los procesos de planificación, formulación y ejecución presupuestaria

Con respecto a los recursos destinados a inversión, esta Contraloría General en sus estudios de fiscalización¹ ha encontrado debilidades en los procesos de planificación institucional a nivel estratégico, táctico y operativo, así como en la formulación y ejecución presupuestaria de los recursos disponibles, situación que podría afectar la confiabilidad, calidad y capacidad de los servicios. Adicionalmente, se han detectado deficiencias en los procesos de contratación administrativa, en el control y la supervisión del desarrollo de proyectos², debilidades en la investigación y desarrollo, ausencia de estrategias orientadas a evaluar los riesgos inherentes de la actividad ante un eventual incremento de la competencia en los mercados, falta de cobertura en algunos de los servicios de telecomunicaciones que afectan algunas zonas del país.

Específicamente, en el tema de los hidrocarburos, y en atención a lo dispuesto a RECOPE por parte de esta Contraloría General³, con el fin de que implemente medidas en procura de mejorar los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de los recursos asignados a los proyectos de inversión, esa Empresa Pública⁴ suministró un plan de acciones correctivas que pretenden, entre otros aspectos, garantizar que los proyectos presupuestados sean aquellos que tienen mayor viabilidad de ser ejecutados.

Aunado a lo anterior, RECOPE debe efectuar una revisión de los procedimientos establecidos para mejorar la planificación y presupuestación de los recursos asignados a proyectos de inversión, incorporando criterios de eficiencia, eficacia y economicidad, en razón de que han demostrado debilidades en la capacidad para ejecutarlos en el período en que se asignan los recursos correspondientes, con las consecuencias que conlleva el mantener asignaciones presupuestarias importantes sin ninguna utilización, en detrimento de un mejor uso de los recursos públicos con que cuenta esa empresa.

Sobre la situación antes comentada, en el Plan Estratégico de RECOPE 2004-2015 se definen una serie de proyectos como prioritarios para el año 2006, a los cuales al 31 de octubre de ese año, se le han asignado recursos presupuestarios por un monto aproximado de \$42.109,1 millones de los que, a esa misma fecha, solo se ha ejecutado un 33,3%, porcentaje sumamente bajo, mas aún considerando el nivel estratégico de estos proyectos.

En ese sentido, valga destacar que actualmente se requiere aumentar la capacidad de almacenamiento, producción y transporte de hidrocarburos, con el propósito de satisfacer una demanda creciente de productos de alta calidad, por lo que una baja inversión en esa empresa pública pone en riesgo la adecuada prestación del servicio.

¹ Ver informes N° DFOE-PR-11/2006 DEL 12 de mayo de 2006 sobre la CNFL; N° DFOE-PR-12/2006 del 29 de mayo de 2006 sobre RECOPE; N° DFOE-PR-19/2006 del 8 de agosto de 2006 sobre el ICE.

² Ver informes N° DFOE-ED-3/2007 del 16 de febrero de 2007; N° DFOE-PR-6/2006 del 26 de marzo de 2006; N° DFOE-ED-2/2006 del 20 de octubre de 2006.

³ Ver informe N° DFOE-PR-12/2006 del 29 de mayo de 2006.

⁴ Información tomada del oficio N° P-1352-2006 del 16 de agosto de 2006, mediante el cual RECOPE remitió copia del oficio N° DPL-268-2006 del 21 de julio de 2006.

Dentro de los proyectos definidos como prioritarios en el Plan Estratégico, destaca el proyecto “Poliducto Limón- La Garita” al cual al 31 de octubre de 2006 se le asignó la suma de \$35.849,4 millones, o sea, el 85,0% de los recursos presupuestados en los proyectos estratégicos y solo se ejecutó el 31,0% a esa fecha. Este proyecto, se ha desarrollado en tres etapas, y una vez finalizado podrá garantizar el trasiego de diésel y de gasolinas para satisfacer las demandas de producto limpio hasta aproximadamente el año 2020.

Con respecto al desarrollo de la tercera etapa de este proyecto, este órgano contralor ha podido determinar entre otros aspectos, atrasos incurridos por la empresa contratista en casi todos los frentes de trabajo establecidos en el cartel de licitación. Es criterio de la Contraloría General, que las debilidades del marco regulador del cartel no permitieron a la Administración aplicar sanciones pecuniarias para obligar al contratista a cumplir con lo especificado en el programa detallado de trabajo, lo cual ha incidido en que el proyecto presente atrasos recurrentes en todo el proceso de ejecución.

Además, se determinó que el proceso de licitación para contratar la supervisión de la empresa consultora careció de un proceso de planificación riguroso que considerara los plazos de posibles apelaciones y sus probables prórrogas. Asimismo, el sistema que proporciona la información para elaborar los informes presenta debilidades en los controles o mecanismos que aseguren su confiabilidad y calidad, lo cual es contrario a las normas de control interno que deben cumplir las entidades y órganos sujetos al control por parte de la Contraloría General de la República.

El atraso en la ejecución de las obras correspondientes a la tercera etapa del proyecto citado, tuvo implicaciones sobre su flujo de desembolsos de los créditos, lo cual produjo gastos financieros por pago de intereses de aproximadamente US\$545 mil, en razón de que US\$13,7 millones no fueron incorporados oportunamente a la obra.

Por las situaciones antes expuestas, se le dispuso a RECOPE realizar las gestiones pertinentes para subsanar las deficiencias detectadas y que se realicen los estudios correspondientes para detectar, señalar y acreditar la existencia de posibles responsabilidades civiles.

6.3. Sobre las inversiones en energía

En lo que se refiere a los proyectos de inversión del Sector Electricidad, específicamente del ICE, en el informe de presupuesto del 2006 la Contraloría General manifestó su preocupación en torno a la problemática señalada en el diagnóstico institucional de ese Instituto, en el que se hace referencia al bajo nivel de cumplimiento de las metas propuestas en los sistemas de generación y de transmisión eléctrica. Al efecto, el ICE señaló, entre otras razones para dicho nivel de cumplimiento, restricciones presupuestarias, inconvenientes en los procesos licitatorios y atrasos en la aprobación de los estudios de impacto ambiental, lo cual podría tener como consecuencia escasez energética para los próximos años. A partir de lo anterior, se recomendó a la administración de ese instituto, la formulación de proyectos de mejora en materia de contratación administrativa, así como la determinación de aquellos aspectos que provocaron atrasos en la gestión de los estudios de impacto ambiental y la formulación del respectivo plan de mejora, a efecto de establecer las acciones correctivas necesarias.

Por su parte, en lo concerniente a proyectos de inversión destaca en la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) el “Proyecto de Alimentación Eléctrica Subterránea para la Ciudad de San José” sobre el cual este órgano contralor realizó una evaluación de los procesos, sistemas y controles de la Unidad Ejecutora de esa Compañía. Al respecto, dado el tipo de contratación, denominado por la misma Administración como “Llave en mano supervisado”, se determinaron debilidades importantes en lo relativo a la supervisión y control del proyecto por parte de dicha Unidad. Entre los resultados obtenidos destacan: procesos de planificación débiles respecto del alcance, tiempos, calidad, organización y sistemas de información y comunicación; ausencia de procedimientos formalmente establecidos, inadecuada documentación o falta de ella en varios procesos y en la toma de algunas decisiones; y fallas en procesos de control. Sobre el particular, la Contraloría General dispuso a la administración de esa empresa pública tomar las acciones necesarias a fin de que fueran subsanadas dichas debilidades, de manera tal que se logre el mejor uso de los recursos públicos a su cargo. Para verificar el cumplimiento de lo solicitado se estableció un estricto seguimiento documental, el cual fue cerrado con memorando de fecha 18 de enero del 2006.

Así como en el caso anterior, para el financiamiento de los proyectos de capital, las instituciones y empresas públicas han recurrido a nuevas figuras contractuales que tienden a captar recursos privados para proveer a la administración de los bienes, servicios y obras necesarias, sin el consecuente impacto presupuestario en el corto plazo. En su momento el ICE utilizó adicional a la figura del fideicomiso, la figura contractual conocida como “BOT” (por su denominación en inglés, equivalente a: Construya, Opere y Transfiera). Esta figura responde a un procedimiento contractual alternativo para el financiamiento y desarrollo de obras de infraestructura estatal mediante la utilización del capital privado. Dicho procedimiento fue el que se utilizó para llevar a cabo el proyecto hidroeléctrico La Joya el cual se ejecutó al amparo del Capítulo II de la Ley N° 7200 y su respectivo reglamento, legislación que autoriza la generación eléctrica autónoma o paralela en régimen de competencia y que faculta al ICE a celebrar contratos de compra de energía eléctrica a empresas privadas.

Con respecto a este proyecto y específicamente sobre el proceso diseñado para el control y supervisión por parte de la Administración, esta Contraloría General consideró que, no obstante es el producto de un esfuerzo de planificación y de normalización importante, requiere ser fortalecido para ordenar y complementar algunos procedimientos, con el fin de proveer una mayor suficiencia al proceso. Asimismo, se evidenciaron debilidades importantes en lo relativo al alcance y profundidad de la supervisión y el control que debió efectuar el ICE en el Proyecto, condición que limitó sensiblemente la actuación del Instituto, incrementando así los niveles de riesgo. De igual forma, se evidenció la falta de normativa interna para regular las actuaciones administrativas del Instituto en los proyectos tipo “BOT”, aspectos sobre los cuales esta Contraloría General dispuso en informe N° DFOE-ED-2/2006 del 20 de octubre del 2006 lo pertinente a la administración del ICE, a fin de subsanar las debilidades señaladas.

En cuanto a la implementación de la Ley N° 7200 del 18 de octubre de 1990 y en particular en lo que se refiere a la aplicación del Capítulo I, esta Contraloría General ha externado su preocupación por cuanto los generadores privados han suscrito contratos con el ICE que aportan cerca de un 10,0% de la capacidad instalada de generación del Sistema Nacional Interconectado, al 31 de diciembre del 2005; los cuales, en su mayoría, comienzan a vencer

a partir del 2008. Debido a lo incierto de contar con esa capacidad de generación en el futuro, se requiere que ese Instituto tome las medidas necesarias para minimizar los riesgos derivados y elaborar, en caso de que corresponda, los planes de contingencia respectivos. En el supuesto que se continúe contando con ese recurso, se deberán realizar los esfuerzos necesarios para lograr las mejores condiciones tarifarias en beneficio de los usuarios, considerando que la inversión realizada por los generadores privados ya fue reconocida en su totalidad vía precio (tarifas autorizadas) en los contratos vigentes, por lo que debe asegurarse, según el principio de servicio al costo definido por la ARESEP, que esas empresas cubran sus costos de operación y, además, obtengan una retribución competitiva, por lo que las tarifas deben ser calculadas en el futuro según estos parámetros.

Por su parte la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), para el financiamiento del Proyecto Hidroeléctrico Los Negros, constituyó una sociedad mercantil denominada "Empresa Hidroeléctrica Los Negros, S.A.", al amparo de lo establecido en el artículo 7 de la Ley N° 7789 del 26 de mayo de 1998, Ley de transformación de la ESPH, cuyo objetivo principal será el desarrollo de proyectos hidroeléctricos para generar y vender energía hidroeléctrica.

Del estudio realizado por esta Contraloría General sobre este tema se detectaron deficiencias relacionadas con la planificación del proyecto, la validez de los contratos suscritos para su realización y el trámite de refrendo, la valoración de los aportes realizados por cada una de las partes asociadas para la creación de la Empresa Hidroeléctrica Los Negros, S. A., la evaluación previa de la conveniencia de la constitución de esa empresa subsidiaria y del fideicomiso de garantía suscrito por la ESPH con el Banco Nacional de Costa Rica, la determinación clara de los costos totales del proyecto y los costos que implica la generación de la energía eléctrica en el sitio del proyecto. A partir de los resultados obtenidos, en el informe DFOE-PR-13-2006 del 6 de junio del 2006 fueron emitidas disposiciones a la administración para subsanar las debilidades señaladas, las cuales han sido atendidas en más de un 90,0%.

De igual forma, en el estudio citado se estableció que no obstante, que su organización está basada en el esquema de derecho privado, la Empresa Hidroeléctrica Los Negros S. A., es una empresa pública por su naturaleza en tanto administra, custodia e invierte recursos públicos, por lo que forma parte de los entes y órganos que conforman la Hacienda Pública. Como consecuencia de lo anterior, esta Contraloría General de la República ejercerá sobre dicha empresa las competencias de orden constitucional y legal referidas a la fiscalización previa y posterior con las particularidades propias del caso.

6.4. Sobre las inversiones en telecomunicaciones

En relación con los proyectos programados para el Sector Telecomunicaciones, igual que en el caso del Sector Eléctrico en el presupuesto 2006 del ICE, llamó la atención de este órgano contralor el bajo porcentaje (4,0%), asignado en el detalle de inversiones de ese sector para el programa de comunicaciones IP (Protocolo Internet). Lo anterior, considerando la evolución que el mercado de las infocomunicaciones viene mostrando hacia sistemas de banda ancha y demás soluciones tecnológicas afines.

Del mismo modo, en proyectos de suma relevancia relacionados con la telefonía móvil, se pudo evidenciar que el ICE presenta una serie de debilidades en los procesos de definición

de dicho negocio. En el caso específico de la ampliación de la red GSM actualmente en operación, así como la adquisición de tecnología WCDMA, que permitiría implementar una red celular de tercera generación con mayor capacidad para la transmisión de datos y ofrecer más servicios de valor agregado, no se logró demostrar, con la claridad debida, que el Instituto hubiese realizado los estudios necesarios para fundamentar la viabilidad y rentabilidad de los proyectos propuestos para satisfacer la demanda por este servicio.

Precisamente, sobre los estudios que se deben efectuar para demostrar la viabilidad de los proyectos, este órgano contralor ha expresado reiteradamente a la administración del ICE, con ocasión de diversos procesos de contratación administrativa y estudios de fiscalización, su preocupación por que las decisiones que se adopten, en relación con los medios elegidos para ofrecer servicios de infocomunicaciones, se encuentren adecuadamente respaldadas en estudios técnicos, financieros, jurídicos y de mercado debidamente, alineados con las metas estratégicas de la institución, de modo tal que le permita a las máximas autoridades del ICE fundamentar de manera razonable la viabilidad y rentabilidad de sus adquisiciones.

En línea con lo anterior, en ese Instituto destacan los esfuerzos por elaborar la estrategia del sector de telecomunicaciones; sin embargo, se han detectado importantes debilidades en su operación, que han traído como consecuencia que un importante número de proyectos no estén alineados con la estrategia corporativa; evidenciando, además, que las Unidades Estratégicas de Negocio de ese sector desarrollen sus proyectos en forma aislada, y sin considerar el impacto en las finanzas de ICE.

6.5. Sobre la calidad y cobertura de la tecnología móvil

En referencia a la tecnología móvil, esta Contraloría General ha realizado en los últimos años varias fiscalizaciones que han cuestionado la calidad y la cobertura de los servicios móviles, resultados que han sido concordantes con el criterio que llevó al ICE a considerar hacer efectiva la opción de compra contractualmente establecida y por consiguiente, terminar con el arrendamiento operativo de las 400 mil líneas de telefonía móvil.

Asimismo, al evaluar el nivel de cumplimiento de los compromisos contractuales adquiridos por el ICE y la empresa adjudicataria, para la ejecución del contrato de arrendamiento, con opción de compra, de los equipos, los servicios y demás componentes asociados, para brindar 600.000 soluciones integrales telefónicas inalámbricas con la tecnología GSM en la banda de los 1.800 MHz, así como la oportunidad de las actividades desplegadas por el Instituto para asegurar el recibo a satisfacción del objeto contractual respectivo, se observaron hechos que podrían configurar una eventual responsabilidad para funcionarios de dicha entidad. Al respecto, se emitió una Relación de Hechos en la que se ordena a la Administración la apertura de los respectivos procedimientos administrativos, los cuales se encuentran en curso y son objeto de seguimiento por parte de esta Contraloría.

Sobre el particular, la Contraloría General ha reiterado a la administración del ICE la necesidad de que se cumplan cabalmente las condiciones ofrecidas por los arrendatarios y en caso contrario se apliquen las multas y sanciones que sean pertinentes.

Otro proyecto al cual se han asignado recursos importantes en los últimos años por parte de las administraciones públicas, está referido a la modernización de las tecnologías de información y comunicación (TIC), lo cual se ha constituido en una herramienta fundamental en todas las organizaciones, y su utilización se ha generalizado a fin de fortalecer los procesos claves de negocio, en procura de mejorar los servicios a los usuarios y coadyuvar al logro de los objetivos organizacionales fijados.

En tal sentido, la CNFL, es una empresa que ha recurrido a las TIC para apoyar sus principales procesos, y muestra un grado razonable de automatización en sus actividades. Precisamente, para procurar un uso eficiente de esas tecnologías y los recursos invertidos, las administraciones deben apoyarse en un marco estratégico que coadyuve a la mejor gestión en ese campo, el cual deberá estar constituido por políticas, normas, directrices y actividades que regulen la gestión de esas tecnologías. En el caso de la CNFL se determinó en los procesos de fiscalización posterior (Informe N° DFOE-PR-14/2006 del 6 de julio de 2006), en relación con el marco normativo, que ya cuenta con unas políticas específicas para tecnologías de información y comunicación, lo que constituye un esfuerzo importante en procura de mejorar la gestión de las TIC, sin embargo dichas políticas son de carácter general y deben apoyarse en una normativa específica más detallada, la cual debe materializarse o concretarse en normas y procedimientos precisos.

Un aspecto a destacar y que repercutirá favorablemente en el desarrollo de proyectos de capital, es el fortalecimiento del denominado grupo ICE¹, al que con la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 33401 publicado en La Gaceta N° 204, de fecha 25 de octubre de 2006, se le otorgan mayores ventajas competitivas al dotar a las entidades que lo conforman de las condiciones jurídicas, financieras y administrativas necesarias para que continúen con la prestación y comercialización de productos y servicios de electricidad y telecomunicaciones.

Al efecto, el ICE y sus empresas tienen ante sí el gran reto de llevar a cabo una gestión exitosa de su portafolio de proyectos, que le permita establecer las prioridades debidas, a fin de optimizar el aprovechamiento de los recursos invertidos y agregar el mayor valor en los servicios que presta a los ciudadanos.

Finalmente, ante una eventual apertura del mercado y con la entrada de nuevos proveedores de bienes y servicios en el sector de energía y telecomunicaciones, los esfuerzos y la gestión legislativa deberán encaminarse a propiciar que los habitantes del país sigan disfrutando de los servicios con calidad, universalidad y accesibilidad, a un costo razonable y, principalmente, que no se propicie una sobreexplotación de nuestros recursos naturales; para ello, será indispensable la existencia de una legislación concebida bajo el concepto de desarrollo sostenible y solidario, donde la protección al ambiente y a nuestros recursos energéticos y naturales, así como el espectro electromagnético, constituyan la prioridad del proceso de desarrollo de los servicios; además, que prevalezcan en todo momento los intereses públicos como lo serían la satisfacción, con carácter prioritario, de la demanda interna de los servicios y la suficiencia de la oferta de éstos.

¹ Conformado por el Instituto Costarricense de Electricidad, Radiográfica Costarricense, S. A., y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

Refinadora Costarricense de Petróleo: condiciones necesarias para el máximo aprovechamiento de un nuevo poliducto

Recuadro 2.22

El sistema nacional de distribución de hidrocarburos de RECOPE, está constituido por tres subsistemas: a) El subsistema de embarque y desembarque de productos conformado por un muelle petrolero y obras marinas conexas, la torre de carga y descarga y las tuberías para transporte de producto hasta el parque de tanques en la Refinería; b) El subsistema de almacenamiento que lo constituyen todos los tanques de los planteles y los de la Refinería, así como los sistemas de seguridad y protección contra incendio, tanto de equipo estacionario como no estacionario que cumplen esa función; y c) El subsistema de trasiego por el poliducto constituido por dos líneas de tubería que van desde la Refinería hasta el Plantel El Alto en Ochoмого de Cartago y una línea que va desde ese plantel hasta el de Barranca.

La Contraloría General de la República durante el año 2005 realizó un estudio sobre la gestión de RECOPE cuyos resultados se presentaron en el informe N° DFOE-PR-2/2006 del 6 de febrero de 2006 sobre el trasiego de productos limpios a través del poliducto Limón – La Garita – Barranca, llegando a determinarse que no obstante que RECOPE llegue a disponer de un nuevo poliducto, con una alta capacidad de trasiego para productos limpios, tal situación no vendría, por sí sola, a garantizar el suministro oportuno de éstos, si ello no viene aparejado con el desarrollo de la infraestructura complementaria para recibir el producto en el sitio de descarga —muelle petrolero—, almacenarlo aplicándole los diferentes procesos en la Refinería, antes de trasegarlo y, además, contar con el almacenamiento requerido en los otros planteles —El Alto, La Garita y Barranca—.

Consecuentemente, dada la situación actual de la capacidad de almacenamiento de la Refinería y de los otros planteles, el nuevo poliducto en el corto y mediano plazo no podrá alcanzar un nivel óptimo de eficiencia operativa, hasta tanto no se concluya con los programas de sustitución del parque de tanques y, en algunos planteles, hasta que inicie el desarrollo del referido sistema de almacenamiento para productos limpios. Lo anterior, debe invitar a reflexión a esa entidad, sobre las repercusiones que tendrá el grado de eficiencia con que se lleve a cabo el programa de sustitución del parque de tanques, sobre los otros componentes del sistema nacional de petróleo y su probable incidencia en el suministro oportuno, seguro y eficiente de productos limpios en todo el país.

Refinadora Costarricense de Petróleo: aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria

Recuadro 2.23

De conformidad con la Ley N° 6588 del 30 de julio de 1981, la Refinadora Costarricense de Petróleo, S. A. (RECOPE), empresa pública constituida como sociedad anónima, tiene como objetivos fundamentales la refinación, el transporte, la comercialización a granel del petróleo y sus derivados, así como mantener y desarrollar las instalaciones necesarias para estos procesos.

Recuadro 2.23
(continuación)

Con el propósito de cumplir con esos objetivos, en el año 2006, la Contraloría General de la República inicialmente le aprobó a RECOPE un presupuesto de caja de ¢906.227,0 millones, el cual se incrementó en la suma de ¢54.670.1 millones, correspondientes a ingresos por concepto de “Venta de productos derivados del petróleo” y la incorporación de “recursos de vigencias anteriores (superávit)” y su aplicación en egresos. Por lo que, el presupuesto de caja de RECOPE ascendió a un total de ¢960.897,1 millones que en comparación con el presupuesto aprobado en el periodo 2005, presenta un incremento de ¢224.653,8 millones (22,9%), explicado principalmente por el incremento que se dio en la factura petrolera, a raíz del aumento experimentado en el precio internacional de los hidrocarburos.

Sobre la ejecución presupuestaria se observó que al cierre del año 2006, RECOPE reportó ingresos efectivos por la suma de ¢950.215,9 millones, lo que resultó inferior en ¢10.681,2 millones al total de ingresos presupuestados; como consecuencia de desembolsos no recibidos por concepto de recursos de “Financiamiento externo” contratados con el BCIE y con la CAF para realizar el proyecto denominado “Poliducto Limón-La Garita III etapa”, en razón de los atrasos incurridos por el contratista en la ejecución de la obra y de las decisiones de la administración en procura de minimizar los costos financieros en la etapa constructiva del proyecto, así como la renegociación de la deuda con la CAF. Tal situación propició que la Contraloría General dispusiera a la Administración de RECOPE que se tomaran las medidas pertinentes para corregir las debilidades encontradas.

Los recursos institucionales fueron aplicados al presupuesto de caja, operaciones e inversiones. Por su parte el presupuesto de operación está conformado por cuatro programas: “Dirección Empresarial”, “Investigación y Desarrollo”, “Refinación” y “Mercadeo y Distribución”, según el siguiente detalle:

REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO, S.A.
Comparación de Programas: Presupuestado y Ejecutado^{1/}
Períodos 2005 y 2006
En millones de colones y en porcentaje

Programa	Año 2006		Año 2005		Porcentaje Ejecución		Variación Porc. (2006/2005)	
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado	2006	2005	Presupuestado	Ejecutado
Presupuesto de Operaciones								
Dirección Empresarial	22.901,6	13.556,2	23.187,8	12.137,7	59,2%	52,3%	-1,2%	11,7%
Investigación y Desarrollo	2.655,9	2.344,8	2.526,1	2.089,9	88,3%	82,7%	5,1%	12,2%
Refinación	890.258,4	862.138,1	679.485,7	660.458,7	96,8%	97,2%	31,0%	30,5%
Mercadeo y Distribución	15.415,8	12.813,0	13.577,9	11.312,8	83,1%	83,3%	13,5%	13,3%
Presupuesto de Inversiones	48.221,6	34.329,3	36.022,0	15.044,5	71,2%	41,8%	33,9%	128,2%
TOTAL	979.453,3	925.181,4	754.799,5	701.043,6	94,5%	92,9%	29,8%	32,0%

(1) Corresponde a los programas del presupuesto de operaciones y al presupuesto de inversión. Registrados sobre la base de devengado.
Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto y Liquidación Presupuestaria de la Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A., años 2005 y 2006.

Cuadro 2.49

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, en términos generales, se reportó la ejecución de gastos en los presupuestos de operación e inversión por la suma de ¢925.181,4 millones, o sea un 94,5% del monto total de egresos presupuestados. La subejecución, básicamente, obedeció a las políticas de austeridad establecidas por la Administración de RECOPE, así como las restricciones impuestas en el límite del gasto público.

Por su parte, el programa N° 3 del presupuesto de operaciones denominado “Refinación”, es el que cuenta con una mayor asignación de gastos con una cifra presupuestada de ¢890.258,4 millones y que fue ejecutada al 31 de diciembre de 2006 en un 96,8% (¢862.138,1 millones).

La relevancia de dicho programa se debe a que incorpora la compra de “Materia prima” y “Producto terminado”, que para el año 2006, significó una erogación para RECOPE de alrededor de ¢849.015,5 millones. Cabe destacar que en relación con periodos anteriores, estas subpartidas presentan incrementos importantes lo cual obedece especialmente a lo elevado de los precios como de los hidrocarburos en el mercado internacional como se indicó supra.

*Recuadro 2.23
(continuación)*

En lo que se refiere a la materia de inversiones, es importante destacar que los gastos efectivos del presupuesto de inversiones de RECOPE, alcanzaron la suma de ¢34.329,3 millones, cifra que representa escasamente un 3,7% del gasto total efectivo de esa empresa (presupuesto de caja por ¢926.935,9 millones); explicado por el hecho de que la mayor parte de los egresos de RECOPE, tal y como se mencionó anteriormente, corresponden a la compra de materia prima y otros gastos relacionados como obligación primaria del recurso financiero generado, que se asocian a la naturaleza productiva de la empresa. El gasto efectivo de inversiones en el año 2006, presentó un incremento importante explicado principalmente por los gastos relacionados con la ejecución de obras de mejoramiento en oleoducto y planteles.

Con respecto al proceso de evaluación del presupuesto de inversión cabe destacar que de acuerdo con los resultados de la “Evaluación final de la estructura básica plan anual operativo 2006”, elaborada por la empresa, se indica que no se cuenta en este momento con un sistema de información que permita que el presupuesto de inversiones se pueda relacionar con las metas descritas en el PAO, lo cual en criterio de esta Contraloría General no le permite a la empresa potenciar este importante instrumento para la toma de decisiones.

No obstante lo anterior, se indica por parte de la empresa que el cumplimiento de algunas metas, es menor al esperado por cuanto se dieron contrataciones que durante el trámite licitatorio presentaron modificaciones en los costos, aclaraciones, declaraciones desiertas y recursos que retrasaron su ejecución a pesar de tener órdenes de compra formalizadas en la mayor parte de los casos.

Finalmente, la empresa manifiesta en el “Análisis de los resultados de la producción y la gestión” que durante el año 2006 han cumplido en un 100% con la misión y objetivos sustantivos dictados en su ley de creación, referentes a refinar, transportar, comercializar a granel el petróleo crudo y sus derivados. Para asegurar su cumplimiento en el mediano y largo plazo, indican que se basan en el desarrollo, mantenimiento y operación de infraestructura de importación y exportación, procesamiento, almacenamiento, trasiego y distribución de combustibles; así como la conclusión de obras de inversión necesarias para soportar los incrementos en la demanda, así como las exigencias en materia ambiental, la reducción de costos operacionales y la administración del riesgo fundamentalmente.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), es una institución autónoma con personalidad jurídica propia, la cual goza de autonomía funcional y administrativa consagrada en el artículo 188 de la Constitución Política. Dicho Instituto fue creado mediante Ley N° 2726 del 14 de abril de 1961 y sus reformas, con el fin de *“...dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo y de resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos, lo mismo que el aspecto normativo de los sistemas de alcantarillado pluvial en áreas urbanas, para todo el territorio nacional...”*

Para el cumplimiento de sus actividades, este órgano contralor le aprobó al AyA un presupuesto inicial para el año 2006, por ₡62.152,4 millones, cifra superior en un 10,7% a la del presupuesto del año anterior.

Debe destacarse que de la totalidad de ingresos presupuestados en el año 2006 un 73,5% corresponden a la recaudación de ingresos por concepto de venta de bienes y servicios (acueducto y alcantarillado) y la diferencia a recursos del superávit, del crédito y de otros ingresos menores, dentro de los que se encuentran los recursos por concepto de transferencia de FODESAF, destinados a los acueductos rurales.

Como parte del análisis del presupuesto ordinario 2006 y en razón de que la administración del AyA no demostró, sobre la base de registro de efectivo, que se recaudaría en el período, el total de recursos presupuestados, se improbió un monto de aproximadamente ₡1.881,8 millones¹, correspondiente a las proyecciones de ingresos y su aplicación en egresos². Sobre esta situación la Contraloría General ha realizado en forma reiterada observaciones e improbaciones presupuestarias, sin que se haya resuelto lo pertinente por parte de ese Instituto.³

Del total de ingresos presupuestados, al 31 de diciembre del 2006, se logró una recaudación real de ₡62.098,2 millones, lo cual equivale a un 99,9% de lo estimado. Los recursos indicados fueron distribuidos en el presupuesto de egresos en cuatro programas, los cuales se presentan en el siguiente cuadro:

1 Las improbaciones realizadas corresponden a “Nuevos servicios de agua potable”, “Nuevos servicios de alcantarillado”, “Reconexiones”, “Desconexiones” y “Multas por atrasos en pagos de bienes y servicios”, por un monto de ₡354,5 millones, ₡30,5 millones, ₡514,0 millones, ₡514,0 millones y ₡468,8 millones, respectivamente, 2 Ver punto 2. del oficio N° 11801 (FOE-PR-0385) del 23 de septiembre de 2005.

3 Ver al respecto el punto 4.1 inciso c) del informe DFOE-PR-9-2004, remitido con oficio N° 452 (FOE-PR-0024) del 20 de enero de 2004; el punto 2, inciso b) del oficio N° 12229 (FOE-PR-0466) del 11 de octubre de 2004; el punto 2.2., inciso a) del informe DFOE-PR-8/2003, trasladado con oficio N° 14256 (FOE-PR-0319) del 5 de diciembre de 2003; el punto 2.1.2, inciso a) del informe DFOE-PR-33/2004, remitido con oficio N° 15548 (FOE-PR-0593) del 8 de diciembre de 2004; y el punto 2, inciso c) del oficio N° 7784 (FOE-PR-0248) del 1 de julio de 2005.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Comparación de Programas: Presupuestado y Ejecutado
Periodos 2005 y 2006
En millones de colones y en porcentajes

Programa	Año 2006		Año 2005		Porcentaje Ejecución		Variación Porc. (2006/2005)	
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado	2006	2005	Presupuestado	Ejecutado
Administración Superior y de Apoyo Institucional	15.512,3	13.924,2	14.122,3	12.836,4	89,8%	90,9%	9,8%	8,5%
Operación y Mantenimiento de Acueductos	26.390,1	23.613,9	22.564,3	20.323,5	89,5%	90,1%	17,0%	16,2%
Inversiones	19.293,0	12.562,7	18.778,7	7.971,1	65,1%	42,4%	2,7%	57,6%
Operación y Mantenimiento de Alcantarillados	957,0	719,5	662,7	519,4	75,2%	78,4%	44,4%	38,5%
TOTALV	62.152,4	50.820,3	56.128,0	41.650,4	81,8%	74,2%	10,7%	22,0%

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto y Liquidación Presupuestaria del Instituto de Acueductos y Alcantarillados, años 2005 y 2006.

Recuadro 2.24
(continuación)

Cuadro 2.50

Como se puede apreciar en el cuadro anterior en el presupuesto de egresos del AyA los programas con mayor asignación presupuestaria son los de “Operación y mantenimiento de acueductos” e “Inversiones”; sin embargo, éste último programa muestra la ejecución más baja en ambos periodos (65,1% en el 2006 y 42,4% en el 2005), lo cual revela un rezago importante en las inversiones; situación que podría provocar un deterioro progresivo de la infraestructura para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, y por ende de la capacidad para cubrir la demanda por estos servicios de manera eficiente y eficaz, en cumplimiento de los objetivos institucionales establecidos en su ley constitutiva.

De la asignación presupuestaria destinada a cada uno de los programas sustantivos, preocupa especialmente, el programa de “Operación y mantenimiento del alcantarillado”, en vista de que del presupuesto total para el año 2006 se le asigna a dicho programa un porcentaje insignificante (1,5%), y la ejecución es igualmente baja (75,2%), a pesar de constituir uno de los pilares fundamentales de la institución, lo cual adicionalmente, pone en riesgo el cumplimiento de los propósitos para los cuales fue creado el AyA.

Si bien se puede observar que los restantes programas presentan ejecuciones cercanas a lo programado, ello no implica, que se lograran cubrir con dicho presupuesto la totalidad de los requerimientos institucionales; lo anterior, por cuanto la Administración debió de considerar un contenido presupuestario parcial para algunas actividades, no se dio en AyA, una gestión eficiente y oportuna para solicitar ante la ARESEP la aprobación de nuevas tarifas; así como la gestión en el ámbito comercial que dificulta la recaudación efectiva de los recursos para que se propicie de una mejor forma el cumplimiento del mandato legalmente asignado a ese Instituto.

No obstante las deficiencias señaladas en párrafos anteriores, no se identifican acciones concretas por parte de la Administración del AyA que garanticen la sostenibilidad de los servicios.

Instituto Costarricense de Electricidad: aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria

Para el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas para el año 2006 el Instituto Costarricense de Electricidad disponía de un presupuesto definitivo por la suma de ₡723,232,7 millones, presupuesto que se incrementó en un 4,3% respecto de lo presupuestado en el 2005 (₡693.567,9).

Cabe destacar que al 31 de diciembre de 2006 el ICE recaudó ingresos por la suma de ₡716.171,2 millones, lo que constituye el 99,0% de los recursos estimados para ese año. La fuente principal de ingresos fue la “Venta de bienes y servicios” por la suma de ₡578.418,8 millones, monto que representa el 81,0% de los ingresos reales totales, seguido por el “Financiamiento” que ascendió a la suma de ₡114.557,2 millones, que corresponde al 16,0% de la recaudación total. De los ingresos recibidos por “Venta de bienes y servicios” destacan la “Venta de energía eléctrica” con la suma de ₡277.299,1 millones y “Servicio telefónico” con ₡274.288,7 millones, los cuales aportan un 48,0% y un 47,0%, respectivamente a la recaudación por ese concepto.

El presupuesto de egresos de ese Instituto esta estructurado en tres programas a saber: Alta Dirección y Gestión Administrativa, Electricidad y Telecomunicaciones:

Instituto Costarricense de Electricidad
Comparación de Programas: Presupuestado y Ejecutado
Periodos 2005 y 2006
En millones de colones y en porcentajes

Programa	Año 2006		Año 2005		Porcentaje Ejecución		Variación Porc. (2006/2005)	
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado	2006	2005	Presupuestado	Ejecutado
Alta Dirección y Gestión Administrativa	44.108,2	34.467,0	37.092,2	30.616,0	78,1%	82,5%	18,9%	12,6%
Electricidad	353.236,8	328.925,2	370.601,9	324.817,8	93,1%	87,6%	-4,7%	1,3%
Telecomunicaciones	325.887,7	245.697,1	285.873,8	238.107,6	75,4%	83,3%	14,0%	3,2%
TOTAL	723.232,7	609.089,3	693.567,9	593.541,4	84,2%	85,6%	4,3%	2,6%

Fuente: Elaboración propia con información de la Liquidación Presupuestaria del Instituto Costarricense de Electricidad, 2006.

Cuadro 2.51

Del monto presupuestado en el año 2006 se ejecutaron gastos por ₡609.089,3 millones, que equivale a un 84,2% de ese presupuesto; distribuidos a nivel de programa de la siguiente manera: un 5,7% (₡34.467,0 millones) se destinó al Programa de “Alta Dirección y Gestión Administrativa”, y un 94,3% hacia los Programas sustantivos de ese Instituto: 54,0% (₡328.925,2 millones) en “Electricidad” y 40,3% (₡245.697,1 millones) al Programa de “Telecomunicaciones”.

De acuerdo con la información remitida con la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre del 2006, del monto ejecutado en ese periodo, el ICE aplicó en gastos de operación la suma de ₡450.088,7 millones y en gastos de inversión ₡159.000,6 millones, el 26,1% del total de esos recursos. Para la realización de los proyectos de inversión en los programas de Electricidad y Telecomunicaciones se presupuestaron recursos por la suma de ₡93.774,4 millones y

¢127.309,5 millones, respectivamente de los cuales se ejecutaron en Electricidad ¢79.974,7 millones, un 85,3% y en Telecomunicaciones ¢76.926,4 millones, apenas un 60,4 %.

Recuadro 2.25
(continuación)

En lo que respecta a egresos, del monto presupuestado en el año 2006 a las partidas que se le asignaron más recursos fueron “Materiales y Suministros” el 22,6% (¢163.616,4 millones), “Servicios” con el 22,3% (¢161.464,2 millones) y “Remuneraciones” con el 21,8% (¢157.793,3 millones).

De la partida “Materiales y suministros” el 83,0% (¢135.079,2 millones) de los recursos se asignaron al programa de Electricidad y dentro de ésta, el grupo “Bienes para la producción y comercialización” que comprende la subpartida “Compra de energía eléctrica), representó el 83,9%. Con respecto a dicha subpartida, ese Instituto ha venido estimando en los presupuestos ordinarios de los años 2004, 2005 y 2006 una suma que no ha sido suficiente para cubrir la totalidad de las necesidades de recursos por ese concepto. Para el año 2006, en el presupuesto ordinario se le aprobó la suma de ¢43.000,0 millones para compra de energía y durante el periodo se le adicionaron recursos por ¢19.982,5 millones o sea un 46,0% de lo proyectado inicialmente. En el Informe DFOE-PR-21/2005 de 14 de diciembre del 2005, se le indicó al ICE que realizara los estudios correspondientes y tomara las medidas respectivas, para que el monto a presupuestar por ese concepto se aproxime de la manera más razonable a la realidad.

En el informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002-2006, elaborado por MIDEPLAN, se indica que se detectaron proyectos donde el cumplimiento de metas no se dio con la eficacia deseada particularmente en el año 2006, lo que denota limitaciones en la programación y gestión institucional, aunado al reporte de restricciones presupuestarias. Lo anterior se observa en la fase de generación eléctrica, concretamente en las acciones: Proyecto de Ciclo Combinado de Garabito, Proyecto SIEPAC, Proyecto Hidroeléctrico Cariblanco y en los estudios de factibilidad de los proyectos hidroeléctricos del Río Reventazón, el Geotérmico de Las Pailas, y Boruca. Además señala que si bien el ICE reporta logros importantes en relación con varios indicadores de telecomunicaciones, en algunos casos los resultados obtenidos no alcanzan las metas institucionales planteadas en el PND.

7. Sector Financiero, Economía y Comercio

En este aparte se mencionan aspectos relacionados con la conformación y principales acontecimientos ocurridos durante el año 2006 tanto en el sector financiero público costarricense como en el sector de economía y comercio.

Al respecto, en cuanto a los resultados de los procesos de fiscalización realizados por la Contraloría General de la República, debe resaltarse la evaluación de la situación financiera del Instituto de Nacional de Vivienda y Urbanismo en dónde se determinó la necesidad y urgencia por parte del Gobierno de la República de tomar las acciones y medidas pertinentes para lograr un fortalecimiento de dicha institución, dada la frágil situación financiera que ha venido mostrando en los últimos años el Instituto, o bien realizar las gestiones pertinentes ante la Asamblea Legislativa para su disolución o liquidación ordenada.

También deben destacarse los resultados de la investigación realizada sobre la actividad de reaseguramiento cedido en el Instituto Nacional de Seguros, especialmente en lo que se refiere a las debilidades encontradas en la negociación, colocación y control de los pagos relacionados con el reaseguro facultativo de la Póliza U-500 del Instituto Costarricense de Electricidad, y que dada la magnitud de los hallazgos encontrados propició de parte de éste órgano contralor la necesidad de establecer una estrecha coadyuvancia con funcionarios del Ministerio Público para la preparación e investigación del caso, a fin de determinar claramente las responsabilidades que correspondan.

7.1. Sector Financiero Público Costarricense

7.1.1. Situación del mercado financiero costarricense

- **Sobre la liquidez en el mercado financiero**

En lo que respecta a la disponibilidad de recursos en el año 2006, el mercado financiero costarricense mostró una importante liquidez, explicada principalmente por el ingreso masivo de capitales provenientes del exterior, de los cuales alrededor del 65,0% corresponden a inversión extranjera directa (IED), de diversa índole. Sobresale la instalación en el país de nuevas empresas foráneas, inversión inmobiliaria en las zonas de la costa del Pacífico Central y Guanacaste y en especial la venta de empresas locales a grupos extranjeros (el 21,0% de la IED registrada correspondió a la compra del Banco Interfín por parte del Scotiabank). El restante 35,0% correspondió al resultado neto de la fuerte salida por inversión de cartera en el exterior (especialmente de la banca, como respuesta, en parte, a los nuevos requerimientos de supervisión prudencial) y a un considerable ingreso de capital con carácter especulativo, ante las posibilidades de arbitraje, tanto por tasa de interés como por tipo de cambio, entre los activos en moneda local y los externos. Estas entradas significaron una continua intervención del Banco Central de Costa Rica (BCCR) en el mercado cambiario, para adquirir el exceso de oferta de divisas, situación que se mantiene después de la implementación del sistema de bandas cambiarias.

Aunado a estos hechos, se encuentra el de las pérdidas del BCCR, que provoca todos los años una considerable expansión monetaria.

Por su parte, el Banco Central intentó recoger parte de ese exceso de liquidez mediante el uso de operaciones de mercado abierto y trató de disminuir la entrada de capital externo de carácter especulativo mediante la baja en la tasa de interés en colones, que pasó de un 15,25% en diciembre del 2005 a un 11,25% en diciembre del 2006.

El exceso de liquidez en la economía permanece y se encuentra concentrado principalmente en los bancos comerciales del Estado en activos en moneda extranjera (generando un alto grado de dolarización de la economía); y a pesar de la agresiva campaña que éstos han venido ejecutando, orientada a promover nuevas opciones de financiamiento para la compra de vivienda y para el consumo, principalmente en colones, que permitan colocar ese excedente de recursos, lo cierto es que no ha sido suficiente, y hoy día el sector público financiero de este país tiene el gran reto de buscar nuevos instrumentos para la colocación de esos excedentes de liquidez, para lo cual se 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, dadas las pocas opciones que existen en el país.

- **Sobre el proceso de dolarización de la economía y el régimen cambiario**

El alto grado de dolarización en la economía (más del 50,0% de las transacciones financieras que se realizan son en dólares) sumado a las pérdidas de la Autoridad Monetaria, ha limitado el campo de acción de la política monetaria del BCCR, provocando con ello en los últimos años, niveles de inflación muy elevados en nuestro país. Para tratar de amortiguar el crecimiento en el nivel de inflación, el 17 de octubre del 2006 la Junta Directiva del Banco Central acordó establecer un régimen cambiario de bandas (crecientes y divergentes), dejando atrás el régimen de minidevaluaciones que operó por más de veinte años. El objetivo de la implementación de este nuevo régimen por parte de la Autoridad Monetaria es en última instancia poder mejorar los niveles de inflación en la economía y llevarla a niveles como los del promedio de los países latinoamericanos (4,8%). Este nuevo sistema cambiario se espera que sea un mecanismo transitorio hacia un esquema de metas de inflación, sin embargo el BCCR no ha establecido plazos ni condiciones para su convergencia a la liberalización del tipo de cambio y el establecimiento de las metas de inflación.

Durante los primeros dos meses de vigencia del esquema de bandas, la afluencia de capitales provenientes del exterior y el consecuente exceso de oferta de dólares, mantuvieron el tipo de cambio promedio en el mercado mayorista (MONEX) en el piso de la banda establecida por el BCCR y provocaron una baja en el tipo de cambio nominal. Al finalizar el 2006, el tipo de cambio de referencia para la venta (mercado minorista) se ubicó en ₡519,95 por US\$1, lo que significa una depreciación acumulada durante el año de alrededor del 4,5% e interanual de 5,0%¹; destacándose a partir del mes de septiembre, una apreciación nominal de 0,6%, en el tipo de cambio. Sin embargo, se espera que esta apreciación nominal inicial, ocurra una única vez, ante los parámetros que definen el sistema de bandas: es decir la amplitud de la banda y el ritmo de ajuste de los tipos de cambio de intervención. A partir de octubre, con estos parámetros la depreciación esperada del colón puede fluctuar entre 3,0% (ritmo de depreciación en el piso de la banda) y 6,5% (ritmo de depreciación en el techo de la banda), los cuales resultan ser menores a los mostrados en años anteriores.

¹ Diciembre 2005 a diciembre 2006.

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo: Fortalecimiento, disolución o liquidación ordenada, una situación a resolver

El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), desde hace varios años ha venido mostrando en forma permanente una frágil situación financiera. Esta realidad ha sido expuesta por la Contraloría General de la República ante la Asamblea Legislativa en las memorias institucionales de los años 2001, 2002 y 2004 y más recientemente en el Informe N° DFOE-FEC-12/2006 de fecha 9 de mayo del 2006, en el que se presentan los resultados del estudio realizado en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, específicamente en el denominado INVU Central, sobre la situación financiera de dicho Instituto y los riesgos inherentes asociados a dicha situación financiera. Del análisis financiero propiamente dicho se excluyó el Sistema de Ahorro y Préstamo (SAP).

En el referido informe se señalan las siguientes debilidades, deficiencias e irregularidades, a saber:

- 1.- En lo que respecta al sistema contable del INVU, según evidenciaron los auditores externos del Instituto (Gutiérrez Marín & Asociados)¹, se presentan importantes deficiencias de control interno que afectan en más de un 80,0% la materialidad de los saldos del activo, del pasivo y del patrimonio y que por ende no permiten garantizar razonablemente la información que muestran los estados financieros, impidiendo con ello que a la fecha del estudio existieran estados financieros dictaminados para los años 2002, 2003, 2004 y 2005. Por la importancia que reviste el conocer la situación económico-financiera y buena marcha de una entidad que realiza principalmente actividades de intermediación financiera, se dispuso a la Administración subsanar de manera inmediata esta debilidad.
- 2.- En lo que corresponde a los resultados financieros obtenidos por el INVU Central durante los años 2004 y 2005 se pudo determinar que se había dado una sostenida y permanente descapitalización, situación que pone en serio riesgo de pérdida el Patrimonio Público a cargo del Instituto. Lo anterior, se explica principalmente en una incapacidad de los activos de generar los ingresos suficientes para atender las obligaciones propias de la Institución, es decir honrar las obligaciones con terceros y al menos mantener el nivel de los fondos patrimoniales invertidos por el Estado, fundamentalmente, porque en el INVU se tiene un alto grado de dependencia de las utilidades para su capitalización. El Rendimiento sobre el Patrimonio, fue de alrededor de un 5,6% en promedio en los años 2002 y 2003, es decir ni siquiera permitió la protección de su valor descontada la inflación y más bien en los años 2004 y 2005, debió soportar, además, una pérdida real, lo cual obviamente erosionó de manera importante su patrimonio.
- 3.- En el INVU Central para poder cubrir los gastos corrientes de operación se tuvo que recurrir a la venta y traspasos de activos fijos (terrenos y viviendas) sin que en tales operaciones se cumpliera con los fines para los cuales fue

¹ Anexo N° 2 del oficio sin número del 16 de febrero del 2006 remitido por la firma de auditores externos "Gutiérrez Marín & Asociados" a la Licenciada María del Carmen Redondo, Gerente General del INVU.

creado el Instituto, asimismo, se utilizaron recursos provenientes de programas que establecían un destino específico para éstos, con el fin de financiar gastos corrientes (primordialmente el pago de salarios), lo que en principio hace suponer la presencia de una violación al ordenamiento vigente. También, se pudo determinar que ha existido una incapacidad de generar ingresos para cubrir dichos gastos, situación que ha ocasionado el no cumplir con los compromisos adquiridos con terceros (como por ejemplo el traslado oportuno de las recuperaciones del convenio con DESAF y morosidad con la CCSS en el pago de obligaciones patronales). Lo anterior es reflejo de los problemas de liquidez que el INVU ha tenido que afrontar de manera sostenida.

*Recuadro 2.26
(continuación)*

Al 31 de enero del 2007, se encuentra en proceso de cumplimiento por parte de la Administración del INVU, las disposiciones emitidas por esta Contraloría General tendientes a que se elabore e implemente un Plan de Acción integral para el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, con el propósito de establecer las actividades necesarias para garantizar la sostenibilidad en el corto, mediano y largo plazo de la entidad o bien, disponer las medidas pertinentes para llevar a cabo en forma ordenada su disolución y liquidación, con el concurso de las instancias correspondientes.

Es importante destacar que las autoridades del INVU, han sometido a conocimiento del Poder Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa, varias propuestas contentivas de reformas legales, financieras, administrativas, de gestión en materia de vivienda y urbanismo, con el propósito de obtener los recursos necesarios para el fortalecimiento de la institución. Lamentablemente, a la fecha no se han tomado las acciones que permitan darle una solución integral a la problemática por la que atraviesa el Instituto.

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo: aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria

Recuadro 2.27

El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) para el logro de sus objetivos contó para el año 2006 con un presupuesto definitivo de ¢44.967,1 millones, de los cuales ejecutó ¢28.964,7 millones (64,4% de lo presupuestado), monto que presenta un incremento real del 4,7% con respecto al año 2005. En cuanto a los ingresos reales al 31 de diciembre del 2006 -incluyendo el superávit presupuestario acumulado (¢25.150,0 millones)- se ubicaron en el orden de ¢58.185,0 millones; sin embargo, si se excluye el superávit citado, los ingresos del periodo ascienden a ¢33.035,0 millones, situación que muestra una disminución en términos reales del 2,3% de lo recaudado en el año anterior.

Los recursos, se distribuyeron en los cinco programas que tienen a su cargo los procesos productivos institucionales, de la siguiente forma:

Recuadro 2.27
(continuación)

Cuadro 2.52

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
Comparación de Programas: Presupuestado y Ejecutado
Períodos 2005 y 2006
En millones de colones y en porcentajes

Programa	Año 2006		Año 2005		Porcentaje Ejecución		Variación Porc. (2006/2005)	
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado	2006	2005	Presupuestado	Ejecutado
Actividades Centrales	2.778,3	1.365,5	2.449,2	1.433,9	49,1%	58,5%	13,4%	-4,8%
Desarrollo Urbano	845,4	238,6	717,7	209,3	28,2%	29,2%	17,8%	14,0%
Administ. Créditos y Proyectos de Interés Social	11.454,3	3.757,2	9.253,0	5.729,1	32,8%	61,9%	23,8%	-34,4%
Ahorro y Préstamo	28.510,2	22.655,4	23.448,4	17.758,6	79,5%	75,7%	21,6%	27,6%
Administración créditos DESAF	1.378,9	948,0	524,1	19,1	68,8%	3,6%	163,1%	4863,4%
TOTAL	44.967,1	28.964,7	36.392,4	25.150,0	64,4%	69,1%	23,6%	15,2%

Fuente: Elaboración propia con información de la Liquidación Presupuestaria del Instituto de Vivienda y Urbanismo 2006.

En el Programa de Actividades Centrales, se agrupa el nivel político y gerencial, y todas las Unidades Administrativas que sirven de apoyo y asesoría a la actividad sustantiva del INVU. Este programa presenta una ejecución del 49,1% de su presupuesto, siendo que su principal gasto se observa en la partida de “Remuneraciones”.

Con respecto al programa de “Desarrollo Urbano”, donde el 99,2% de sus recursos se destina a la partida de “Remuneraciones”, muestra una ejecución del 28,2% de lo presupuestado. Este programa tiene como objetivo principal planificar, coordinar, ejecutar y controlar todas las acciones necesarias para asesorar en la elaboración de planes reguladores, tanto en el ámbito local como regional y nacional.

En cuanto al programa “Administración de Créditos y Proyectos”, refleja una ejecución del 32,8% de su presupuesto, su principal gasto es por la suma de $\text{¢}3.270,3$ millones, el cual corresponde a financiamientos y bonos de vivienda que se otorgan a terceros con recursos asignados por parte del Banco Hipotecario de la Vivienda.

El mayor porcentaje de ejecución, se localiza en el Programa de “Ahorro y Préstamo”, el cual tiene el propósito de atender en forma adecuada el sistema de financiamiento habitacional para la clase media con capacidad de ahorro. En el año 2006, presenta una ejecución del 79,5% de su presupuesto, siendo el mayor en comparación con los restantes programas, donde su gasto más sobresaliente es por la suma $\text{¢}13.322,5$ millones (87,0% del total ejecutado del programa), monto que corresponde a la partida de “Activos Financieros”, es aquí donde se ubican los préstamos y venta de contratos.

Finalmente, el programa “Administración de Créditos DESAF”, refleja una ejecución del 68,8% de lo presupuestado, este programa tiene su fundamento en el “Convenio de Cooperación entre la Dirección Nacional de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo para Vivienda de Empleados Públicos y Privados”, donde mediante la Resolución Administrativa DG-N° 006-2001 del 29 de enero del 2001, dicho programa fue rescindido y por lo tanto FODESAF a partir del 2001 no ha asignado recursos.

De lo expuesto, se refuerza lo que esta Contraloría General ha mencionado en otras oportunidades, al señalar el problema financiero del INVU, pues los ingresos disminuyeron en un 2,3% mientras que los gastos se incrementaron en un 4,7% con respecto al año 2005, ambas cifras en términos reales.

7.1.2. Situación del Subsector de Bancos Públicos

Al cierre del año 2006 el subsector muestra un nivel de activos administrados que asciende a los \$4.589.078,0 millones, representando un 65,0% del total de activos del Sistema Bancario Nacional. Durante el año 2006 este Subsector vio disminuida su importancia relativa en aproximadamente un punto porcentual respecto a la mostrada en el año 2005, tendencia que se ha presentado desde el año 2004; pues, al cierre del 2005 y del 2004, su participación dentro del Sistema Bancario Nacional fue de un 65,9%, y 66,9%, respectivamente, lo cual se explica en gran medida en el hecho que los activos en poder de los bancos públicos crecieron a una tasa menor que la de los bancos privados (20,0% y 24,5% en su orden).

**Participación de los Bancos Públicos
En el subsector y en el sistema bancario
A nivel de activos totales**

	Dec-06	Dec-05	Dec-04
En el Subsector Público	100,0%	100,0%	100,0%
BNCR	47,5%	46,9%	44,9%
BCR	30,5%	30,3%	30,6%
BPDC	16,7%	17,3%	16,2%
BCAC	3,9%	4,1%	6,7%
BANHVI	1,4%	1,4%	1,5%
En el Sistema Bancario	100,0%	1,0%	1,0%
Sector Público	65,0%	65,9%	66,9%
Sector Privado	35,0%	34,1%	33,1%

Cuadro 2.53

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por SUGEF

• Sobre el tamaño de los bancos públicos

El BNCR sigue siendo quien lidera el subsector de Bancos Públicos en cuanto a activos administrados, al mostrar una participación relativa del 47,5%, seguido por el BCR con un 30,5%, el BPDC con un 16,7%, el BCAC con un 3,9% y el BANHVI con un 1,4%. Es importante anotar que durante los últimos dos años el BCAC ha venido mostrando una caída significativa en su participación dentro del Subsector, dado que en el 2004 representaba un 6,7% del total de éste y para el cierre del 2006 fue de 3,9%, lo anterior se explica principalmente en el redireccionamiento de que ha sido objeto el banco como producto de la Alianza Estratégica suscrita con el BCR iniciada durante el 2005 y que busca especializar al BCAC en la atención de créditos propios del segmento denominado como micro, pequeña y mediana empresa. La importancia relativa que ha venido perdiendo el BCAC ha sido ganada por el BNCR (44,9% en el 2004, 46,9% en el 2005 y 47,5% en el 2006) mientras que los demás bancos han mantenido su participación relativa en los últimos años.

- **Sobre los ingresos, gastos y utilidad de los bancos públicos**

De conformidad con la información obtenida a partir de los estados de resultados de cada uno de los bancos públicos, dicho Subsector al cierre del 2006 generó ingresos totales por €747.222,2 millones de los cuales el 83,1% corresponden a los ingresos obtenidos por la colocación de créditos y la compra de títulos valores, mientras que el restante 16,9% corresponde a otros ingresos, principalmente a ingresos por recuperación de activos financieros. Los ingresos muestran un incremento del 16,2% con respecto a los alcanzados al cierre del 2005.

Por su parte, los gastos acumulados por el Subsector durante el año 2006 ascendieron a €657.172,2 millones (15,5% superiores a los incurridos en el 2005), es decir que absorbieron un 87,9% de los ingresos totales. Los rubros de gastos más importantes fueron los gastos financieros que representaron un 52,2% de los gastos totales y los gastos administrativos con un 34,4%, dentro de estos últimos sobresalen los gastos de personal que representan un 24,0% de los gastos totales.

El Subsector de Bancos Públicos cierra el 2006 con una utilidad del orden de los €90.050,0 millones, un 21,7% mayor a la obtenida doce meses atrás. Este resultado le permitió al Subsector en forma consolidada alcanzar un nivel de rentabilidad sobre el patrimonio del 17,4%, superando así el incremento en el índice de precios al consumidor (9,43%), que es el parámetro de normalidad establecido por la SUGEF para este indicador; lo que significa que obtuvo un rendimiento real de alrededor del 8,0%. Por su parte, la rentabilidad sobre el activo productivo promedio al cierre del 2006 fue de un 2,6% y la rentabilidad sobre el activo total fue de un 2,1%.

- **Desafíos sobre el futuro de los bancos públicos**

A pesar de los resultados positivos obtenidos por los bancos públicos, surgen muchas inquietudes en cuanto al futuro de ellos, en especial de los bancos comerciales del Estado, pues, no obstante que desde que se dio la apertura de las cuentas corrientes la competencia ha hecho que esos bancos impulsen medidas tendentes a una mayor modernización y optar por una mayor diversificación de servicios y la reorientación de sus créditos, permitiéndoles generar grandes utilidades que se han incrementado con el paso de los años y que, por ende, les han permitido mejorar la rentabilidad promedio del Subsector, de no tomarse medidas importantes en cuanto a los factores que impactan el denominado "margen financiero amplio" (gastos de transformación, estimaciones de cartera morosa, utilidades, impuestos, encaje mínimo legal), de manera tal que se tienda a buscar niveles sustentados en estándares y mejores prácticas internacionales que les permitan incrementar la competitividad en un mercado que como el financiero es de riesgos y de una muy fuerte competencia, su estabilidad financiera podría verse afectada sensiblemente en el mediano plazo.

Lo anterior, máxime si se toma en cuenta que durante el año 2006 se dieron profundas transformaciones en la composición del Sistema Bancario Nacional con el ingreso de varios grupos financieros internacionales en la región, adquiriendo en forma mayoritaria el control accionario de los principales bancos privados del país; es así como se produce una fuerte inversión de General Electric Consumer Finance (subsidiaria de General Electric) en el BAC

Internacional Bank que es el dueño del BAC San José, se dio la compra del Banco Interfín por parte del Scotiabank (institución canadiense establecida en Costa Rica desde hace varios años), el Hong Kong & Shanghai Banking Corporation (HSBC - uno de los bancos más grandes del mundo) compró el Banco del Istmo de Panamá que es el propietario del Banco Banex en nuestro país.

- **Impacto en la gestión de los bancos públicos como resultado de las últimas modificaciones en la regulación prudencial**

La regulación prudencial está diseñada para que los bancos sean eficientes y generen ganancias que les permitan mejorar su patrimonio y de esa forma competir con los demás bancos, por lo que los bancos públicos, principalmente los comerciales del Estado, han debido modificar la estrategia en cuanto al manejo de su portafolio de inversiones en procura de obtener una mayor rentabilidad y menor riesgo en las colocaciones realizadas, lo cual podría suponer una reorientación de los objetivos para los cuales fueron creados, destinando una importante parte de sus recursos a inversiones en títulos valores y otorgando la mayor parte de sus créditos a actividades poco riesgosas (principalmente corporativas y comerciales) y por ende, restringiendo el apoyo a las micro y pequeñas empresas, esto con el fin de poder mantener sus indicadores financieros dentro de los parámetros de normalidad establecidos por la SUGEF.

Actualmente, según información de la SUGEF, el crédito de los bancos públicos en Costa Rica se concentra principalmente en actividades como consumo y vivienda con un 39,7%, un 39,5% a servicios, a industria y comercio un 5,7%; datos que llevan a cuestionarse si el Sistema Financiero Costarricense en general y los bancos públicos en especial, están atendiendo o no las necesidades de créditos del sector productivo.

Ante tal panorama, la Contraloría General de la República considera que la discusión sobre el futuro de los bancos comerciales del Estado, la vigencia de la función pública y el replanteamiento de que han sido objeto en los últimos años los fines para los cuales fueron creados dichos bancos, debe constituirse en un tema obligatorio y de primordial importancia dentro de la Agenda Nacional, con el propósito de garantizar mediante acciones decididas y políticas de Gobierno de naturaleza integral el cumplimiento de los objetivos estratégicos del país contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, de manera tal que se garantice que los recursos provenientes del ahorro nacional se destinen hacia las necesidades de financiamiento de los grandes proyectos de interés nacional, especialmente, en lo que respecta a la infraestructura, y los proyectos que desarrollen las micro, pequeñas y medianas empresas, que permitan impulsar el desarrollo, la productividad, la competitividad y la movilidad social de los sectores productivos.

Cambios en la normativa del Sistema Financiero

A principios del año 2006, se emite el acuerdo SUGEF-3-06 o “Reglamento sobre Suficiencia Patrimonial de Entidades Financieras”, aprobado el 5 de enero de 2006 y que rige desde el 18 de julio de dicho año; en esta normativa se estableció una nueva metodología para el cálculo de la suficiencia patrimonial de las entidades financieras y el establecimiento de requerimientos mínimos de capital para su funcionamiento.

Con esta nueva normativa, se busca introducir los principios y recomendaciones de Basilea que estipulan un tratamiento diferenciado de los títulos valores emitidos por los gobiernos y los bancos centrales según la moneda en que se emitan. Por tal motivo se decidió ponderar los activos a plazo emitidos por el Banco Central de Costa Rica y el Gobierno de Costa Rica en función de la moneda en que hayan sido emitidos, diferenciando los emitidos en moneda local de los emitidos en moneda extranjera. Esta modificación repercutió directamente en todos los bancos que conforman el Sistema Bancario Nacional, y especialmente en los bancos públicos, ya que un alto porcentaje de su cartera de inversiones se encontraba colocada en esos títulos valores, especialmente en dólares, cuya ponderación de riesgo subió a un 10,0% dentro de la nueva metodología de cálculo de la suficiencia patrimonial.

Otro aspecto importante que se incluye en esta nueva normativa, y que lo estipulan los principios y recomendaciones de Basilea, es la necesidad de considerar dentro del cálculo del requerimiento de capital de las entidades, el riesgo de precio al que está expuesto su portafolio de inversiones; pues éste puede sufrir variaciones significativas en su valor por el riesgo de precio a que están sujetas (ejemplo: crisis del mercado de valores del 2004). Por lo cual se consideró conveniente la inclusión del requerimiento de capital por riesgo de precio en el cálculo de la suficiencia patrimonial, aspecto que también viene a impactar directamente en la suficiencia patrimonial de los bancos públicos, y más aún si se considera que casi el 50,0% de los activos de esos bancos se encuentra invertido en títulos valores.

Adicionalmente se incorporó el concepto de requerimiento de capital por riesgo operacional en forma integral.

Todos esos aspectos contribuyen desde el punto de vista de la supervisión prudencial a lograr una mejor estimación de la Suficiencia Patrimonial de las entidades mediante la inclusión de riesgos no considerados en la anterior normativa; sin embargo, es de esperar que como producto de estos nuevos requerimientos de capital se dé una disminución del indicador de suficiencia patrimonial de cada banco, lo cual requerirá de esfuerzos adicionales para mantenerse en los niveles establecidos de normalidad.

Otro cambio significativo en la normativa financiera, se dio a partir del 9 de octubre del 2006, fecha en que empezó a regir la normativa SUGEF-1-05 o “Reglamento para la calificación de Deudores”, aprobada el 24 de noviembre del 2005, en donde se estableció una modalidad más rigurosa de calificación de deudores y de determinación de las estimaciones que tengan que realizar los intermediarios ante el posible riesgo de incobrabilidad en su cartera de créditos. Esta normativa se emitió con el propósito de ajustarse a las mejores prácticas de supervisión

a nivel internacional, que reconocen que el criterio del supervisor al valorar los hechos y circunstancias específicas en la aplicación de la normativa prudencial constituye un elemento fundamental para el ejercicio de una supervisión efectiva, de ahí que se estima procedente aumentar el número de categorías de riesgo para calificar a los deudores, permitiendo así una medición más precisa del riesgo del deudor.

Recuadro 2.28
(continuación)

Contrataciones en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal

Recuadro 2.29

En el Informe N° DFOE-FEC-13/2006 del 21 de julio de 2006, se presentan los resultados del estudio realizado en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), en cumplimiento del plan anual de trabajo del Área de Servicios Financieros, Economía y Comercio para el año 2006, con el objetivo de evaluar la actividad contractual desplegada en los años 2004 y 2005, con base en la selección y estudio de una muestra de diferentes licitaciones y contrataciones directas promovidas por el Banco durante esos años; así como de realizar un análisis histórico de cinco años de los gastos administrativos del Banco Popular, ligados a la contratación administrativa, con el fin de conocer su comportamiento a través del tiempo y determinar con mayor precisión hacia dónde se han estado dirigiendo los esfuerzos y recursos del Banco en el campo de la contratación administrativa.

Del comportamiento de los gastos administrativos del BPDC ligados a la actividad contractual, para el período 2000-2005, se evidenció que los principales conceptos a los que se destinó la mayor cantidad de recursos durante el período estudiado, obviamente ligados a la contratación administrativa del Banco, fueron: información y publicidad, alquiler de edificios y oficinas, mantenimiento y reparación de equipo de cómputo, consultorías, honorarios, servicios contratados y maquinaria y equipo. El presupuesto ordinario para el año 2006, viene a confirmar la importancia del gasto en los conceptos indicados, siendo que para ese año no sólo se mantuvieron como los de mayor monto, sino que se les asignó sumas muy superiores a los gastos efectivos de los últimos dos períodos.

En virtud de los resultados obtenidos, de la relevancia que ese tipo de gastos tuvo en el período 2000-2005 y de las sumas asignadas en el presupuesto del BPDC para el año 2006, se le dispuso a la Auditoría Interna del BPDC que incluyera dentro de su programa de trabajo para los años 2006 y 2007, los estudios necesarios para revisar los gastos que se ejecutaron o se estaban ejecutando por concepto de contratación de consultorías y servicios profesionales, compra de equipo de cómputo y sistemas de software, compra y alquiler de edificios, pago por servicios de información y publicidad, compra de mobiliario y equipo de oficina y compra de productos de papel y cartón, esto último para el caso concreto del año 2006, lo cual está en proceso de cumplimiento.

Por otra parte, el estudio de la muestra de expedientes de las diferentes contrataciones que el BPDC realizó durante los años 2004 y 2005, permitió evidenciar el incumplimiento de varias disposiciones legales y reglamentarias, tanto externas como internas, que rigen la materia de contratación administrativa en el Banco. En virtud de los hallazgos encontrados, se emitieron varias disposiciones al BPDC con el propósito de corregir y subsanar las debilidades encontradas; al 31 de diciembre del 2006 se había acatado aproximadamente un 90,0% de las mismas.

Banco Popular y de Desarrollo Comunal: aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria

El presupuesto definitivo al 31 de diciembre de 2006 del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), ascendió a la suma de ¢155.388,0 millones (incluyendo el Superávit por ¢4.027,0 millones), cuyos recursos se destinaron a financiar a cuatro programas de operación y uno de inversión. En el año 2006, la estructura programática del presupuesto de egresos varió con respecto a la del año 2005, pasando de ocho a cinco programas, según lo acordado por la Junta Directiva Nacional del Banco, en la sesión N° 4332 del 5 de septiembre del 2005.

Por su parte, los ingresos recaudados, se ubicaron en el orden de los ¢136.682,0 millones (sin incluir el superávit), presentándose un aumento en términos reales del 5,0% con respecto al año anterior, de dicho monto deben resaltarse los ingresos por “Intereses y Comisiones sobre Préstamos” y los “Intereses sobre Títulos Valores”, por ¢90.916,0 millones y ¢24.300 millones respectivamente. Mientras que el gasto ejecutado alcanzó ¢104.768,0 millones (el 67,4% de lo presupuestado), siendo mayor en términos reales en un 6,1% que el obtenido en el año 2005 (¢89.797,8 millones). Dicho aumento, se refleja principalmente en las partidas de “Remuneraciones” y en la de “Intereses y Comisiones”. Asimismo, en lo que respecta al cumplimiento de las metas programadas en el Plan Anual Operativo, según la información suministrada por ese Banco, se cumplieron el 92,2% de las mismas.

Finalmente, de conformidad con el informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, realizada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el BPDC al 31 de octubre del 2006, colocó 106 créditos para pequeños y medianos productores, mediante nuevos mecanismos financieros que ofrecen condiciones adecuadas y oportunas, por la suma de ¢1.299,0 millones, de los cuales ¢280,0 millones son garantizados con aval del Fondo Nacional de Garantías para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME). De acuerdo al tamaño de empresa, las microempresas son las que participan en mayor proporción de total (62,9%), seguido de las pequeñas (29,5%) y las medianas empresas (7,6%). Cabe señalar, que al 2006 se promulgaron los decretos necesarios para permitir el acceso al FODEMIPYME por parte del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

7.1.3. Subsector de seguros: Es prioritario reformar el mercado de seguros y propiciar un proceso de modernización integral del INS

La Contraloría General, preocupada por la situación del Instituto Nacional de Seguros, ha señalado en diversas oportunidades¹, que es urgente e ineludible que se tomen y definan las acciones necesarias para la implementación de un proceso de modernización integral del INS y se incorpore dentro de la Agenda Nacional como tema prioritario, la reforma integral del mercado de seguros, de manera tal que le permita al Instituto prepararse para asumir los retos que le demandaría la satisfacción de nuevos y más sofisticados requerimientos en

¹ Ver Memoria Anual 2005.

materia de seguros, pues los usuarios de los servicios deben enfrentar cada vez mayores riesgos ante el proceso de globalización y de inserción en mercados no tradicionales a los que ha debido enfrentarse el país en las últimas décadas.

Asimismo, es imprescindible la creación de una autoridad encargada de regular y supervisar la actividad aseguradora, con el fin de velar porque las actividades sustantivas de las entidades que participan en dicho mercado, ya sea una única institución como es el caso actual o de varias en caso de darse la apertura, se ajusten a los estándares internacionales y se garantice, en beneficio de los intereses legítimos de los asegurados, el cumplimiento de las normas contractuales que rigen la relación comercial y que las personas, empresas o instituciones supervisadas, actúen de conformidad con la normativa que rige el funcionamiento de este mercado y que además coadyuve en el fortalecimiento del Sistema de Control y Fiscalización Superior de la Hacienda Pública, del cual la Contraloría General es el ente rector.

Deficiencias en los contratos de reaseguros en el Instituto Nacional de Seguros

Recuadro 2.31

En nuestro país, el Instituto Nacional de Seguros (INS), es la entidad estatal poseedora del monopolio de los seguros y de los reaseguros, siendo esta última actividad una práctica mercantil de uso generalizado y que durante el periodo 2000-2004, representó en promedio un 18% de las primas totales según información suministrada por la Dirección de Reaseguros y Relaciones Internacionales del INS.

Consecuente con el impacto que significa la actividad del reaseguramiento en la gestión del INS y con base en los resultados de la valoración de riesgo que realizara esta Contraloría General a fin de definir el marco conceptual para establecer la estrategia fiscalización sobre la actividad del INS, se programó un estudio sobre la actividad de reaseguramiento cedido en el Instituto Nacional de Seguros. Como producto de este estudio se emitieron tres informes en los cuales se presentan los resultados del análisis realizado a una muestra representativa de expedientes contentivos de contratos de reaseguro facultativo suscritos por el INS, a saber:

- Un primer informe emitido el 16 de marzo de 2006 (DFOE-FEC-4/2006), en el cual se determinó que el registro oficial de reaseguradores y corredores de reaseguro que mantiene la Dirección de Reaseguros y Relaciones Internacionales del INS, era omiso en cuanto a la consignación del total de las compañías reaseguradoras a las que el Instituto había cedido primas, detectándose también deficiencias importantes en los flujos de información necesarios para la toma de decisiones en materia reaseguros, aspecto sobre el cual el INS ha venido tomando acciones encaminadas a subsanar tal situación.
- Un segundo informe con fecha 9 de mayo de 2006 (DFOE-FEC-10/2006), el cual tuvo como objetivo determinar oportunidades de mejora en aspectos relacionados con la cotización, colocación, renovación y modificación de negocios de reaseguros facultativo, así como también en el análisis de las prácticas utilizadas por ese

Recuadro 2.31
(continuación)

Instituto, en la selección de sus compañías reaseguradoras y de intermediación de reaseguros. Dicho estudio reveló importantes debilidades de control interno en aspectos tales como: el archivo de la documentación soporte de los contratos de reaseguro facultativo y de los contratos facultativos; el control sobre los pagos realizados al reaseguro; la selección de reaseguradores y corredores, y los procesos de negociación con los corredores o reaseguradores. Además, se analizó la cláusula de mejoramiento del riesgo-póliza del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).

- Un tercer informe del 9 de mayo de 2006 (DFOE-FEC-11/2006). Los hallazgos de esta fiscalización reflejan debilidades muy importantes por parte del INS en la negociación, colocación y control de los pagos relacionados con el reaseguro facultativo de la Póliza U-500 del Instituto Costarricense de Electricidad, pese a ser éste uno de los negocios de reaseguro de mayor importancia en ese Instituto. Dada la magnitud de los hallazgos señalados en este informe, se ha dado un seguimiento oportuno a las acciones de la Administración encaminadas a solventar las debilidades encontradas y, con el propósito de establecer las responsabilidades que correspondan, se ha propiciado una estrecha coadyuvancia con funcionarios del Ministerio Público en la preparación e investigación del caso.

Recuadro 2.32

Instituto Nacional de Seguros: aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria

Para el logro de sus objetivos, el Instituto Nacional de Seguros (INS) contó para el año 2006 con un presupuesto definitivo de ₡600.327,2 millones, monto que se incrementó con respecto al año anterior en un 115,1%, debido a la incorporación de los recursos correspondientes al superávit total acumulado al 31 de diciembre del 2005.

Los recursos asignados para el año 2006, se distribuyeron entre tres programas, la “*Dirección Superior y Administración*”, “*Servicios comerciales, solidarios y mercadeo*” y el “*INS-Salud*”. No obstante, que la ejecución efectiva del gasto alcanzó ₡221.090,4 millones, lo cual representa un 0,4% superior en términos reales a la obtenida en el año 2005, dicha ejecución corresponde al 36,8% de lo presupuestado, es decir se observa una subejecución generalizada del presupuesto de aproximadamente el 63,2%, situación que hace suponer que no se dio un cumplimiento eficaz de los proyectos programados.

El total de ingresos efectivos, incluyendo el superávit acumulado, ascendió a ₡633.009,2 millones, de los cuales ₡315.131,1 millones corresponden a la recaudación total del periodo, presentándose un aumento real del 7,2% con respecto al año 2005. El 71,7% de dichos ingresos provienen de la venta de seguros y de los reaseguros. En cuanto al superávit acumulado, este sufrió un incremento nominal del 29,7% (17,9% en términos reales) con respecto al año anterior, pasando de ₡317.878,1 millones a ₡412.166,8 millones.

Instituto Nacional de Seguros
Ejecución Presupuestaria y Superávit Resultante
Períodos 2005 y 2006
En millones de colones y en porcentajes

Recuadro 2.32
(continuación)

Detalle	Año 2006		Año 2005	
	Monto	Recaud o Ejecución	Monto	Recaud o Ejecución
Presupuesto	600.327,2		253.722,7	
Ingresos Efectivos	633.009,2	105,4%	518.044,9	204,2%
Egresos Efectivos	221.090,6	36,8%	200.145,4	78,9%
Superávit ⁽¹⁾	412.166,8		317.878,1	

Cuadro 2.54

⁽¹⁾ Ingreso real menos gasto real más ajustes.

Fuente: Elaboración propia con información de la Liquidación Presupuestaria del Instituto Nacional de Seguros 2006.

Con respecto a los Estados Financieros del INS correspondientes al período concluido el 31 de diciembre del 2006, se percibe una utilidad neta después de impuestos de ¢33.282,5 millones, cifra que creció un 26,5% respecto a la del período anterior. Este resultado se fundamenta principalmente en la rentabilidad obtenida en los aseguramientos y en las inversiones financieras, las que ascendieron a ¢42.560,2 millones.

En lo que respecta a la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (PND), realizada por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), se concluye que el INS, ejecutó en ese período el Programa de Creación y Repotenciación de Seguros, mediante el cual se desarrollaron 14 nuevos seguros y se repotenciaron 18 seguros, sin embargo, debido a los cambios suscitados en la organización interna de ese Instituto durante el año 2006 no se brindaron nuevos productos. No obstante lo indicado, es importante mencionar que la evaluación que realiza el MIDEPLAN, tiene como limitante el sustentarse únicamente en la parte del PAO del INS incluida en la denominada 'Matriz de Desempeño Institucional', que sólo considera las 'Áreas temáticas' que rigen el PND, es decir, no contempla la evaluación de las principales actividades sustantivas del INS, como son, la administración y comercialización de seguros y reaseguros.

Finalmente, en lo que se refiere al tema de regulación y supervisión de seguros, el INS, elaboró y remitió al Poder Ejecutivo dos proyectos de ley, a saber: 1) Ley Reguladora del Mercado de Seguros, cuyo objetivo es establecer una regulación moderna e integral y que permita un funcionamiento más eficiente del mercado y 2) Ley Reguladora del Contrato de Seguros. El primero se tramita en la Asamblea Legislativa mediante el expediente N° 16.305 y el segundo con el expediente N° 16.304.

7.2. Sector Economía y Comercio

La actividad económica del país presentó durante todo el año 2006 altas tasas de crecimiento, mostrando un crecimiento promedio de los últimos doce meses de alrededor del 7,9% porcentaje superior al 5,7% registrado durante el 2005; tal comportamiento estuvo influenciado principalmente por: el incremento en las exportaciones (en especial no tradicionales y zonas francas), el alto nivel de liquidez en la economía (ante la entrada de capitales externos y que se han destinado al crédito al sector externo, aumentando la demanda interna y por ende la actividad económica) y por expectativas favorables por parte de los costarricenses.

Este crecimiento se ha generalizado prácticamente en todos los sectores de la economía; sin embargo, las actividades de mayor dinamismo fueron: construcción, agricultura y ganadería, servicios financieros, transporte y telecomunicaciones y las manufacturas; mientras que actividades como comercio y hoteles muestran que fueron menos dinámicas durante el año 2006. Las exportaciones de bienes y servicios fueron el motor de la economía durante todo el año, sin embargo, la demanda interna también se vio incrementada ante el mayor crecimiento en el ingreso y la expansión crediticia.

El proceso de globalización y de inserción en nuevos mercados son factores que contribuyen a que la actividad económica pueda sufrir grandes cambios, por lo que deben ejecutarse acciones para mejorar la eficiencia de las instituciones públicas y, en los casos que sea necesario, modificaciones a la normativa vigente que permitan modernizarlas de cara a una eventual apertura comercial de llegarse a ratificar el TLC.

7.2.1 Situación del Subsector Turismo: un gran desafío

- **La actividad turística no es responsabilidad exclusiva del Instituto Costarricense de Turismo**

La actividad turística no es responsabilidad exclusiva del Instituto Costarricense de Turismo (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.

El dinamismo que ha presentado la actividad del turismo ha experimentado un importante auge en los últimos diez años; el efecto multiplicativo que tiene este sector en comparación con otros sectores productivos tradicionales es muy amplio, por los beneficios directos (generación de riqueza) e indirectos (empleo y gastos derivados sobre otros sectores

productivos) que tienen para una economía y ha sido un desarrollador de infraestructura principalmente en la zona de Guanacaste¹.

- **El Subsector Turismo carece de una adecuada rectoría y de un ordenamiento jurídico suficiente, claro, articulado y ordenado**

La actividad turística si bien se ha convertido en la principal fuente proveedora de divisas del país, presenta la ausencia de una adecuada gestión institucional y la insuficiencia de un ordenamiento jurídico claro, articulado y ordenado, provocando descoordinación entre el Gobierno Central, las instituciones descentralizadas y los gobiernos locales. Además, enfrenta otros obstáculos, relacionados con una desintegración entre la actividad turística y otras actividades económicas, un deterioro constante de la infraestructura y una revisión de las políticas de incentivos turísticos. Además, la expansión del uso habitacional y comercial del suelo ha sido rápida y desordenada y siendo las zonas costeras el principal escenario del desarrollo turístico nacional, en ellas, se observan grandes contrastes entre los megaproyectos turísticos y los cinturones de pobreza, que se agravan por la limitada inversión en el mejoramiento y rentabilidad de las actividades que realizan las comunidades pesqueras.

Dado lo anterior, este sector crece, sin que en algunas ocasiones se evalúe su impacto ambiental, como por ejemplo: la contaminación de las aguas costeras, tanto aguas marinas como aguas dulces, provenientes de las descargas sin tratamiento y sin control de los asentamientos humanos ubicados en esas zonas, se ha incrementado la erosión causando un deterioro de los suelos e inundaciones en algunas zonas pobladas, la pérdida de recursos hídricos y la eventual pérdida de recursos marinos y costeros; así como los grados deficitarios de infraestructura técnica y equipamiento urbano, lo cual genera espacios desequilibrados (sociales, económicos y ambientales) con impactos negativos severos, que recaen principalmente en los pobladores y habitantes locales, además, en el desequilibrio del ecosistema.

- **El gran desafío del Subsector Turismo**

De lo anterior se colige que el país enfrenta importantes desafíos en la conducción de su política económica y productiva, especialmente en lo que a la actividad turística se refiere. El Gobierno de la República en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND), sintetiza las metas que debe cumplir el Subsector en el período, de la siguiente manera: a) Un aumento anual promedio de por lo menos un 4% en la cantidad de turistas internacionales que ingresan al país; b) Un aumento anual promedio de por lo menos un 4% en la cantidad de visitantes de cruceros que visitan el país; c) Un aumento de por lo menos el 12% en la cantidad de habitaciones turísticas en el país; d) Un aumento de por lo menos el 20% en la

¹ Según se indica en la página 58 del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: "En los últimos 10 años el país ha experimentado un crecimiento promedio del 8,1% en el número de turistas internacionales que ingresaron al país, cifra que duplica el promedio del crecimiento mundial. En el 2006, el país recibió cerca de 1,7 millones de turistas internacionales, que aportaron aproximadamente US\$1.663 millones a la economía costarricense, una suma casi equivalente al 9% del PIB. El crecimiento tanto de la planta hotelera, que alcanza cerca de 38.000 habitaciones en el 2006, como de una amplia gama de empresas de servicio ligadas a la actividad, se ha convertido en un elemento dinamizador en diferentes regiones del país, y en un importante generador de empleo. Cerca de 100.000 personas en el país trabajan en actividades directamente relacionadas con el turismo".

cantidad de recursos que se invierten en la promoción internacional del país como destino turístico (bajo el actual esquema de financiamiento del ICT para tales efectos, sin reformas legales); e) Un aumento del 40% en la cantidad de empresas que obtienen la Certificación para la Sostenibilidad Turística.

Las metas planteadas en el PND requieren necesariamente de una rectoría fuerte de parte del ICT propiciando una adecuada articulación e integración de todas las entidades públicas cuyos servicios son fundamentales para el desarrollo de una actividad que como la turística se ha convertido en la principal fuente generadora de divisas y de empleo en el país. La Contraloría General de la República durante el año 2007 y siguientes estará muy pendiente y vigilante del cumplimiento de tales metas y del ejercicio de la rectoría que le compete ejercer, según el ordenamiento jurídico, al Instituto Costarricense de Turismo.

b) Subsector Comercio Exterior

El Subsector de Comercio Exterior continúa siendo el motor de la economía, mostrando para el 2006 un acelerado incremento tanto de las importaciones como de las exportaciones. Las exportaciones al cierre del 2006 crecieron alrededor de un 16,9% con respecto al año anterior, donde las categorías más dinámicas fueron: componentes para computadoras personales, productos agrícolas tradicionales, las manufacturas no amparadas a regímenes especiales y productos agropecuarios no tradicionales. Sin embargo, las importaciones de bienes crecieron un 17,3% durante ese mismo período, producto en parte del mayor dinamismo de la economía local, el incremento en los precios de las materias primas y algunos productos manufacturados, y el considerable aumento en el precio de los hidrocarburos mostrado durante el primer semestre del año.

Ante este panorama, el déficit comercial al cierre del 2006 fue de aproximadamente US\$3.305,0 millones, un 18,1% superior al registrado doce meses atrás.

Recuadro 2.33

Consecuencias de un sistema para el apoyo de la gestión pública: el caso de COMEX y PROCOMER

La rectoría de la política comercial externa y para el fortalecimiento de la inversión extranjera en Costa Rica, recae por mandato de Ley N° 7638 en el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). Este Órgano del Poder Ejecutivo, es el responsable de dirigir las negociaciones comerciales y de inversión, bilaterales y multilaterales que concluyen con la suscripción de tratados y convenios, los cuales se constituyen en el marco normativo que regula, por común acuerdo, todo lo concerniente a las relaciones comerciales entre los países suscriptores. Asimismo, al COMEX le compete dictar las políticas relativas a las exportaciones de bienes producidos en el país y las concernientes a la inversión de capital extranjero de personas jurídicas que se domicilien en Costa Rica. Para ello, el Ministerio dirige y coordina planes, estrategias y programas oficiales de Gobierno en aras de promover y facilitar el desarrollo socioeconómico de Costa Rica a través de su efectiva inserción en los mercados internacionales de bienes y servicios y la generación de empleo para sus habitantes.

Como ha sucedido en los últimos años, el presupuesto asignado al Ministerio de Comercio Exterior para el 2006, no expresa las necesidades reales que tiene ese Ministerio para atender todos los gastos de operación, por lo que existe una serie de egresos que son asumidos por la Promotora de Comercio Exterior con recursos que no se incorporan al Presupuesto Nacional, ni están sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República. Este mecanismo, si bien es cierto está amparado a lo que dispone el inciso b) del artículo 8 de la Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y Promotora de Comercio Exterior, N° 7638, en el sentido de que esta última debe *“Apoyar técnica y financieramente al Ministerio de Comercio Exterior para administrar los regímenes especiales de exportación, promover los intereses comerciales del país en el exterior y defenderlos”*, no permite visualizar en forma integral y transparente la cantidad y uso de los recursos que se están asignando para el desarrollo de la política comercial externa y el fortalecimiento de la inversión extranjera en el país. Esta situación ha sido puesta a conocimiento de la Asamblea Legislativa mediante Informe Técnico del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2007.

Al respecto debe evaluarse por parte de la Asamblea Legislativa la conveniencia de establecer una legislación que garantice el fortalecimiento integral del recurso humano que labora para el Estado Costarricense, en vez de continuar propiciando la creación de instituciones públicas que efectúan funciones similares y que operan en regímenes jurídicos diferentes, con el propósito de favorecer entre otros asuntos la contratación de personal que realiza funciones regulares y con salarios más altos que los del resto del sector público.

Recuadro 2.33
(continuación)

8. Sector Municipal

En las últimas memorias y en los informes de fiscalización sobre el Sector Municipal, se han venido señalando las áreas que se deben mejorar, relacionadas con la gobernabilidad, la gestión administrativa y financiera, los sistemas de control interno, la prestación de servicios, el desarrollo de infraestructura y la rendición de cuentas y participación ciudadana.

Seguidamente se presentan los resultados de la fiscalización presupuestaria así como de los estudios de fiscalización posterior realizados durante el año 2006, que muestran debilidades y deficiencias en los procesos de planificación, en la gestión tributaria, financiera y administrativa, en la prestación de servicios, construcción de infraestructura y control del medio ambiente. Esos resultados evidencian una organización municipal que aún no está preparada para atender con eficiencia y eficacia las necesidades ciudadanas, que es su objetivo más importante o razón de ser.

También se presentan los resultados de los estudios efectuados sobre la gestión de las organizaciones de apoyo y asesoría del Régimen Municipal -Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)- que revelan que esos entes no han cumplido satisfactoriamente el papel que les corresponde en el fortalecimiento y desarrollo de los gobiernos locales.

8.1 Resultados de la gestión presupuestaria y financiera

Según información aportada por las municipalidades en las liquidaciones presupuestarias del período 2006, 78 municipalidades y 8 Concejos Municipales de Distrito¹ administraron ¢147.107,2 millones, ¢24.267,2 millones más que en el 2005 y ¢48.050,3 millones más que en 2004. Este ingreso muestra, en relación con el año 2005, un crecimiento nominal de 19,8% y real de 8,9%, este último, menor que el del 2005 en relación con el 2004 (12,8%). Este ingreso representa un 9% del presupuesto del Gobierno Central, ligeramente menor a la proporción del 2005 (9,3%) y un poco mayor que la del 2004 (8,9%). En relación con el producto interno bruto, los ingresos municipales representan un 1,3%, porcentaje similar al de los años 2005 y 2004 (1,3% y 1,2% respectivamente), lo que refleja una baja participación de los ingresos de los gobiernos locales dentro de la producción nacional.

En el siguiente cuadro se presenta la liquidación presupuestaria consolidada de las municipalidades para el ejercicio económico 2006.

¹ No se consideran las Municipalidades de Puriscal, San Mateo y Los Chiles, por cuanto no presentaron la liquidación presupuestaria según lo establece el artículo 105 del Código Municipal, sobre lo cual esta Contraloría está tomando acciones.

Sector Municipal
Liquidación de ingresos y egresos
2006, 2005, 2004
-En millones de colones-

	2006 ^{1/}		2005		2004	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
TOTAL INGRESOS (A) ^{2/}	147,107.2	100%	122,840.1	100%	99,057.0	100%
Ingresos corrientes	100,488.2	68%	79,733.4	65%	64,861.9	66%
Ingresos Tributarios	60,961.1	41%	46,500.0	38%	36,970.4	37%
Impuestos sobre la propiedad	20,082.3	14%	15,174.4	12%	12,089.3	12%
Impuestos sobre bienes y servicios	9,240.6	6%	5,176.9	4%	3,881.7	4%
Licencias profesionales, comerciales y otros permisos	27,024.4	18%	20,800.1	17%	16,641.4	17%
Otros ingresos tributarios	4,613.8	3%	5,348.6	4%	4,358.0	4%
Ingresos no Tributarios	37,165.3	25%	30,975.1	25%	26,232.4	27%
Venta de bienes	4,289.4	3%	3,411.8	3%	3,005.9	3%
Venta de servicios	22,407.5	15%	17,442.5	14%	14,967.4	15%
Renta de activos financieros	3,488.3	2%	3,922.6	3%	3,201.6	3%
Otros ingresos no tributarios	6,980.1	5%	6,198.2	5%	5,057.5	5%
Transferencias Corrientes	2,361.8	2%	2,258.3	2%	1,659.1	2%
Ingresos de capital ^{3/}	12,515.6	9%	11,279.9	9%	6,943.4	7%
Venta de activos	734.0	1%	364.7	0%	114.5	0%
Transferencias de capital	11,730.9	8%	10,886.2	9%	6,798.8	7%
Otros ingresos de capital	50.8	0%	28.9	0%	30.1	0%
Financiamiento ^{3/}	34,103.4	23%	31,826.9	26%	27,251.7	28%
Financiamiento interno	950.1	1%	1,336.1	1%	865.3	1%
Financiamiento externo	0.0	0%	0.0	0%	0.0	0%
Recursos vigencias anteriores	33,153.3	23%	30,490.7	25%	26,386.4	27%
TOTAL EGRESOS (B)	102,332.1	100%	90,774.8	100%	69,867.0	100%
Remuneraciones	44,630.2	44%	37,986.3	42%	32,072.5	46%
Servicios	17,362.9	17%	16,123.4	18%	11,955.0	17%
Materiales y suministros	13,790.1	14%	13,999.4	15%	9,114.0	13%
Intereses y comisiones	1,131.0	1%	1,056.0	1%	1,040.0	2%
Activos financieros	356.5	0%	628.4	1%	605.7	1%
Bienes duraderos	11,541.4	11%	9,849.3	11%	6,145.9	9%
Transferencias corrientes	9,997.4	10%	8,444.2	9%	6,605.5	10%
Transferencias de capital	2,254.4	2%	1,091.4	1%	1,068.5	2%
Amortización	1,258.6	1%	1,596.5	2%		0%
Cuentas especiales	9.8	0%	0.0	0%	1,259.9	2%
SUBEJECUCIÓN REAL (A-B)	44,775.2	30.4%	32,065.3	26%	29,190.0	30%

Cuadro 2.55

Fuente: Informes de ejecución presupuestaria correspondientes al IV trimestre del 2006, liquidaciones presupuestarias 2006 e información adicional a esos documentos.

Notas:

^{1/} Se realizaron los ajustes correspondientes para reflejar de manera comparativa con el periodo 2006, los datos de ingresos y egresos de los periodos 2004 y 2005, en razón de los cambios introducidos por los nuevos clasificadores presupuestarios, que para el Sector Municipal se aplicaron a partir del periodo 2006. Asimismo, esta información corresponde únicamente a las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito.

^{2/} No incluye la información de las Municipalidades de Los Chiles, San Mateo y Puriscal, por cuanto no presentaron la liquidación presupuestaria del periodo 2006 a la Contraloría General de la República, según lo establece el artículo 105 del Código Municipal.

^{3/} El "Financiamiento" como rubro aparte dentro de los ingresos de capital empezó a regir en los presupuestos del 2006; sin embargo, en el presente cuadro se han agregado los renglones que lo componen en los años 2005 y 2004, con el fin de facilitar las comparaciones.

Si bien en el anterior cuadro se muestra un incremento de los ingresos respecto de los años 2005 y 2004, también se observa un crecimiento en los gastos y una persistente subejecución presupuestaria que debe ser analizada por cuanto constituye un indicador de los problemas de ejecución que tienen los municipios, lo cual será tratado más adelante con amplitud.

8.2. Mejora en la percepción de los Ingresos

En el siguiente cuadro se detalla la distribución del ingreso entre las 81 municipalidades y los 8 concejos municipales de distrito:

**Distribución de las municipalidades
Según estrato del ingreso percibido
2006-2005**

Estrato del ingreso real		N° de municipalidades			% recursos que administran	
N°	Descripción (millones de colones)	2006	2005	Variación	2006	2005
1	Más de 5,000,0	3	2	1	28%	23%
2	Más de 1,000,0 hasta 5,000,0	37	32	5	55%	54%
3	Más de 500,0 hasta 1,000,0	27	30	-3	13%	17%
4	De 0,0 hasta 500,0	22	25	-3	4%	6%
Total		89	89	0	100%	100%

Cuadro 2.56

Fuente: Informes de ejecución presupuestaria al IV trimestre, liquidaciones presupuestarias e información adicional a esos documentos los años 2005 y 2006.

Nota: En el año 2006 se proyecta la información de las Municipalidades de Puriscal, Los Chiles y San Mateo por cuanto no remitieron la liquidación presupuestaria 2006.

Del cuadro anterior se observa que seis municipalidades mejoraron en la recaudación de sus ingresos, pasando de los estratos más bajos (3 y 4) a los de mayor nivel (1 y 2).

Es importante destacar que las principales fuentes de financiamiento de las municipalidades varían según el estrato en que se encuentren, ya que en los estratos 1 y 2 –en los que se concentra el 83% de los recursos del sector administrados por 40 municipalidades– sus rentas provienen principalmente de recursos de vigencias anteriores (superávit), Licencias profesionales, comerciales y otros (patentes) y del Impuesto sobre bienes inmuebles; mientras que para los estratos 3 y 4 –49 municipalidades que administran el 17% de los recursos– después del superávit, el rubro más importante son las transferencias del Gobierno Central provenientes de la Ley N° 8114 de 9 de julio de 2001.

Por otro lado y aun cuando se reporta esa mejora en la recaudación de los ingresos, 14 municipalidades presentan déficit presupuestario en el 2006, tres menos que en el año 2005¹, repitiendo 10 municipalidades y destacándose el caso de la Municipalidad de Alajuelita que ha venido incrementando su déficit en los últimos tres años, mostrando un incremento del 58% entre el año 2005 y el 2006.

¹ Queda pendiente el resultado que obtengan las municipalidades de Puriscal, Los Chiles y San Mateo. En el caso de Puriscal registró déficit en el año 2005 y Los Chiles en el 2004 y 2005.

Un caso que se debe destacar es el de la Municipalidad de Limón, la cual por siete años consecutivos presentó una situación deficitaria; no obstante, para el año 2006 reportó un superávit de ₡18,3 millones, tema que va a ser analizado con mayor profundidad por esta Contraloría.

De las 14 municipalidades, dos se ubican en el segundo estrato, cinco en el tercer estrato y siete en el cuarto. Cabe señalar que el déficit presupuestario en las municipalidades en gran medida se debe a problemas de planificación, presupuestación y control de sus recursos, lo que provoca que los recursos ordinarios de estas municipalidades no sean suficientes para atender sus gastos, originando con esto un bache en sus finanzas que debe ser cubierto en los siguientes ejercicios económicos. La problemática del déficit en estas municipalidades también está siendo objeto de un análisis más detallado.

**Detalle de municipalidades
Con déficit presupuestario
Año 2006
-en millones de colones-**

Municipalidad ^{1/}	Monto	Porcentaje
Alajuelita	129,8	30,0%
Oreamuno	66,7	15,4%
Dota	43,2	10,0%
Esparza	38,7	8,9%
Peñas Blancas ^{2/}	36,4	8,4%
Alvarado	24,2	5,6%
Guatuso	23,3	5,4%
Talamanca	16,4	3,8%
Moravia	12,7	2,9%
Montes de Oro	12,6	2,9%
Parrita	11,0	2,5%
Tucurrique ^{2/}	7,5	1,7%
Aserrí	7,1	1,6%
Paquera ^{2/}	2,8	0,7%
TOTALES	432,4	100%

Cuadro 2.57

Fuente: Información electrónica relativa a la liquidación presupuestaria 2006.

^{1/} No considera las Municipalidades de Puriscal, San Mateo y Los Chiles por cuanto no remitieron la liquidación presupuestaria según lo establece el artículo 105 del Código Municipal.

^{2/} Concejos Municipales de Distrito.

8.3. Necesidad de mejorar la estructura del gasto en las municipalidades

La mayor cantidad de recursos para el año 2006 se aplicó a la atención de las Remuneraciones, Servicios y Materiales y suministros que representan un 74% de los egresos y se asocian principalmente con el financiamiento del Programa I Administración y Dirección General y del Programa II Servicios Comunes, destinando al igual que en el año 2005 sólo un 11% para la adquisición de bienes duraderos. Asimismo, se destinó un 2% para atender las obligaciones

con terceros por adquisición de empréstitos, un 2% para transferencias de capital, y un 10% que corresponde a transferencias corrientes que hacen las municipalidades.

Si se analiza el gasto por su clasificación económica –principalmente la distribución entre gasto corriente y gasto de capital- se tiene que las municipalidades destinan un 72% al primero, específicamente para la prestación de servicios comunitarios y la administración, y un 25% al segundo, especialmente para obras de infraestructura, terrenos, maquinaria y equipo y otros proyectos como desarrollo de catastros y sistemas de información. El 3% restante se utiliza en la amortización de empréstitos. De lo anterior se concluye que los municipios deben modificar su estructura de gastos de modo que se dedique mayor cantidad de recursos a inversión.

8.4. La subejecución de los recursos municipales sigue siendo elevada

Las corporaciones municipales presentan una tendencia a aumentar la proporción de las sumas subejecutadas con respecto al total de ingresos liquidados, pasando de un 29% en el 2004, a un 26,1% que se reportó en el 2005 y a un 30,4% en el 2006. En el gráfico siguiente se puede apreciar ese comportamiento:

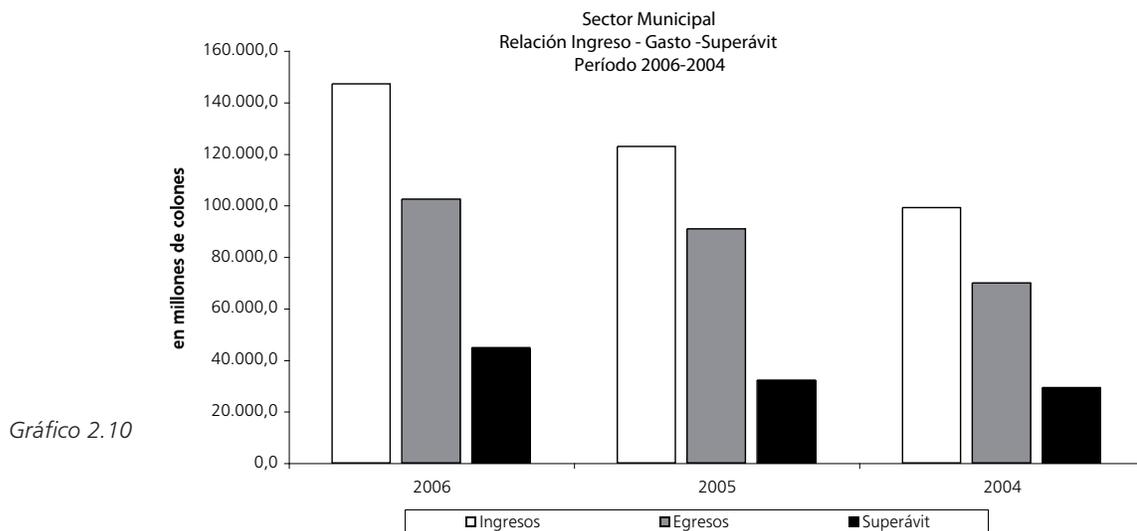


Gráfico 2.10

Fuente: Información relativa a las liquidaciones presupuestarias de los años 2004-2006.

Notas:

1/ No incluye la información de las Municipalidades de Los Chiles, San Mateo y Puriscal, por cuanto no presentaron la liquidación presupuestaria del periodo 2006 a la Contraloría General de la República, según lo establece el artículo 105 del Código Municipal.

2/ Esta información corresponde únicamente a las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito, no incluye otras entidades de gobiernos locales.

Los recursos de vigencias anteriores (subejecución presupuestaria) continúan siendo la principal fuente de recursos para períodos siguientes. En el 2006 representó el 23% de los ingresos totales, por encima de los ingresos por concepto de Licencias profesionales, comerciales y otros permisos (18%), Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles (14%) y Venta de servicios (15%), lo cual refleja el enorme peso en las finanzas municipales de los fondos que se dejan de aplicar en el período económico anterior.

En relación con las municipalidades que administran la mayor cantidad de fondos (estratos 1 y 2), los recursos subejecutados representan un 30,4% del total de los ingresos, un 31,6% en el caso del tercer estrato y 27,7% en el cuarto estrato, de lo cual se puede concluir que las municipalidades que reportan mayores ingresos son las que más subejecutan.

Un rubro que presenta una importante subejecución son las transferencias provenientes de la Ley N° 8114 para la construcción de la red vial cantonal, cuyo saldo en poder de las municipalidades al 31 de diciembre de 2006 era de ₡3.107,3 millones, lo que sumado a ₡7.265,4 millones sin retirar de la Caja Única del Estado, da un total de ₡10.372,7 millones. Aunque este saldo revela una mejoría con respecto al del año anterior (₡12.047,0 millones), es necesario que los municipios hagan un mayor esfuerzo para mejorar la red vial del país mediante un eficiente uso de los recursos disponibles para ese fin, cuyo monto presupuestado para el 2007 es de alrededor de ₡16.500,0 millones.

Entre las causas de la subejecución se señalan problemas de planificación y desarrollo de obras públicas, falta de personal especializado en esa materia así como débiles procesos de contratación administrativa.

8.5. El déficit presupuestario de los servicios afecta la calidad de su prestación

A pesar de que la mayoría de las municipalidades ha mejorado en la actualización de las tasas por servicios, el déficit en la prestación de los servicios de recolección de desechos sólidos y aseo de vías y sitios públicos se mantiene constante con respecto a los dos últimos años. Destaca dentro de una muestra de 31 municipalidades¹ que administraron la mayor cantidad de recursos del sector (75,9%), que el déficit de las municipalidades de Limón, Escazú y Santo Domingo es mayor al pendiente de cobro de las tasas que aplican, contrario a las Municipalidades de Garabito y San José, que mostraron una situación superavitaria en los dos servicios. Eso significa que el exceso que presentan esos municipios en los costos del servicio en relación con lo que recaudan por ese concepto, es tal, que ni recuperando el pendiente de cobro se puede cubrir esa diferencia.

De las 31 municipalidades analizadas, 26 muestran déficit en la prestación del servicio de recolección de basura (dos menos que el año pasado) y 25 en el de aseo de vías y sitios públicos (una más que el año anterior). La situación resulta ser de mayor cuidado cuando se advierte que las municipalidades presentan problemas de cobertura, frecuencia y falta de iniciativas para trascender más allá del simple depósito de los desechos en botaderos o rellenos sanitarios, lo cual se comenta con detalle más adelante en función de los resultados de fiscalización posterior realizados. En el siguiente gráfico se expone la situación señalada.

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.

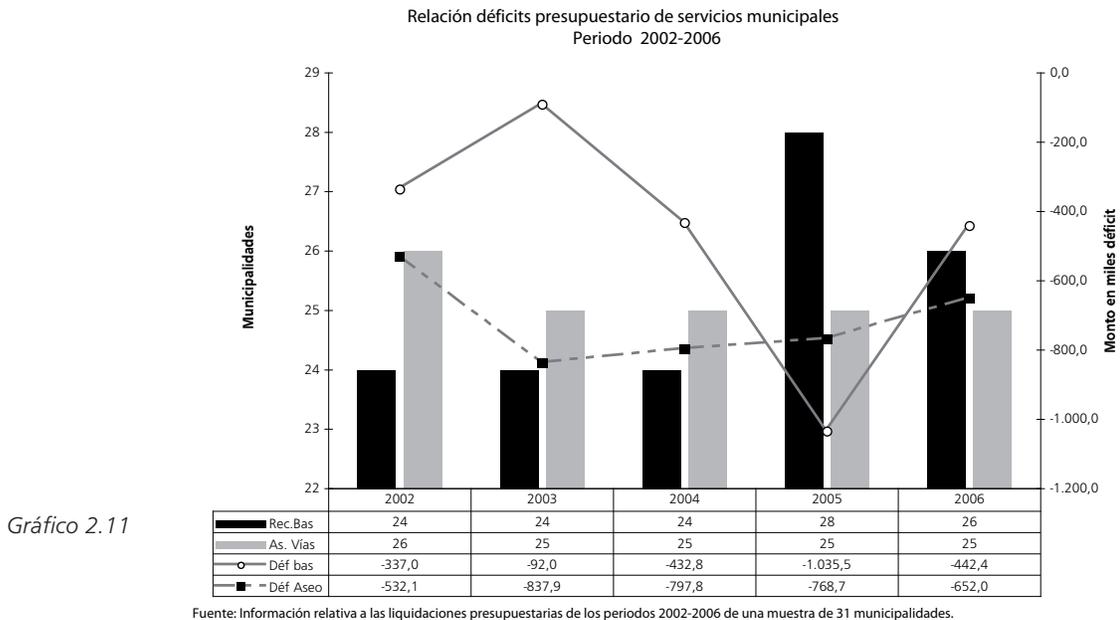


Gráfico 2.11

8.6. Disminución de la morosidad en relación con los ingresos reales 2006

La relación porcentual de la morosidad con respecto a los ingresos reales del periodo 2006 (28%) presenta una mejoría con respecto a los dos años anteriores -un 29% en el 2005 y un 33% en el 2004-. Si bien el monto absoluto de la morosidad ha venido incrementándose, pareciera que durante el año 2006, las municipalidades de la muestra han realizado un esfuerzo para mejorar los mecanismos de cobro. Lo anterior, se puede visualizar en el siguiente gráfico:

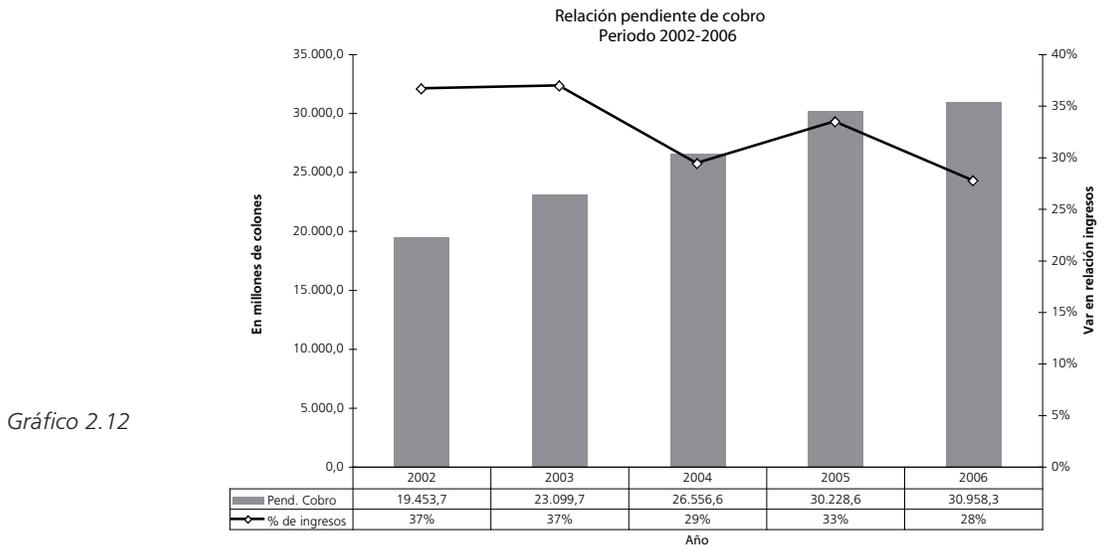


Gráfico 2.12

No obstante lo anterior, los resultados de la fiscalización posterior que se detallan seguidamente, evidencian que algunas municipalidades siguen presentando una gestión poco efectiva para recuperar el pendiente de cobro, lo que en gran medida se debe a la falta de estrategias eficaces de cobro y a que no se han fortalecido las unidades administrativas encargadas de la administración tributaria. Por lo tanto, se está demandando a las municipalidades acciones más eficaces para corregir estas situaciones, con medidas y controles que impacten en una disminución sostenida de las sumas adeudadas e ir consolidando la información pertinente para establecer responsabilidades sobre los funcionarios que con sus actuaciones no permiten la recuperación de estos dineros.

8.7. Resultados de la Fiscalización Posterior

El Área de Servicios Municipales efectuó en el año 2006, 70 estudios de fiscalización posterior en 38 entidades que administran el 60% de los recursos del sector, tales como: San José, Alajuela, San Carlos, Desamparados, Puntarenas y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal Locales. Entre esos estudios destacan; un estudio de opinión sobre la gestión de los Gobiernos Locales, otro sobre los procesos de planificación, cuatro evaluaciones del Sistema de Administración Financiera Municipal, tres estudios sobre la calidad de los servicios municipales, cuarenta y un estudios correspondientes a la atención de denuncias, un estudio referente a la gestión de los órganos de apoyo para fortalecer el Régimen Municipal, como el IFAM y la UNGL, otro sobre la zona marítimo terrestre y nueve evaluaciones sobre la seguridad del Sistema Integrado Municipal.

8.8. Opinión sobre la gestión de los gobiernos locales

Merece destacar el informe sobre la gestión de los gobiernos locales (*"ranking"* municipal)¹, que no sólo contiene un análisis de los indicadores financieros y presupuestarios de las municipalidades para el año 2005, sino también un desarrollo de los principales problemas que afectan el sector. Los datos que aporta ese documento y la ubicación que se hace de cada municipio con respecto a los demás, han motivado a varias municipalidades a desarrollar acciones para mejorar la gestión y el desarrollo local.

El documento señala las limitaciones que inciden para que no se logre una integración desde la planificación local, regional y nacional; también indica las dificultades para consolidar los procesos de participación ciudadana y rendición de cuentas. Por otro lado, en el periodo 2005 los gobiernos locales cumplieron en promedio con un 64% de las metas formuladas lo que evidencia problemas de gestión. Con respecto a las primeras elecciones populares de alcaldes, se advierte un desfase que afecta los procesos de planificación y ejecución de recursos.

Ese informe revela que los ingresos municipales crecieron a un ritmo menor que los gastos, que el 65% son ingresos corrientes y un 35% de capital, siendo la fuente de ingresos más relevante los recursos de vigencias anteriores (25%), seguida por licencias municipales (17%). También muestra una pérdida de fuerza de ingresos como el impuesto a la propiedad, impuesto selectivo sobre servicios y la venta de servicios, mientras que licencias municipales,

¹ Informe N° DFOE-SM-113/2006 del 30 de junio de 2006, Análisis y Opinión sobre la gestión de los gobiernos locales.

otros impuestos tributarios, renta de factores productivos, transferencias corrientes y de capital, entre otros, muestran un ritmo de crecimiento mayor al del periodo anterior.

El pendiente de cobro de los tributos municipales representa un 39% del ingreso total; además, el 55% de las municipalidades mantienen desactualizadas las tasas o no las han establecido para los servicios de recolección de basura, limpieza de vías, agua potable y mantenimiento de parques y zonas verdes.

Por último, se llama la atención sobre el severo atraso en materia de planificación y desarrollo urbano a cargo de los gobiernos locales, ya que muchos de ellos carecen de planes reguladores que les permitan articular los procesos de planificación y de gestión urbana, así como de los canales de comunicación que hagan posible la participación institucional y ciudadana en la construcción y ejecución de estos planes que trascienden a espacios tan sensibles como la ocupación de la zona marítimo terrestre.

Recuadro 2.34

Necesidad de mejorar los procesos de planificación municipal

Los procesos de planificación en el sector municipal¹ se han regido por normas que se encuentran dispersas en diferentes leyes y no se aplican uniformemente. Los gobiernos locales, por lo general, no disponen de una visión de largo, mediano y corto plazo, que concilie y conjunte intereses, nacionales, regionales y locales, situación que afecta su gestión y por ende los resultados esperados, ya que la planificación no constituye un proceso organizado, integrado y orientado estratégicamente para resolver los diferentes problemas y satisfacer las demandas locales.

Las debilidades en la planificación inciden directamente en la gestión municipal y afectan entre otros aspectos la programación de la inversión y de las obras públicas, lo que ha originado una importante subejecución presupuestaria y la utilización de recursos en obras no necesariamente prioritarias, ocasionando a su vez, prácticas incorrectas, incumplimientos legales y otras situaciones que se ven reflejadas en un alto volumen de denuncias que se presentan ante esta Contraloría General².

Por otra parte, no se promueve la participación ciudadana en los procesos de planificación municipal, ocasionado en parte por la falta de mecanismos de divulgación a la sociedad civil. No se dispone de un sistema de información integrado que permita a regidores municipales, alcaldes, a funcionarios y a los contribuyentes, conocer en forma global, confiable y oportuna, la situación de la municipalidad, de forma que permita promover la toma de decisiones relacionadas con la planificación y gestión del gobierno local y que adicionalmente coadyuve con una efectiva evaluación de resultados y rendición de cuentas.

Con base en lo expuesto, es necesario fortalecer los procesos de planificación a lo interno de las corporaciones municipales, así como abrir el camino hacia la uniformidad en su aplicación a nivel de todo el sector.

¹ Informe N° DFOE-SM-2/2007 del 16 de febrero de 2007, sobre los procesos de planificación del Sector Municipal.

² De un total de 2661 denuncias recibidas entre los años 2002 y 2005.

8.9. Fortalecimiento de los Sistemas de Administración Financiera

Entre los resultados más importantes de los estudios sobre el Sistema de Administración Financiera está el impulso al mejoramiento de los procesos de administración tributaria (inspección fiscal, gestión de cobro), a la operación de efectivos sistemas de administración financiera (registro contable, presupuestario y de tesorería) y a los sistemas de información automatizados, que como un efecto integrado, incide para que se dé una adecuada captación de recursos, disminuya la morosidad, mejore el cobro por la prestación de servicios que finalmente impacta en su calidad y se promuevan las inversiones y la ejecución de obra pública.

Municipalidad de La Unión¹

Como resultado de la evaluación del sistema de control interno relacionado con la administración financiera de los recursos recibidos, se determinaron debilidades de control interno en los procesos de recaudación, registro y utilización de los tributos y en la confianza e integridad de la información contable-financiera, tales como la falta de procedimientos escritos de la Hacienda Municipal y problemas de registro contable de algunas partidas relevantes, situaciones que inciden directamente para que la gestión de cobro de esa Corporación Municipal no logre ser eficiente y se refleje en un aumento de ¢124,0 millones del pendiente de cobro del año 2005 al 2006; de los cuales ¢20,0 millones corresponden a morosidad por concepto de patentes. Además, se evidencia un esquema de seguridad sumamente débil en los sistemas de información computadorizados utilizados por la Municipalidad para la facturación de los tributos y servicios prestados.

Por otro lado, se determinó un débil control sobre el proceso de construcciones de obras por parte de los propietarios de bienes inmuebles en ese cantón, puesto que solo en el caso de una urbanización se dejó de percibir aproximadamente ¢13,0 millones por concepto de varios impuestos.

También se determinaron deficiencias en la planificación de las obras públicas y el control de su ejecución y el incumplimiento de la normativa establecida en la Ley General de Control Interno N° 8292 de 31 de julio de 2002, en especial lo referente a la aprobación de los informes de la Auditoría Interna por parte del Concejo Municipal y el cumplimiento efectivo de las recomendaciones giradas por dicha Unidad al Alcalde Municipal.

Municipalidad de Liberia²

Existen debilidades relacionadas con el Sistema de Administración Financiera que inciden en la efectividad de la gestión, no permiten un oportuno y confiable registro, recaudación, control y aplicación de los tributos municipales, que incide negativamente en la proyección del

Recuadro 2.35

¹ Informe N° DFOE-SM-229/2006 del 21 de diciembre de 2006, sobre la evaluación del sistema de administración financiera de la Municipalidad de La Unión.

² Informe N° DFOE-SM-117/2006 del 30 de agosto de 2006, sobre los resultados del estudio referente a los procesos de recaudación tributaria y adquisición de bienes y servicios en la Municipalidad de Liberia.

Recuadro 2.35
(continuación)

gobierno hacia la comunidad, especialmente en la adquisición de bienes, ejecución de obras y en la prestación de los servicios.

Se reportan serios problemas en la instauración de la nueva estructura organizativa, el registro y control contable y presupuestario de las transacciones se ejecuta por costumbre sin seguir un procedimiento formalmente establecido, lo que provoca problemas como la falta de registro de notas de crédito por más de ¢50,0 millones, el registro de los activos está desactualizado y carece de manuales de procedimientos y de informes de gestión de las acciones ejecutadas.

Entre las debilidades en la recaudación y control del Impuesto sobre Bienes Inmuebles se observa que las bases imposables de las propiedades están registradas por un valor inferior al valor real o de mercado, información incompleta en las declaraciones de bienes inmuebles y que no se verifica la información contenida en éstas, además, existe una gran cantidad de contribuyentes que no han presentado su declaración. Las deficiencias determinadas no permiten cuantificar el verdadero efecto en las finanzas municipales pero se estima que por no estar aplicando este impuesto a la totalidad de propiedades registradas en el cantón se puede estar dejando de percibir más de ¢145,0 millones anuales, por lo que esta Contraloría solicitó a la municipalidad la adopción de las medidas de control para mejorar la recaudación de este impuesto.

Con respecto a la gestión del Impuesto sobre Construcción, se comprobó que el proceso de inspección de las construcciones que se ejecutan en el cantón es insuficiente e inoportuno, no se garantiza que todas las obras que se desarrollan, así como el uso que se les dé, cuente con las licencias municipales correspondientes y cumplan los preceptos técnicos y normativos y se logró comprobar que un proyecto habitacional se ejecutaba sin licencia y el efecto se estima en más de ¢5,0 millones para las arcas municipales.

En cuanto a la gestión de cobro de los tributos adeudados por los contribuyentes, se observaron situaciones que repercuten en la efectividad de dicha labor, existen limitaciones en el funcionamiento de la unidad administrativa responsable de las acciones ligadas a la actividad en general y se presenta el caso crítico del pendiente de cobro de las patentes, que ha venido aumentando año con año, sin que se tomen las medidas correctivas.

Respecto de la asignación de recursos para el desarrollo de obras, los montos incluidos para determinados proyectos fueron asignados sin obedecer a ningún estudio y análisis; no se llevó un adecuado control y seguimiento de los materiales adquiridos; una gran cantidad de materiales cancelados antes del 31 de diciembre de 2005, a junio de 2006 se encontraban en las instalaciones de las casas proveedoras y se dieron casos en los que se entregaron menos cantidades de las canceladas, respecto de lo cual esa Municipalidad debe establecer las responsabilidades correspondientes.

8.10. La calidad en la prestación de los servicios debe mejorarse

En cuanto a los servicios comunales, la realidad demuestra que además de la falta de tasas o tarifas actualizadas que contemplen los costos de operación y su recuperación oportuna,

existen serios problemas en la prestación de esos servicios. En ese sentido, y relacionado con la recolección y disposición de desechos sólidos, es preocupante la poca o nula capacidad municipal para brindar un servicio concordante con las condiciones actuales de desarrollo económico, social y ambiental. La mayoría de los municipios carecen de una visión integral de su entorno comunal y ambiental y el servicio se limita a la recolección de los desechos sólidos y a su traslado y disposición final en rellenos o botaderos que son ampliamente cuestionados por su deficiente manejo.

En el estudio que se hizo en la Municipalidad de Desamparados¹ sobre dicho tema, se comprobaron deficiencias en la cobertura y frecuencia del servicio de recolección, limitado estímulo para promover la separación y aprovechamiento de los desechos sólidos, no solo para procurar un tratamiento y disposición final más equilibrado con el ambiente, sino por sus efectos en los costos que se ven impactados por el traslado masivo de desechos, estimándose que se desaprovecha una posible economía de más de \$111,0 millones. El estudio también reveló lo que reiteradamente se ha señalado como un área sensible de los gobiernos locales: la deficiente gestión de cobro, estimándose que esa municipalidad dejó de cobrar un 35% de la facturación del año 2005, por lo cual se le solicitó una estrategia efectiva para gestionar ese cobro que a su vez permita documentar y sentar responsabilidades a los funcionarios que dejen prescribir esos tributos.

8.11. Debilidades en la planificación y ejecución de infraestructura

Otra sensible debilidad que muestran la mayoría de las municipalidades es la ejecución de obras públicas. No tienen un esquema de planificación que sustente su financiamiento y su ejecución y ante la presión de contar con los recursos en sus arcas, los jefes los distribuyen sin mayor criterio técnico, lo que conduce a que los montos de las partidas asignadas resulten limitados para ejecutar las obras, o bien, se destinen a la aplicación de obras de menor trascendencia como lo es el bacheo de vías, dejando de lado la ejecución de obras de mayor envergadura. Existen municipalidades que aplicaron el 100% de los recursos para el desarrollo de su red vial cantonal en labores de bacheo. En este aparte resaltan las limitaciones municipales en los campos de la planificación, presupuestación, personal capacitado, contratación administrativa y ejecución de obras de calidad.

En estudios realizados en las municipalidades de Desamparados y San Carlos se detectaron deficiencias en los procesos de planificación del uso de los recursos provenientes de la Ley N° 8114 que no favorecieron un uso eficiente de los fondos, incluso en uno de los casos la mayor labor se centró en el bacheo de calles. También se evidenciaron debilidades en las estructuras políticas y administrativas para garantizar el adecuado empleo de estos recursos.

¹ Informe N° DFOE-SM-110/2006 del 30 de junio de 2006, sobre la evaluación de la calidad de los servicios municipales en relación con la recolección de basura y el desarrollo de obras viales en la Municipalidad de Desamparados.

Municipalidad de Desamparados¹

En cuanto al desarrollo de obras existe un incumplimiento importante de los requisitos para ejecutar los recursos de la Ley N° 8114 de forma eficaz y eficiente. No se ha definido una planificación estratégica para el desarrollo de las obras, los proyectos se implementan y ejecutan sin seguir lineamientos integrales que permitan orientar el desarrollo de la infraestructura técnica con una visión de mediano y corto plazo, pues la administración municipal carecía de planes quinquenales y anuales de Conservación y Desarrollo Vial y planes reguladores de emergencia para los años 2002 al 2006.

La municipalidad tampoco dispone de un detalle de las obras aprobado por el Concejo Municipal, propuesto por la Junta Vial Cantonal, en concordancia con los planes quinquenales y anuales de conservación y desarrollo vial del cantón. No se preparan informes sobre el estado de ejecución de las obras, en los cuales se evalúe el cumplimiento de las metas establecidas y se suministre información acerca del costo presupuestado y real de las obras, necesario para la rendición de cuentas a que están obligados los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Tampoco se mantienen expedientes de los proyectos que se ejecutan, el inventario de caminos se encuentra desactualizado y no se lleva un expediente de cada uno de los caminos del cantón de Desamparados que contenga información relevante.

Además, la Unidad Técnica de Gestión Vial no dispone del personal mínimo que sugiere el artículo 13 del Reglamento a la Ley N° 8114, a pesar de algunas gestiones que se han hecho para fortalecer a esa Unidad en el cumplimiento de sus funciones y tareas.

Municipalidad de San Carlos²

En cuanto a la eficiencia y eficacia de la gestión de la Municipalidad de San Carlos sobre el uso de los más de \$1.700 millones asignados a ese Gobierno Local, durante el período 2002-2005, para el desarrollo de las obras viales, se determinó un incumplimiento de la normativa vigente sobre la materia: los proyectos se ejecutan sin seguir lineamientos integrales que permitan orientar el desarrollo de la infraestructura con visión de mediano y largo plazo, a pesar de contar con un documento denominado “Plan Quinquenal de Conservación y Desarrollo de la Red Vial Cantonal 2004-2008”, el cual carece de los elementos fundamentales de una planificación a largo plazo y además, no se ha utilizado para definir los planes anuales de conservación y desarrollo, ni para la planificación de los proyectos ejecutados en los años 2004, 2005 y 2006.

Además, no existe un detalle de las obras que, según la normativa vigente, debe estar en concordancia con los planes quinquenales y anuales de conservación y desarrollo vial y con la priorización de obras efectuadas por la Junta Vial Cantonal. Tampoco se mantiene un expediente por cada proyecto que se ejecuta, que a la vez sirva de base para elaborar un eficiente sistema de información financiera y administrativa y permita a la Junta Vial Cantonal preparar el informe de rendición de cuentas.

¹ Informe N° DFOE-SM-110/2006 del 30 de junio de 2006.

² Informe N° DFOE-SM-121/2006 del 13 de octubre de 2006, sobre la gestión de la Municipalidad de San Carlos en relación con el desarrollo de obras viales.

8.12. Administración de la Zona Marítimo Terrestre: Un serio problema nacional

La Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (ZMT)¹, establece que esta zona constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible y su protección y la de los recursos naturales que en ella se encuentran, es obligación del Estado y de instituciones tales como las municipalidades, Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y de la Procuraduría General de la República (PGR), las cuales deben propiciar el desarrollo ordenado y planificado de las zonas costeras mediante adecuadas relaciones de coordinación. Además, indica que corresponde a las municipalidades el usufructo y administración de la zona que se encuentre bajo su respectiva jurisdicción, así como velar por el cumplimiento de la normativa contenida en ese mismo marco legal referente al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de este bien.

Diversos estudios realizados en años anteriores evidencian una mala gestión de las instituciones estatales para el control efectivo del uso del suelo en la zona marítimo terrestre y graves violaciones a la normativa legal vigente. Durante el 2006 se inició un estudio en la municipalidad del cantón de Aguirre, la cual solo tiene planes reguladores para un 7% de su zona marítimo terrestre, aunado a problemas de invasión de la zona pública, ocupación y construcción de obras en zonas que no cuentan con plan regulador o en bosques y zonas protegidas que pertenecen al patrimonio del Estado, débiles controles internos de los procesos asociados a las concesiones de terrenos, deficiente archivo de documentos y fijación de cánones, entre otras deficiencias². Ante esta realidad, se están solicitando acciones inmediatas para ir corrigiendo y fortaleciendo los controles sobre la administración de estas zonas territoriales y se están solicitando las anulaciones de planes reguladores y concesiones de uso del suelo mal otorgadas.

8.13. Débil apoyo y asesoría para el fortalecimiento y desarrollo municipal

Sobre la gestión de los entes de apoyo del Sector Municipal, se determinó que debe revisarse el papel que están desempeñando el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL). Muchos de los problemas que se presentan en los municipios relacionados con la gobernabilidad, los procesos de planificación, la gestión del recurso humano, la administración tributaria, los sistemas de administración financiera y los sistemas de información automatizados, entre otros, se deben a la falta de apoyo y acompañamiento técnico, para que producto de un trabajo sostenido las municipalidades logren superar esas debilidades que les dificultan cumplir sus objetivos y que afectan su imagen.

¹ Ley N° 6043 de 17 de febrero de 1977.

² Informes N° DFOE-SM-206/2006 del 18 de diciembre de 2006, sobre la gestión de la Municipalidad de Aguirre sobre la protección y vigilancia de los terrenos ubicados dentro de la zona marítimo terrestre del cantón, N° DFOE-SM-3-2007 del 16 de febrero de 2007 sobre la aprobación del plan regulador de Playa Pará y N° DFOE-SM-5-2007 del 2 de marzo de 2007 sobre la suscripción de un contrato de concesión de terreno ubicado en el Parque Nacional Manuel Antonio, por la Municipalidad de Aguirre.

De la evaluación de las actividades sustantivas del IFAM¹ para fortalecer el régimen municipal, definidas en la Ley N° 4716 de 9 de febrero de 1971, a saber: asistencia técnica, capacitación y financiamiento, se determinó la imperiosa necesidad de redoblar esfuerzos para mejorar su gestión en los campos señalados.

Ese Instituto no dispone de un concepto de asistencia técnica por lo que se han incorporado como parte de éste otros servicios que brinda la institución tales como capacitación, asesoría y consultas, en forma dispersa, las cuales no responden a un proceso coordinado que genere un producto orientado a que el fortalecimiento del modelo de administración y organización de las municipalidades se traduzca en mejores servicios para sus comunidades.

El servicio de capacitación que ofrece el IFAM carece de un proceso sistemático y continuo de análisis de las brechas de competencias de los funcionarios municipales y de un plan que se constituya en la oferta de un conjunto de eventos orientados a mejorar los conocimientos, destrezas y aptitudes de los funcionarios municipales.

En materia de financiamiento, durante el período comprendido entre enero de 1996 y mayo de 2006, el IFAM formalizó con las municipalidades 243 operaciones de crédito por ₡11.743,4 millones, de los cuales, según sus registros, había desembolsado solamente el 69% a la fecha del estudio. Además, en el período comprendido entre enero de 2003 y junio 2006, de los ₡10.164,7 millones presupuestados en dicho período para financiar proyectos del sector municipal, se dejaron de ejecutar ₡7.321,7 millones (72,0%) para una ejecución de ₡2.842,9 millones (28,0%), demostrándose con ello que la labor del IFAM en la colocación de recursos es sumamente débil, de ahí la necesidad de un análisis exhaustivo para determinar las causas fundamentales de esa significativa subejecución.

La administración del IFAM no efectúa evaluaciones integrales y periódicas sobre las actividades de asistencia técnica, capacitación y financiamiento, mediante el análisis y seguimiento de los procesos clave y los resultados de la gestión de las unidades administrativas y técnicas involucradas que le permita mejorar los servicios que brinda en esos temas.

En cuanto a la UNGL, de conformidad con sus estatutos, es una entidad de derecho público representativa, de carácter nacional, con personería jurídica², con plena capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones de acuerdo con la legislación, integrada por todas las municipalidades y federaciones de municipalidades de Costa Rica.

Del estudio efectuado en ese ente³ se concluye que a pesar de que se creó para defender, fortalecer y desarrollar el régimen municipal, representar sus intereses y promover un intercambio permanente de información, ideas y experiencias en el campo municipal y canalizar los esfuerzos e inquietudes de las municipalidades y federaciones ante los poderes Legislativo y Ejecutivo, lo cierto es que no ha logrado satisfactoriamente esos cometidos, incluso, a la fecha la UNGL solo ha podido afiliar a 74 asociados de un total de 98 posibles.

¹ Informe DFOE-SM-230/2006 del 22 de diciembre de 2006 sobre la gestión realizada por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal para fortalecer el Régimen Municipal.

² Según lo establecido en el artículo 1° de la Ley No. 5119 del 20 de noviembre de 1972, que reconoció personalidad jurídica y capacidad legal a la Liga de Municipalidades de Cartago.

³ Informe DFOE-SM-11-2007 del 13 de abril de 2007 sobre la gestión de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

De acuerdo con una encuesta y consultas efectuadas a un número significativo de municipalidades, las principales razones por las que no se alcanza la total afiliación estriban en que la labor de la UNGL no ha sido la esperada y al poco o nulo beneficio recibido de esa organización para mejorar la gestión municipal, además, existe el criterio de que esa organización requiere un replanteamiento de sus objetivos y estrategias y una reorientación de su accionar hacia temas trascendentales para el régimen municipal.

Además, la UNGL ha asumido como propias, dentro de sus estatutos, algunas funciones que fueron asignadas por el legislador al IFAM desde sus orígenes, entidad a la que dotó de los recursos necesarios para realizarlas. Esta duplicidad de actividades, aunada a la insuficiencia de recursos, podría redundar en la imposibilidad material que enfrenta la UNGL para dar efectivo cumplimiento a unos ambiciosos objetivos trazados en varios documentos que regulan su actividad en el régimen municipal. De hecho, los planes anuales operativos de esa organización, correspondientes a los últimos tres años, muestran una recurrencia de objetivos y metas que no ha logrado cumplir efectivamente.

Aunado a lo expuesto, se comprobó que no es práctica de la administración de la UNGL efectuar evaluaciones periódicas para medir el cumplimiento de sus objetivos y metas, ni sobre otros tópicos estratégicos relativos a su gestión, que contribuyan a determinar aquellas áreas o aspectos que requieren la introducción de mejoras y con ello, fomentar la calidad y eficiencia en las actividades.

Por otra parte, tanto los estatutos de la UNGL como la Ley de Organización y Funciones del IFAM, asignan funciones a esas organizaciones en el área de la capacitación en el régimen municipal. Asimismo, el Código Municipal en su capítulo VII creó el Sistema Nacional de Capacitación a cargo del Consejo Nacional de Capacitación Municipal. En consecuencia, existen varias instancias encargadas de ejecutar procesos de capacitación en el sector municipal, sin embargo, no existe una clara coordinación y cohesión entre éstos con el fin de evitar duplicidades y un eventual desperdicio de recursos. Esa coordinación es necesaria para que exista un accionar sistemático en ese campo que se traduzca en una mejora sustancial de los conocimientos, destrezas y aptitudes de los funcionarios municipales, en aras de cerrar las brechas de competencias que afectan el cabal cumplimiento de sus funciones y por ende, una eficiente gestión de las municipalidades.

En conclusión, se dispuso a la UNGL modernizar su gestión y ponerla a tono con las demandas del sector municipal impulsando de manera seria y decidida, la definición de su estrategia y los procedimientos institucionales clave, una vez realizado un diagnóstico institucional y determinadas sus prioridades estratégicas conforme con la disponibilidad de recursos.

8.14. Atención de denuncias y establecimiento de responsabilidades

En la lucha contra la corrupción y las malas prácticas, el Área de Servicios Municipales atendió 41 denuncias y participó en los procedimientos administrativos para la determinación de responsabilidades y el establecimiento de las sanciones correspondientes.

Producto de ese esfuerzo se tramitaron siete relaciones de hechos que tienen que ver con funcionarios de elección popular: dos de la Municipalidad de Aguirre, dos de la de Moravia y

una para cada una de las municipalidades de Oreamuno, Alajuela y Pococí. Esta Contraloría General inició procedimientos administrativos para cinco de esos casos –dos de Aguirre, dos de Moravia y uno de Oreamuno– y en uno de los casos de la Municipalidad de Aguirre, se comprobaron hechos que ameritaron la solicitud de cancelación de la credencial del Alcalde Municipal. En ese mismo año (2006), en función de procedimientos administrativos abiertos en años anteriores por esta Contraloría General, también se solicitó la cancelación de las credenciales de los Alcaldes de Tarrazú y Oreamuno, así como la suspensión de un mes sin goce de salario al Alcalde de Flores.

Al Tribunal Supremo de Elecciones se le trasladaron los casos de Alajuela y Pococí para que valorara si procedía la cancelación de las credenciales a los funcionarios de elección popular que incurrieron en contravenciones al marco jurídico vigente.

Finalmente, a las administraciones municipales de Moravia y San José, se les envió a cada una, una relación de hechos relacionada con funcionarios administrativos, con el fin de que se valorara la apertura de los procedimientos administrativos para establecer las eventuales responsabilidades administrativas que les podría corresponder a los funcionarios municipales por los hechos que ahí se describen.

8.15. Conclusiones

En conclusión, de los resultados de la fiscalización realizada por la Contraloría General de la República se consolida la tesis de que los problemas de la gestión municipal son múltiples y complejos, y persisten dificultades para un avance rápido hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales.

No obstante, en la última década se han advertido cambios legales importantes que procuran el fortalecimiento y el desarrollo local nacional que tienen como soporte, el esfuerzo de muchas organizaciones públicas y privadas y la cooperación de organizaciones internacionales, esfuerzos de alta trascendencia para la institucionalidad de los gobiernos locales, pero muchos de ellos se han dado desarticuladamente y con el consecuente efecto de que sus resultados han sido poco replicables en el sector municipal; sin embargo han contribuido para ir calando en las estructuras de la sociedad costarricense y por ende en el Estado para que se propicie el traslado de competencias hacia las municipalidades.

En virtud de esto y en función de sus facultades constitucionales y legales respecto del control sobre la Hacienda Pública, este Órgano Contralor ha venido desarrollando una gestión que procura fortalecer la autonomía y administración municipal, sus sistemas de control interno, la evaluación de resultados, la participación ciudadana y la rendición de cuentas y a combatir los niveles de corrupción. La estrategia de fiscalización busca contribuir al fortalecimiento interno de las municipalidades para que tengan mayores capacidades de prestar servicios y desarrollar obras de infraestructura con mayor cobertura y calidad, como garantía del buen uso de los fondos públicos.

En relación con los estudios practicados en el 2006, lo relevante son las acciones de mejora que deben implementar las entidades que conforman el sector municipal, sobre lo cual esta Contraloría está ejerciendo el control debido. Entre las acciones ya adoptadas, destaca el

hecho de que a partir del informe de opinión sobre la gestión de los gobiernos locales se ha incrementado el número de municipalidades que han actualizado las tasas de los servicios que prestan. Las municipalidades de Desamparados, San Carlos, Liberia y La Unión están también habilitando estrategias para subsanar las debilidades detectadas en la prestación del servicio de recolección de basura, mejorar las estructuras de programación, control y ejecución de obras viales y aumentar su calidad, mejorar la administración de tributos como el de bienes inmuebles y el impuesto sobre construcciones, fortalecer los sistemas de administración financiera y los sistemas automatizados que soportan la información financiera y tributaria.

Con esto, se está contribuyendo al mejoramiento institucional de los gobiernos locales, buscando el desarrollo de las mejores prácticas que garanticen el buen uso de los fondos públicos asignados, en procura del bienestar de sus comunidades. Esto se debe complementar con esfuerzos de la Asamblea Legislativa en la revisión y emisión de normas que contribuyan a mejorar la gobernabilidad, a fortalecer la participación ciudadana y la rendición de cuentas, a robustecer los sistemas de pesos y contrapesos de las autoridades municipales de elección popular y a introducir normas que favorezcan la autonomía municipal y la descentralización de competencias bajo un marco regulado.

Por otro lado, con el fin de aprovechar mejor los limitados recursos públicos, el Poder Ejecutivo debe establecer estrategias de trabajo con los gobiernos locales de forma que se logre maximizar las ventajas y espacios de que disponen las municipalidades para prestar un mejor servicio público. Asimismo, los órganos que apoyan y asesoran al sector municipal deben propiciar una revisión de su desempeño para orientar sus esfuerzos hacia una clara gestión que impulse el desarrollo de los gobiernos locales y logren impactar en las debilidades que aquejan a estas organizaciones para que estén en condiciones de asumir mayores competencias y recursos.

9. Sector Agropecuario

En este punto se destacan dentro de los procesos de fiscalización realizados por el órgano contralor durante el año 2006, el estudio realizado en el Instituto de Desarrollo Agrario, en el cual se determinaron irregularidades importantes en la adquisición y otorgamiento de tierras sin que se cumplieran los requerimientos establecidos en la normativa vigente.

También debe destacarse un estudio realizado sobre la gestión financiero-contable de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL), que evidenció que la gestión de la FANAL se ha caracterizado en los últimos años por una reducción sostenida en el nivel de ventas físicas; un incremento en sus inventarios y una frágil condición de liquidez en la cuenta de capital de trabajo; una deficiente asignación de recursos destinados a propiciar inversiones en tecnología, mejoras y/o reposición de equipo e instalaciones que coadyuven a una modernización de los procesos productivos, y la carencia de un plan estratégico de mercadeo que permita satisfacer los nuevos requerimientos y demandas del mercado de alcoholes y licores.

9.1. Traslado de funciones a estructuras paralelas

En relación con la organización del sector se debe llamar la atención a la Asamblea Legislativa en el sentido de que existe una práctica reiterada en los jefes de propiciar el traslado de funciones sustantivas propias del Ministerio rector para que sean atendidas por las denominadas estructuras paralelas (órganos adscritos o fideicomisos). En el caso específico de los fideicomisos y a partir del ejercicio económico 2003, en donde se le asignó por norma legal a la Contraloría General la responsabilidad de aprobar los presupuestos de los contratos de fideicomiso suscritos por el Estado costarricense, se han logrado detectar una serie de problemas estructurales y de operación, llegando a extremos tales como el traslado de las funciones esenciales de órganos públicos al fiduciario, al punto de que se formula el presupuesto para el fideicomiso incluyendo los recursos destinados a cumplir con las funciones esenciales que corresponden al órgano como tal y, además, se contrata personal bajo un régimen privado con fondos fideicometidos para ejecutar esas funciones públicas esenciales, tal es el caso del Servicio Fitosanitario del Estado.

Ante la situación descrita, la Contraloría General ha emitido diversas disposiciones, producto de los estudios de los presupuestos correspondientes, con miras a solventar las irregularidades detectadas, las cuales se orientan a variar el régimen de empleo de los funcionarios contratados por el fideicomiso, con el propósito que sea el órgano público el encargado de realizar tales contrataciones al amparo del régimen público de empleo. Además, se tiene programado iniciar en los primeros meses del año 2007, un estudio de fiscalización posterior en los fideicomisos, relacionado con los aspectos antes comentados.

9.2. Debilidades en la dirección y coordinación de las políticas y acciones en el Sector Agropecuario

También esta Contraloría General ha señalado como necesario para modernizar la agricultura nacional, contar con dirección y coordinación de acciones a lo interno del Sector Agropecuario que permita concretar las distintas propuestas, así como en lo pertinente con los sectores económico y social. En este sentido debe considerarse que se encuentra en trámite de la

Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa la modificación a la naturaleza jurídica de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), que busca entre otras cosas asesorar a la Administración y conciliar los intereses del sector con los nacionales. Sobre el particular, ya esta Contraloría General en anteriores informes a ese Poder Legislativo le ha informado de las disposiciones que ha girado al Ministro de Agricultura y Ganadería para que la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria asuma mayor liderazgo de conformidad con sus competencias en materia de planificación sectorial y estratégica¹.

9.3. Irregularidades en la ejecución del Convenio suscrito con el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA)

Como producto de las irregularidades detectadas por el órgano contralor en la ejecución del Convenio para el establecimiento y operación de un servicio nacional e internacional de fumigación de productos agropecuarios suscrito con el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), se ordenó llevar a cabo el finiquito de dicho Convenio, situación que se materializó a finales del año 2006.

Las irregularidades detectadas originaron una Relación de Hechos que está siendo tramitada por la División de Asesoría y Gestión Jurídica de esta Contraloría General, a fin de establecer las responsabilidades que correspondan. También debe señalarse que durante el proceso de fiscalización realizado se ha coordinado con el Ministerio Público lo pertinente.

Asimismo, durante el año 2007 se está desarrollando un estudio complementario con el propósito de valorar otras eventuales responsabilidades.

9.4. Asignación de recursos presupuestarios al MAG

Los recursos asignados en el Presupuesto Nacional al Ministerio de Agricultura y Ganadería durante el año 2006, ascendieron a ₡13.670,7 millones, que corresponde al 0,5% del total de los recursos contemplados como definitivos en el Presupuesto de la República para el ejercicio 2006.

¹ Para mayor abundamiento ver Memoria Anual 2003 e informes presupuestarios de los últimos años. Con el propósito de solventar las observaciones planteadas por la Contraloría General de la República se formularon dos documentos a nivel sectorial, a saber: El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y las Políticas para el Sector Agropecuario Costarricense 2002-2006.

Ministerio de Agricultura y Ganadería
Asignación Presupuestaria según Estructura Programática
Montos aprobados inicial y definitivo
En millones de colones

Cuadro 2.58

Programa	Monto Inicial	Monto Definitivo	Variación (%)	Gasto Real	Ejecución (%)
169 Actividades Centrales	2.009,1	1.997,1	-0,6%	1.852,0	92,7%
171 Servicio Fitosanitario	990,8	1.005,1	1,4%	984,8	98,0%
172 Investigaciones Agropecuarias	1.394,6	1.405,6	0,8%	1.391,8	99,0%
173 Salud Animal	2.028,6	2.094,3	3,2%	2.040,4	97,4%
174 Extensión Agrícola	4.023,1	4.048,1	0,6%	3.951,4	97,6%
176 Desarrollo Rural	95,8	101,9	6,4%	96,0	94,2%
177 Apoyo a Inst. y Org. del Sector Agropecuario ¹	2.730,4	2.730,4	0,0%	2.575,0	94,3%
180 Proyecto Des. Agric. Pen. Nicoya FIDA-BCIE	-	81,8		81,8	100,0%
182 Fomento de la produc. Agropecuaria Sostenible	-	74,9		74,9	100,0%
200 Dirección Programas Nacionales y Sectoriales	125,5	131,5	4,8%	125,6	95,5%
TOTAL	13.397,9	13.670,7	2,0%	13.173,7	96,4%

^{1/} El monto inicial incluye los ₡4.646,7 millones previstos para el FONECAFE de los cuales se giraron únicamente ₡1.193,9 millones (33,1% de los recursos ejecutados por el programa).

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de la República 2006.

La ejecución de los recursos de este Ministerio, experimentó un decrecimiento durante el ejercicio económico 2006, respecto al ejercicio económico 2005, presentando a nivel de Gobierno Central un decrecimiento real del 14,0% con respecto al monto ejecutado en el período 2005, explicado por una disminución en los gastos por concepto de servicios y transferencia corriente.

Ministerio de Agricultura y Ganadería
Presupuesto Aprobado y Ejecutado 2005-2006
En millones de colones

Cuadro 2.59

Partida	2005	2006	Tasa Crec. Real (%) ¹
Gasto Aprobado	14.180,4	13.670,7	-12,3%
Gasto Efectivo	13.925,1	13.173,7	-14,0%

⁽¹⁾ Para su cálculo se utilizó el Deflador Implícito del Producto Interno Bruto.

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la República al 31 de diciembre del 2005 y Liquidación Presupuestaria Ajustada 2006.

La ejecución presupuestaria a diciembre de 2006 muestra que el 70,2% de los recursos previstos para este Ministerio se utilizó en el pago de servicios personales; el 15,9% en transferencias corrientes; y el 6,2% en transferencias de capital. Sobre estos dos tipos de transferencias se tienen como relevantes los recursos girados a través de este Ministerio para el INCOPECA (₡641,0 millones), SENARA (₡1.061,4 millones), CNP (₡128,0 millones) para cancelar salarios y gastos de operación y la Corporación Hortícola Nacional (₡500,0 millones).

Ministerio de Agricultura y Ganadería
Liquidación de los egresos del presupuesto nacional período 2006
Millones de colones

Partida	Aprop. Act. 2006	Devengado 2006	Estructura (%)
Remuneraciones	9.365,0	9.252,3	70,2%
Servicios	777,3	662,6	5,0%
Materiales y Suministros	219,1	199,9	1,5%
Intereses y Comisiones	8,0	8,0	0,1%
Bienes Duraderos	132,3	122,8	0,9%
Transferencias Corrientes	2.309,1	2.093,2	15,9%
Transferencias de Capital	849,8	824,8	6,3%
Amortización	10,0	10,0	0,1%
TOTAL	13.670,6	13.173,6	100,0%

Cuadro 2.60

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de la República 2006.

Por otra parte, de la información referente al presupuesto del MAG y la ejecución presupuestaria por programas durante el año 2006, se puede concluir que el programa más relevante en cuanto a asignación y ejecución presupuestaria, es el de Extensión Agrícola, con una ejecución del 97,6%. 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.

Irregularidades en el Instituto de Desarrollo Agrario

Recuadro 2.37

Durante el año 2006, la Contraloría General de la República efectuó varios estudios de fiscalización posterior en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), tendentes a evaluar la gestión desarrollada por el Instituto y la investigación de hechos presuntamente irregulares en cuanto a la administración de los recursos públicos a cargo del Instituto. Algunos de los resultados se presentan a continuación:

- **Parcelas que no han sido explotadas de acuerdo con el modelo agro-productivo definido técnicamente**

En el informe DFOE-AM-4/2006 del 31 de marzo del 2006, se determinó que ninguna de las parcelas del Asentamiento El Manú, ha sido explotada de conformidad con el modelo agro-productivo definido técnicamente para alcanzar el ingreso meta de los beneficiarios y, más bien, algunos de los terrenos están siendo dedicados a la actividad pecuaria, a pesar de que por el tamaño de las parcelas y por las características de los terrenos, ésta no es una actividad que genere recursos suficientes para suplir las necesidades básicas de una familia; existe una cantidad considerable de parcelas que no presentan producción alguna o se encuentran en

Recuadro 2.37
(continuación)

estado de abandono; ninguno de los adjudicatarios reside en las parcelas y solo algunos de ellos efectúan visitas esporádicas para realizar algún tipo de mantenimiento en el lugar.

Por consiguiente, se ordenó la apertura de los procedimientos administrativos necesarios para declarar la revocatoria y nulidad de los títulos de propiedad de las parcelas cuyos propietarios no las explotan directa y permanentemente, que se encuentran abandonadas, o que no están siendo explotadas de conformidad con el modelo productivo definido.

- **Irregularidades en la segregación, adjudicación y traspaso de lotes**

a) En el informe DFOE-AM-10/2006 del 11 de agosto del 2006, se esbozan los resultados del estudio realizado para evaluar la legalidad del proceso de adjudicación y traspaso de 19 lotes segregados de la parcela N° 109-E del Asentamiento Colonia Cariari, en Pococí, conocida como “Área Administrativa” de dicho Asentamiento.

En dicho estudio se determinó que entre los años 1995 y 1998, el IDA adjudicó y traspasó 18 de esos lotes en forma improcedente de conformidad con los alcances de la normativa que rige el actuar del Instituto, a saber:

1) Los lotes fueron calificados por las autoridades del IDA como de “interés comercial”; sin que tal figura exista en el ordenamiento jurídico ni sea congruente con los fines del Instituto, sea la compra y adjudicación de terrenos para el desarrollo agrícola y su explotación rural.

2) Existían beneficiarios que no calificaban como tales, por cuanto poseían tierras a su nombre, de las cuales una parte importante fueron suministradas por el mismo Instituto, en contra de disposiciones legales que prohíben ese doble beneficio.

3) Se entregaron lotes a terceros, de manera irregular, con fundamento en una directriz denominada la “Ley del Burro”¹, según la cual procedía segregar, adjudicar y titular tierras adquiridas antes del año 1990 y que por razones atribuibles a la administración no se habían titulado. Los lotes entregados quedaron afectos a las limitaciones establecidas por el artículo 67 de la Ley de Tierras y Colonización, sin embargo algunas de estas limitaciones fueron levantadas irregularmente propiciando el traspaso de estos terrenos a terceros.

4) Actualmente un número importante de estos lotes se encuentran sin construcciones, lo que demuestra que sus beneficiarios no los utilizaron en el fin previsto y tampoco la Administración del IDA ha procedido a revocar los títulos de propiedad correspondientes, a efecto de que dichos terrenos sean vendidos y reintegrar el producto de dicha venta al patrimonio institucional.

¹ Procedimiento especial aprobado por la Junta Directiva del IDA mediante artículo II de la Sesión N° 033-90 del 30 de abril de 1990, para la adjudicación, segregación y traspaso de asentamientos para los ocupantes de las tierras que se encontraban pendientes de titulación en asentamientos adquiridos entre el 14 de octubre de 1961 y el 29 de marzo de 1982), posteriormente mediante artículo XVI de la Sesión N° 21-91 del 18 de marzo de 1991, la Junta Directiva de ese Instituto amplió el período hasta el 31 de diciembre de 1988 y en artículo VII de la Sesión N° 71-94 del 5 de diciembre de 1994, aprobó una tercera ampliación en la cual se consideraron los asentamientos adquiridos entre el 14 de octubre y el 31 de diciembre de 1990.

Consecuentemente, se ordenó al Instituto que se accione la vía civil para resarcir al Estado de la pérdida patrimonial, así como que se dé inicio a los procesos de revocatoria de los títulos de propiedad de aquellos lotes desocupados y la venta inmediata del lote N° E 109-14 que aún está bajo la titularidad del IDA, pues se encuentra en desuso y no tiene vocación agrícola. Al 31 de diciembre del 2006 dicha disposición se encontraba en proceso de ejecución.

b) En el informe DFOE-ED-12/2006 del 16 de noviembre del 2006, se presentan los resultados del estudio especial realizado por esta Contraloría General con el propósito de determinar la legalidad del proceso de adjudicación y traspaso de las parcelas N° 27-A y N° 28-A del Asentamiento ALCOA a la Asociación Sureña de Motociclismo (ASUMOTO).

En el estudio se estableció que la adjudicación, segregación y traspaso de dos lotes a la ASUMOTO, se realizó en contraposición a lo estipulado en la Ley y la normativa que regula la materia, por lo que se le dispuso a las autoridades del IDA que ejerzan de inmediato las acciones correspondientes para revocar la adjudicación y titulación, y se devuelvan al patrimonio institucional los terrenos otorgados a la ASUMOTO y además se sienten las responsabilidades pertinentes.

c) En el informe DFOE-ED-70/2006, se presentan las conclusiones de la investigación realizada sobre el cumplimiento de legalidad en cuanto a la segregación, adjudicación y traspaso, de los lotes Nos. 32, 33, 34 y 35 del asentamiento Cerro Bajo y las granjas familiares Nos. 119, 120 y 254 del asentamiento Cebadilla. Lo anterior debido a que para esos casos también se aplicó la directriz del IDA denominada la “Ley del Burro”, establecida en 1990 para segregar, adjudicar y titular tierras del Instituto que se encontraran ocupadas con anterioridad a esa fecha y cuya titulación no se había realizado por razones atribuibles al IDA.

Al respecto, se determinó que en los procesos de selección, adjudicación y traspaso de dichos lotes, se dieron deficiencias en cuanto a la aplicación de la directriz del IDA, las cuales se traducen en un aparente incumplimiento por parte de los adjudicatarios respecto del uso y explotación de esos terrenos, pues, los lotes están siendo utilizados como casa de campo o de recreo y en lo relativo al uso que se le está dando a las granjas familiares no se evidenció que se estén explotando en actividades agrícolas que incrementen la producción nacional y cuya actividad sirva para la emancipación económica del campesino costarricense.

También se encontraron varios casos en los que los adjudicatarios no aportaron la documentación respectiva que garantice que esas personas estuvieran ligadas a la actividad agrícola.

En razón de que esos lotes y granjas familiares se encuentran afectos a las limitaciones establecidas por la Ley de Tierras y Colonización, esta Contraloría General le dispuso a las autoridades del IDA que de conformidad con el ordenamiento jurídico, se ejerzan las acciones para que en caso de que corresponda, se revoquen tales traspasos y se devuelvan al patrimonio institucional los terrenos en cuestión. Aunado a lo anterior y como producto de los hallazgos obtenidos, se constituyeron varias relaciones de hechos sobre funcionarios y ex-funcionarios del Instituto, y se procedió a la apertura de procedimientos administrativos con el fin de establecer la verdad real de los hechos y en el evento que se confirme la existencia de las irregularidades, sentar las responsabilidades del caso. Adicionalmente, se inició un estudio

Recuadro 2.37
(continuación)

sobre la vigencia de las funciones y cumplimiento de los fines del IDA, cuyos resultados se darán en el año 2007.

- **Irregularidades en el cumplimiento y vigencia de las funciones del IDA**

Finalmente debe señalarse que durante el año 2006 la Contraloría General realizó un estudio sobre el cumplimiento y vigencia de las funciones del IDA, fundamentalmente las relativas a la compra de tierras con capacidad productiva suficiente para procurar la emancipación económica del agricultor y para contribuir eficazmente al incremento de la producción nacional, comprobándose que en la actualidad esa Institución no cumple con ese cometido, lo cual se muestra en una deteriorada gestión, en reiteradas violaciones e ineficiencias en sus funciones de compra de tierras, formación y desarrollo de los asentamientos campesinos, la inexistencia de un ambiente de control básico y como consecuencia, un sistema de control interno endeble; todo lo cual atenta contra la Ley General de Control Interno N° 8292, entre otra normativa.

Al respecto la Contraloría General, dadas las irregularidades encontradas para el año 2007, le dispondrá a las Autoridades Superiores tomar las medidas pertinentes y realizar las reformas legales que procedan a fin de que se satisfaga en una forma más eficaz, eficiente y oportuna el incremento en la productividad nacional y la emancipación económica del campesino. Asimismo, la Contraloría General enviará al Ministerio Público, las irregularidades encontradas para lo que proceda.

Recuadro 2.38

Funcionamiento de la Fábrica Nacional de Licores contrario al ordenamiento jurídico

La Fábrica Nacional de Licores (FANAL) según lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley N° 2035 del 17 de julio de 1956 y sus reformas es una unidad administrativa del Consejo Nacional de Producción (CNP) dedicada a la producción y comercialización de alcohol y licores para el consumo nacional y la exportación. Sin embargo, en la práctica aunque no cuenta con personería jurídica propia mantiene un grado de independencia administrativa y funcional que la hace ver como si fuera una empresa totalmente independiente del CNP. Esta situación ha originado una serie de confusiones, interpretaciones y actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico.

- **Es necesario consolidar presupuestariamente al CNP con la FANAL**

La Contraloría General de la República, en el informe N° DFOE-ED-40/2006, del 14 de diciembre del 2006 presentó los hallazgos del estudio realizado sobre la gestión financiero-contable de la Fábrica Nacional de Licores, en el periodo 2000-2005 y su relación con el cumplimiento de metas y objetivos institucionales. En este estudio se concluye que la FANAL, al carecer de personería jurídica propia o instrumental, se encuentra imposibilitada de realizar operaciones en forma independiente al CNP por cuanto estaría asumiendo obligaciones para las cuales no está facultada jurídicamente; tampoco es posible que continúe con la práctica

de presentar presupuestos en forma independiente al Consejo, pues, la Fábrica es una unidad administrativa del CNP que no puede disociarse de éste por carecer, justamente, de esa personería jurídica.

*Recuadro 2.38
(continuación)*

En dicho informe se le dispone a la Junta Directiva del CNP que tome las medidas pertinentes para que se incorporen en un único presupuesto consolidado, los recursos del CNP y de la FANAL a partir del ejercicio económico del año 2007. Para cumplir con tal disposición, el órgano contralor le aprobó a la Fábrica, únicamente, los recursos presupuestarios necesarios para la operación del primer trimestre del ejercicio económico 2007, con el propósito de facilitar a la Administración del Consejo la realización de los ajustes pertinentes y cumplir con lo solicitado por esta Contraloría General.

- **Se requiere de una transformación integral de la FANAL**

El estudio permitió, además, determinar que la gestión de la FANAL se ha caracterizado en los últimos años por una reducción sostenida en el nivel de ventas físicas; un incremento en sus inventarios y una frágil condición de liquidez en la cuenta de capital de trabajo; una deficiente asignación de recursos destinados a propiciar inversiones en tecnología, mejoras y/o reposición de equipo e instalaciones que coadyuven a una modernización de los procesos productivos; y la carencia de un plan estratégico de mercadeo que permita satisfacer los nuevos requerimientos y demandas del mercado de alcoholes y licores.

Lo anterior exige al Consejo plantear una transformación integral de la Fábrica Nacional de Licores en su estructura administrativa y organizativa procurando con ello convertirla en una empresa más rentable y competitiva. Para ello es necesario operacionalizar los alcances del artículo 53 de la Ley N° 2035 del 17 de julio de 1956, mediante los cuales se le establece al CNP la obligación de destinar al menos el 50,0% de las utilidades netas de la FANAL para atender los gastos de administración, operación y mantenimiento en que incurra la Fábrica, así como los gastos de venta de sus productos, y destinar una suma suficiente para generar mejoras y reposición de la maquinaria y equipo y de sus instalaciones.

Adicionalmente, la Contraloría General le dispuso a la Junta Directiva del CNP elaborar y ejecutar un plan de acción para un análisis integral y profundo de la situación de la FANAL y su consecuente impacto en el Consejo Nacional de Producción, con el fin de generar insumos que permitan valorar la viabilidad institucional ya sea fortaleciéndola o bien tomando las medidas necesarias para disponer, en forma ordenada, de los activos de la FANAL.

10. Sector Gubernamental

El Sector Gubernamental incluye diversas temáticas de gran relevancia en la gestión pública costarricense, al estar integrado por un grupo de entidades dentro de las cuales se ejercen rectorías de suma importancia, como es el caso del Ministerio de Seguridad Pública (MSP), el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación Económica y Política Económica (MIDEPLAN); así como la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, entre otros.

Este Sector tiene una gran responsabilidad con la ciudadanía, pues debe brindar servicios eficaces y eficientes en materia de seguridad ciudadana, administración financiera, planificación, electoral, administración de la justicia, legislativo, prevención de riesgos y atención de emergencias, registral, servicio exterior, básicamente.

La presencia de esta diversidad de temas, cada uno con sus propios componentes, dificulta la tarea de emitir una conclusión referente a la función de rectoría del sector por cuanto no hay un órgano que la ejerza como tal; no obstante interesa exponer a continuación por una parte los resultados más relevantes del 2006 principalmente de instituciones claves mencionadas, así como destacar algunas temáticas que este órgano contralor ha considerado medulares en dicho sector, como es el caso de: el eje referente a la seguridad ciudadana, el Fondo Nacional de Emergencias, el tema de la revisión de la deuda política, incorporando un análisis de los aportes de las campañas 2002 y 2006, así como una reflexión acerca del proyecto de ley de reforma al Código Electoral, el funcionamiento sistémico e integral del Sistema de Administración Financiera (SAF); y la gestión de MIDEPLAN en el proceso de modernización de la Administración Pública.

10.1. Asamblea Legislativa, información insuficiente y poco pertinente

El Poder Legislativo durante el año 2006, de conformidad con sus competencias, centró su gestión en:

- Mejorar el desarrollo de la sociedad costarricense a través de la discusión, análisis y aprobación de los proyectos de ley, tratados y convenios.
- Velar por el accionar del gobierno e instituciones públicas, promoviendo la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión, mediante la fiscalización y control político oportuno.

Contó con un presupuesto de ₡16.685,1 millones y de ese total asignado ejecutó ₡13.556,8 millones, cifra que representa un 81,3%. Realizar un comentario de los logros físicos resulta difícil ya que el informe de evaluación presupuestaria 2006, elaborado por el Ministerio de Hacienda en cumplimiento de su función de evaluar los resultados de la gestión institucional, de conformidad con lo establecido en los artículos 52 y 56 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, incorpora el siguiente comentario:

"...Así las cosas, no se ofrecieron justificaciones sobre los factores que repercutieron en el porcentaje de realización de las metas de producción y

gestión, y la información financiera suministrada tampoco permitió determinar cuáles fueron las subpartidas mayormente ejecutadas y con qué fines, pues la institución no remitió lo solicitado en los diferentes formularios establecidos para el efecto...

Cabe agregar, que la falta de información no permitió conocer los logros relevantes sobre el cumplimiento de las metas de producción, su contribución al logro de los objetivos de mejora establecidos por la Institución y los efectos generados en la población objeto así como el impacto de su gestión; pues con el presente informe se pretende que el ciudadano no solo conozca el número leyes aprobadas sino que también, se informe sobre los alcances y resultados que se obtienen de la aprobación o improbación de los proyectos de ley que se discuten en la Asamblea. Por lo antes señalado, tampoco se pudo determinar la contribución de su gestión al cumplimiento de su misión”.

A pesar de que el Ministerio de Hacienda, emitió la metodología para que las instituciones realicen la evaluación presupuestaria, la Asamblea Legislativa no la utiliza, lo cual trae como resultado que no se puedan determinar los logros de este Poder, situación que atenta contra el tema de la transparencia institucional que tiene como uno de sus fines que los ciudadanos puedan tener acceso a diversa información relacionada con la gestión anual de la institución.

Es así entonces que resulta necesaria una actuación de las autoridades legislativas, para que de manera ejemplarizante se ajusten al proceso establecido para rendir cuentas sobre su gestión, siendo una de las acciones prioritarias ordenar el cumplimiento de las directrices del Ministerio de Hacienda, que dicte de conformidad con las atribuciones que le han sido conferidas en el marco jurídico.

10.2. Poder Judicial

El Poder Judicial es el órgano encargado de administrar la justicia en forma pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes, garantizar la protección de los derechos y libertades de las personas con igualdad y plenitud de acceso para todas y todos; que inspire confianza y contribuya al desarrollo democrático del país.

La ejecución de recursos alcanzó la cantidad de ¢100.229,4 millones, cifra que representa un 88% de los ¢113.888,2 millones a su disposición. El 12% no ejecutado, equivalente a ¢13.658,8 millones, se refleja principalmente en las partidas “servicios; maquinaria y equipo; activos financieros y construcciones, adiciones y mejoras”.

Entre los logros reportados por el Poder Judicial están: la formación de recurso humano para contribuir con la disminución del retraso judicial; impulso de modelos de conciliación judicial, fortalecimiento en la atención pronta de asuntos penales que brinda el Departamento de Medicina Legal; disminución de la mora judicial; mejorar el acceso a información relevante sobre la institución, mejora en la calidad de los servicios que se brindan.

Un programa importante de la estructura de este Poder es el que administra los recursos para la segunda etapa de modernización de la Administración de Justicia, el cual ejecutó ¢610,9 millones de los ¢9.847,0 millones revalidados en el periodo 2006. Este bajo monto de ejecución según justificación de la institución, se debe a los procesos licitatorios y requerimientos establecidos en el contrato de préstamo. De lo anterior se deriva la necesidad de que el Poder Judicial realice las revisiones del caso y ejecute las acciones que permitan mejorar la ejecución de sus proyectos de acuerdo con los objetivos previstos.

Por otra parte, en materia de tecnologías de información en el Poder Judicial como resultados de estudios de fiscalización, esta Contraloría General ya ha señalado que:

- La normativa establecida para la regulación para los proyectos en materia de tecnologías de información no siempre se ha observado; en especial dicha deficiencia se ha manifestado en la ausencia de estudios de prefactibilidad y factibilidad, aspecto fundamental para estimar la magnitud y complejidad de los proyectos a desarrollar, entre otras cosas.
- El Poder Judicial debía contar con un Comité Gerencial de Informática, formalmente constituido por acuerdo del máximo jerarca, conforme a lo establecido en la normativa vigente que asesore al máximo jerarca, controle los riesgos y evalúe la ejecución del plan estratégico informático del Poder Judicial. Esta situación fue corregida producto del cumplimiento de disposiciones emitidas por este órgano contralor.
- Los proyectos que el Poder Judicial desarrolle en sistemas de información computadorizados, deben observar estrictamente la normativa contenida en el "Manual sobre normas Técnicas del Control Interno relativas a los Sistemas de Información Computadorizadas" emitido por la Contraloría General de la República.

Debido a la relevancia de los recursos que el Poder Judicial asigna al tema de Tecnologías de Información, es necesario que sus autoridades realicen acciones permanentes orientadas al efectivo cumplimiento de señalamientos de esta índole, de manera tal que se minimicen los riesgos que puedan incidir en el éxito de los proyectos que se emprendan.

10.3. Seguridad Ciudadana

La seguridad es para el ser humano una necesidad básica, y se conceptualiza como un conjunto de acciones y previsiones adoptadas y garantizadas por el Estado con el fin de asegurar una situación de confianza y garantía en la cobertura de necesidades y en la minimización de riesgos en el territorio del país, en sus estructuras, sus organismos públicos y privados, y en la población en general, frente a amenazas y agresiones que se presentan o puedan presentarse. En la actualidad la seguridad ciudadana constituye una de las principales prioridades de los gobiernos y sociedades para lograr su desarrollo y consolidación. La seguridad ciudadana se ha definido como un concepto jurídico que implica tanto el deber del Estado para preservar la tranquilidad individual y colectiva de la sociedad ante peligros que

podrían afectarla, como garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas.

La población costarricense considera la inseguridad ciudadana, como uno de los principales inconvenientes que enfrenta el país para el apropiado desarrollo humano. Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha habido un incremento significativo en las últimas dos décadas en las tasas de delitos, así como en la fuerza utilizada en estos actos. Se plantea además en el informe que esa situación ha traído como resultado una mayor percepción de inseguridad y de desprotección por los mecanismos de seguridad pública del Estado, especialmente por parte de la policía.

La seguridad ciudadana es un tema fundamental para el desarrollo de actividades de suma importancia para la economía nacional, como lo es el turismo. Una de las principales debilidades del país en el sector turismo es la inseguridad ciudadana según el Informe sobre Competitividad en Viajes y Turismo del Foro Económico Mundial¹. En dicho informe se calcula un índice sobre seguridad que ubica a Costa Rica en el puesto 67 entre 124 países, lo cual afecta la posición del país en un índice sobre competitividad en turismo que sitúa al país en el puesto 41 a pesar de estar muy bien posicionada en otros temas como la política sobre el medio ambiente.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2007 el tema de seguridad ciudadana se clasificó bajo el eje de Política Social. Se plantean acciones relacionadas con el aumento de la cantidad de policías, el cual comenzó a materializarse con la inclusión de 800 nuevas plazas de policía en el presupuesto del Ministerio de Seguridad para el año 2007.

10.3.1. Ministerio de Seguridad Pública objetivos de mejora y sus resultados

El Ministerio de Seguridad Pública (MSP.) como ente más visible del Estado en el tema de la protección y mantenimiento de la soberanía nacional, la preservación del orden público y la seguridad de los ciudadanos, estableció para el ejercicio económico del 2006, objetivos de mejora vinculados al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002-2006, así como con el programa de gobierno 2006-2010 y el PND 2006-2010. Algunos de los objetivos más relevantes, así como las metas establecidas y los resultados alcanzados por el MSP, incluidos en su informe de evaluación presupuestaria, se presentan en el cuadro siguiente, de acuerdo con información emanada del propio MSP.

¹ Blanke, J. y Chiesa, T.. 2007. "The Travel & Tourism Competitiveness Report 2007: Furthering the Process of Economic Development." World Economic Forum. Ginebra, Suiza. pág. 12 y 20.

Ministerio de Seguridad Pública
Metas y resultados de los objetivos de mejora 2006

	Meta	Resultado
Operativos en las comunidades más vulnerables	12	40
Operativos contra el tráfico de drogas	170	311
Operativos en zonas turísticas	96	71
Fortalecer la capacitación dirigida a estudiantes para prevenir y minimizar la incidencia de delitos	50.000	45.446
Fortalecer la capacitación dirigida a estudiantes para prevenir el consumo de drogas	13.000	22.920
Fortalecer la capacitación dirigida a funcionarios policiales para el desempeño de sus labores (curso básico)	400	335
Fortalecer la capacitación dirigida a funcionarios policiales para el desempeño de sus labores (violencia intrafamiliar)	450	808
Fortalecer la capacitación dirigida a funcionarios policiales para el desempeño de sus labores (niñez y adolescencia)	120	1.480
Protección de la soberanía nacional (operativos)	4.602	5.718
Incorporación de nuevas comunidades a la estrategia de seguridad ciudadana	767	487
Comités de seguridad con seguimiento	10%	33%
Cumplimiento de los lineamientos del Consejo de Seguridad Integral	100%	100%
Adecuada percepción de la seguridad ciudadana	28%	0% ^{1/}

Cuadro 2.61

^{1/} Se detalla que por cambios de administración se generaron modificaciones en la estructura orgánica y en los planes institucionales, por lo que no se dio la continuidad a lo planeado.
Fuente: Ministerio de Seguridad Pública.

El cuadro anterior muestra los campos de acción que debe administrar el MSP en la búsqueda de sus fines, de preservar la tranquilidad individual y colectiva de la sociedad ante peligros que pudieran afectarla, así como garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas. Los logros reportados por el MSP, muestran que la gestión del 2006, en buena parte, superó las metas establecidas para este periodo; sin embargo, los resultados contrastan con la percepción de un ambiente de inseguridad en la ciudadanía, que sumado a que los hechos delictivos cada vez revisten mayor gravedad, han hecho incluso reflexionar al Gobierno de la República en el sentido de pensar en declarar emergencia nacional el tema de la delincuencia, según informaciones radiales y televisivas difundidas en el mes de marzo del 2007. Ante este panorama es necesario que el MSP revise si las metas que establece son realistas, y si los resultados alcanzados contribuyen a disminuir los índices delictivos a efecto de que los ciudadanos se sientan más protegidos, es decir que exista un verdadero análisis del impacto de las diferentes acciones que ejecuta el MSP sobre el tema de la seguridad ciudadana.

En aquellos casos en que no se alcanzaron las metas, se presenta como justificación la falta de recursos humanos y financieros.

10.3.2. Subpartidas con importantes disponibles presupuestarios pese a una elevada ejecución

En el campo presupuestario, al MSP, se le asignó durante el año 2006, ¢52.160,1 millones. Con el fin de analizar la ejecución presupuestaria, se agrupan los egresos más relevantes por su aporte a la función sustantiva, en conjuntos tales como: salarios, beneficios y cargas sociales; capacitación; alimentación; equipamiento; medios de movilización terrestre, aérea y marítima; e instalaciones.

En conjunto, estos egresos se apropiaron del 90% (¢47.018,2 millones) del presupuesto ministerial y reportaron una ejecución real de ¢44.923,7 millones, equivalente al 95,5%. Pese al elevado porcentaje de ejecución, es importante resaltar que también se reflejan disponibles presupuestarios por ¢2.094,5 millones; de los cuales el 60%, que equivale a ¢1.244,2 millones, corresponde a las subpartidas de salarios, beneficios y cargas sociales.

Un análisis a nivel de programa, evidencia que es el de "Seguridad ciudadana", el que reporta la mayor parte del sobrante, con un 63% del total (¢1.312,6 millones). Llama la atención en este punto, que precisamente dentro del sobrante se encuentran algunas de las subpartidas claves, tales como: sueldos y beneficios salariales, infraestructura, capacitación, y equipo policial, todas necesarias para alcanzar metas que el MSP justificó que no pudo conseguir, por falta de esos mismos recursos.

Este Órgano Contralor considera que el ministerio debe avanzar en los procesos de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la intención de que no sólo se evalúe en términos de eficacia, sino que además genere información que permita conocer resultados medidos en términos de eficiencia, economía y calidad, en vista de la trascendental función que desempeña.

A futuro el tema de la "seguridad ciudadana" se visualiza promisorio, dada la importancia que le asignan las nuevas autoridades de gobierno, que se ve reflejada en un primer paso con el incremento nominal del 35,5% al presupuesto del 2007, porcentaje que en términos monetarios representa ¢18.003,6 millones adicionales en relación con el año 2006.

10.4. Prevención de riesgos y atención de emergencias

Como uno de los resultados de la fiscalización realizada en el 2006, destaca el estudio sobre el Fondo Nacional de Emergencias, que comprobó debilidades de control interno que pueden afectar el logro de los objetivos y la protección del patrimonio público.

Sobre el Fondo Nacional de Emergencias

En el tema de la prevención de riesgos y atención de emergencias, se examinó si la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) dispone de información apropiada concerniente al uso de los recursos del Fondo Nacional de Emergencias (FNE), cuando se declaran emergencias mediante decreto ejecutivo.

El estudio contenido en el informe DFOE-GU-17/2006, del 16 de agosto de 2006, reflejó que típicamente el FNE se ejecuta mediante acciones de prevención, reflejadas en el programa denominado “Prevención de riesgos” y que forma parte del presupuesto ordinario de la CNE; también ese fondo se ejecuta mediante la actividad extraordinaria en la atención de labores de primer impacto y en financiamiento de los planes de inversión resultantes de la declaratoria de una emergencia, con la particularidad de que no siempre, las labores de primer impacto se traducen en una declaratoria de emergencia.

Por otra parte, la CNE, como instancia legitimada para la administración del FNE, y como responsable del manejo financiero del mismo, no cuenta con procedimientos estándar que incluyan el registro, el control, la ejecución física y financiera de las obras y proyectos que se realizan con cargo a dicho fondo y la definición de roles para distintas instancias internas, todo en relación con los recursos que recibe el FNE.

Ante el panorama encontrado, la Contraloría General giró disposiciones a la CNE tendentes a: formalizar un procedimiento de registro y control sobre la información de ejecución física y financiera de las obras; elaborar estados financieros que reflejen de manera separada la gestión del FNE de la gestión de la CNE; definir la instancia interna de la CNE responsable de atender todo lo relacionado con cualquier tipo de donaciones al Fondo, incluyendo el procedimiento que garantice el debido control interno de las donaciones; y formalizar un manual de cuentas que permita mostrar las transacciones que se realizan con el FNE mostrando los resultados de su gestión de conformidad con los criterios técnicos y legales.

A raíz de este estudio la CNE implementó acciones para la elaboración de estados financieros propios del FNE, estableció una unidad interna encargada de las donaciones e implementó la metodología de registro para las emergencias que se decreten. Con respecto a otros aspectos dispuestos, el cumplimiento está en proceso de implementación, por lo cual la Contraloría mantiene el seguimiento requerido.

10.5. Deuda política

10.5.1. Fundamento Constitucional y legal del aporte estatal y de la revisión de los gastos de los partidos políticos

Los diversos aspectos relativos a la contribución estatal a los partidos políticos se encuentran regulados en la Constitución Política, el Código Electoral, los reglamentos sobre el pago de los gastos de los partidos políticos, emitidos por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la Contraloría General, así como por la jurisprudencia de ese Órgano Electoral.

Sobre este particular, la Constitución Política en su artículo 96, entre otros aspectos establece que tendrán derecho a la contribución estatal los partidos políticos que participaren en los procesos electorales y alcanzaren al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o, en el caso de los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren por lo menos un diputado. Además, el inciso 4) del mismo artículo 96 constitucional, establece que para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

No obstante lo anterior, el Código Electoral en sus artículos 178, 188 y 194, señala que el Tribunal Supremo de Elecciones por medio de la Contraloría General de la República, revisará las liquidaciones y comprobantes, determinará el monto definitivo que corresponde, y controlará y verificará los gastos de los partidos políticos.

10.5.2. Aumento en la contribución estatal para las campañas 1998-2002 y 2002-2006

En cuanto al tema del monto de la contribución que el Estado debe reconocer a los partidos, por los gastos justificables en que incurran con motivo de su actividad electoral, se debe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 del Código Electoral y en concordancia con el ya citado numeral 96 de la Constitución Política en su inciso 1, se establece que dicha “contribución será del 0,19% del producto interno bruto del año tras anterior a la celebración de la elección para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa”. En este punto, es necesario señalar que para la campaña electoral del año 2002, rigió una disposición transitoria en la cual se establecía que la contribución estatal para las elecciones de ese año no excedería del 0,10% del Producto Interno Bruto del año tras anterior a la celebración de la elección presidencial. No obstante, para las elecciones del 2006, pese a que se propuso aprobar un transitorio similar, en su oportunidad la Asamblea Legislativa descartó tal iniciativa, por lo que se aplicó en todo su rigor el párrafo 1° del artículo 96 constitucional.

A partir de lo expuesto se tiene entonces, que el comportamiento del monto del aporte Estatal a los gastos de los partidos políticos de las campañas electorales 2002 y 2006, pasó de \$4.915,0 millones a \$13.956,0 millones, eso significó un incremento de un 92,7% en términos reales, es decir prácticamente se duplicó su monto, en contraste con lo observado entre las campañas 1994-1998 y entre las campañas 1998-2002, en que se dieron disminuciones de un 6,7% y de un 5,3% en términos reales, respectivamente.

El cuadro que se inserta a continuación muestra el monto del aporte estatal a los partidos políticos para las campañas electorales de los últimos veinticuatro años.

**Aporte estatal a los partidos políticos
1982-2006
-En millones de colones-**

Año de las elecciones	Aporte Estatal	Cantidad de Partidos
1982	121,6	6
1986	446,9	4
1990	945,7	5
1994	2.092,1	6
1998	3.557,6	6
2002	4.915,0	5
2006	13.956,0	11

Cuadro 2.62

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Por otra parte, la cantidad de partidos políticos con derecho a contribución estatal pasó de cinco en la campaña del 2002 a once en la campaña para las elecciones del 2006. Tal crecimiento en el monto del aporte estatal, y en la cantidad de partidos políticos, ha implicado un mayor esfuerzo de esta Contraloría General de la República, que ha tenido que dedicar recursos esenciales de sus procesos de fiscalización superior, a una función atípica, como es la revisión que le asigna el Código Electoral.

Sobre el sustancial aumento de recursos, la Contraloría General no puede dejar de llamar la atención a las autoridades estatales, respecto de su elevado incremento y su repercusión en el gasto público, especialmente por el destino que tienen estos recursos, en bienes y servicios que se adquieren durante las campañas electorales, en detrimento de los escasos recursos con que cuenta el gobierno.

10.5.3. Sobre el proyecto de ley de reforma al Código Electoral y las funciones atípicas que realiza la Contraloría General de la República en relación con la revisión de los gastos de los partidos políticos

En torno a esta temática, mediante la presentación de un proyecto de ley que se tramita en la Asamblea Legislativa bajo el expediente N° 14268, se están planteando reformas al Código Electoral, proponiéndose que esta Contraloría General continúe revisando los comprobantes de gasto que, con posterioridad a las elecciones, los partidos políticos presenten al TSE, para acceder a la contribución estatal que les corresponda; asimismo, se establece que el órgano contralor conserve las funciones relacionadas con la cesión del derecho de contribución estatal, atinentes a la emisión de bonos de los partidos políticos y las operaciones crediticias que con base en esas emisiones efectúan las agrupaciones políticas en el Sistema Bancario Nacional. Aunado a las funciones citadas, el proyecto pretende asignar a esta Contraloría General, en calidad de colaborador del TSE, la revisión, el aval o el rechazo de los comprobantes de gastos que presenten los partidos políticos, con el fin de acceder a los fondos reservados del financiamiento estatal para un año calendario de conformidad con un presupuesto que deberán presentar dichas agrupaciones.

En relación con las funciones existentes, así como con las que se pretende asignar, es criterio de esta Contraloría General que las mismas resultan atípicas al ámbito natural de competencias que la Constitución Política le otorga, y cuya atención demandaría la asignación permanente de una considerable cantidad de recursos humanos y materiales en detrimento de las labores de fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública. En este punto se debe tener presente, que en el texto constitucional se le da al Órgano Contralor un carácter de órgano auxiliar del Poder Legislativo, otorgándole “absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores”, y al TSE la Constitución y la normativa subordinada, le asignan la rectoría de la materia electoral en la totalidad de sus ámbitos.

De lo expuesto debe quedar claramente establecido, que por la naturaleza de las competencias del TSE, es a esta instancia a la cual le corresponde llevar a cabo las funciones que actualmente realiza esta Contraloría General en materia de gastos de los partidos políticos, así como las que se pretende asignarle; sin embargo, tal y como está la iniciativa actual, se profundiza la existencia de un control fragmentado dado que actualmente el Tribunal Supremo de Elecciones debe llevar a cabo el control de los ingresos y esta Contraloría General la revisión de los gastos que sustentan la contribución estatal.

10.5.4. Deficiencias determinadas en el proceso de revisión de los gastos de los partidos políticos para la campaña 2002-2006

Por último, es importante advertir respecto de situaciones presentadas en el proceso de revisión de los gastos de la campaña electoral 2002-2006. Se debe indicar que un total de once partidos tuvieron derecho de acuerdo con los resultados de las elecciones al aporte estatal, de estos, diez agrupaciones políticas presentaron ante el Tribunal Supremo de Elecciones un total de cincuenta y ocho liquidaciones de gastos para revisión por esta Contraloría General.

Al respecto, la experiencia que se deriva de la citada revisión refleja que la presentación de los gastos por parte de los diferentes partidos políticos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, no es asumida por éstos con el orden requerido, ni han implantado un sistema de control interno básico, a efecto de que los gastos que liquidan satisfagan los requisitos establecidos en la normativa electoral.

Dentro de este contexto, se tiene la indiscriminada presentación de documentación de respaldo de gastos que en un alto porcentaje incumplen la normativa que los regula, o crean dudas importantes en cuanto a su veracidad. Aunado a lo anterior, se debe tomar en consideración que la presentación de liquidaciones parciales a la luz de lo previsto en los artículos 178 y 188 del Código Electoral, genera un extenso y complejo proceso de presentaciones y subsanaciones de gastos que, además de dificultar su control en razón de su presentación en tractos mensuales, generó dificultades de interpretación y aplicación.

10.6. Necesidad de un funcionamiento sistémico e integral del Sistema de Administración Financiera de la República

De acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), el Sistema de Administración Financiera (SAF) del sector

público estará conformado por el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por los entes y órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros; siendo un sistema de fundamental importancia para el desempeño del Sector Público costarricense, cuyo objetivo general es propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia; para la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Señalando, que el órgano rector del SAF es el Ministerio de Hacienda, y que está conformado por los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad, asimismo que contará con un sistema complementario el de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. En el recuadro se puede observar información sobre los resultados financieros y físicos de dicho Ministerio en el 2006.

Con el fin de analizar el grado de funcionamiento sistémico e integral del SAF en el marco de la LAFRPP, de su reglamento y del enfoque conceptual de la teoría de sistemas, se realizó el estudio de fiscalización DFOE-GU/14 del 20 de julio del 2006, "Informe sobre el Funcionamiento Sistémico e Integral del Sistema de Administración Financiera de la República (SAF)", para el período comprendido entre enero y diciembre del 2005 en el que se analizó la función rectora del Ministerio de Hacienda sobre el SAF y de los subsistemas que lo conforman: Presupuesto Nacional, Tesorería Nacional, Contabilidad Nacional, Crédito Público, así como el sistema complementario de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.

Entre los hallazgos del informe se obtuvo que el SAF no está funcionando equilibradamente, lo que atenta contra el cumplimiento integral de sus objetivos y los objetivos de sus subsistemas, lo que se evidencia en productos del Sistema que todavía no alcanzan el estándar óptimo, objetivos de subsistemas que están relegados, subsistemas que se fusionan, sin el debido procedimiento jurídico, persistencia de desarticulación entre sus componentes, rectorías que presentan debilidades; así como una estrategia parcial y falta de mecanismos para su concreción y perspectivas de avance hacia el cumplimiento de los objetivos del sistema. Dentro de estos desequilibrios, se tiene que la fusión de la Dirección de Crédito Público con la Tesorería Nacional carece de sustento jurídico válido y resulta contraria a lo que establece la LAFRPP, por lo que se presenta el riesgo de que los objetivos del Subsistema de Crédito Público sean subordinados a los objetivos de la Tesorería.

Por otra parte se determinó en dicho estudio que la rectoría que ejerce el Ministerio de Hacienda sobre el SAF estaba presentando debilidades; ausencia de un sistema de evaluación; la planificación del SAF era parcial y difusa, por lo que el avance del sistema queda indeterminado. Las áreas prioritarias no se han contemplado en el Plan Estratégico y existen procesos que no están automatizados, requiriendo los sistemas informáticos revisión y mejora.

Se giraron disposiciones con plazos de cumplimiento entre tres y seis meses, orientadas a la emisión de directrices formales para el funcionamiento óptimo de cada componente del SAF y su conjunto. También se espera que se preparen e instauren metodologías para la su evaluación. En caso de incumplimiento de directrices u otros, los rectores de los subsistemas y sistema complementario establecidos en la LAFRPP deben activar la aplicación del régimen de responsabilidades establecido en la normativa vigente. Otras directrices están enfocadas

en generar un macroproceso de análisis del SAF, un plan integral de automatización, una agenda de mediano y largo plazo y por otra parte a tomar las medidas para que se garantice el estatus jurídico de la Dirección de Crédito Público.

Para acatar las disposiciones contenidas en el informe sobre el funcionamiento sistémico e integral del SAF se generó un plan de acción en respuesta al acuerdo del Ministro de Hacienda DM-078-2006 del 10 de agosto del 2006. Dentro de las acciones principales que ha ejecutado dicho Ministerio para subsanar la problemática que se evidencia en el estudio está:

- El Ministro de Hacienda emitió la Directriz 13-2006 sobre las orientaciones generales para el adecuado funcionamiento del Sistema de Administración Financiera y la coordinación entre los jefes de cada subsistema.
- Se instruyó a los directores a tomar las acciones correspondientes para la debida aplicación del régimen de responsabilidades; así como en elaborar una propuesta metodológica para la evaluación de la gestión del sistema de administración financiera.
- Se aprobó un documento metodológico para la elaboración del plan estratégico, que incluirá a su vez el plan integral de automatización de procesos y sus interrelaciones.
- Se está estudiando en el Ministerio de Hacienda una propuesta de reestructuración de la Tesorería Nacional

Principales resultados financieros y físicos del Ministerio de Hacienda

Recuadro 2.40

El Ministerio de Hacienda es la institución que tiene como propósito *“Asegurar a la sociedad costarricense la efectiva y justa recaudación y captación de los recursos financieros, indispensables para satisfacer las necesidades y obligaciones, así como mediante su adecuada asignación, lograr con eficiencia y transparencia contribuir al desarrollo económico y social del país.”*.

El presupuesto definitivo aprobado al Ministerio de Hacienda para el ejercicio económico 2006 representa el 1,2% del total presupuestado del Gobierno Central, y muestra un crecimiento real del 18,0% en relación con el presupuesto definitivo correspondiente al período 2005.

En cuanto a la ejecución del presupuesto, se puede señalar que de la suma total asignada a este Ministerio se ejecutó únicamente el 77,4% del total aprobado, y del monto que quedó sin ejecutar (¢7.606,3 millones), el 60,9% (¢4.630,7 millones) se encuentra en el programa 134-Administración de Ingresos; y el 28,9% (¢2.196,3 millones) en el programa 138-Administración Tecnológica. Cabe resaltar que en este último programa, sólo se ejecutó el 57,5% del presupuesto asignado.

Recuadro 2.40
(continuación)

El 91,3% de las sumas que quedaron sin ejecutar en el 2006 se encuentra en las partidas de Servicios (39,6%), Bienes duraderos (27,8%), y Remuneraciones (24,0%), destacándose el disponible que quedó en las subpartidas de Equipo y programas de cómputo (¢1.066,5 millones), Sueldos para cargos fijos (¢954,1 millones), Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas de información (¢775,8 millones), Alquiler de edificios, locales y terrenos (¢538,0 millones), y Equipo de comunicación (¢367,2 millones).

Cabe mencionar la existencia de algunas subpartidas que tuvieron muy poca o ninguna ejecución en ese periodo. Este Órgano Contralor ha manifestado en Memorias anteriores ante la presencia de sobrantes, que esta situación “se debe valorar, con el fin de establecer si es producto de deficiencias en la planificación, que llevan a sobreestimar la previsión presupuestaria”.

En relación con el periodo 2005, el gasto ejecutado por el Ministerio de Hacienda en el año 2006, presenta un incremento real de un 12,1% (¢4.911,7 millones); quedando la suma de ¢846,0 millones como compromisos no devengados, suma que representa el 3,2% del presupuesto ejecutado y el 2,5% del total presupuestado en ese periodo, respectivamente.

Esos gastos ejecutados fueron financiados en un 89,2% (¢23.220,6 millones) con ingresos corrientes, y en un 10,8% (¢2.798,8 millones) con ingresos de capital, de los cuales un 5,0% corresponden a títulos valores de la deuda interna, y un 5,8% a recursos externos.

Los recursos externos corresponden a créditos del Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales financian el programa de “Regularización de Catastro y Registro” con el préstamo 1284-OC/CR, los cuales se incorporan en el presupuesto del Ministerio de Hacienda, y se trasladan en su totalidad al “Programa de Regularización de Catastro y Registro”, el cual cuenta con su respectiva unidad ejecutora, tiene carácter de órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Hacienda, responsable de la ejecución de estos recursos, previa autorización del presupuesto respectivo por parte de la Contraloría General.

En relación con este tema, en el año 2006 la Contraloría General realizó un estudio de fiscalización en la Unidad Ejecutora del citado Programa, con el propósito de valorar el estado de la ejecución del Convenio de Préstamo N° 1284-OC/CR, suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, para el período comprendido entre el mes de octubre de 2002 y el 30 de junio de 2006, cuyos resultados se consignaron en el informe N° DFOE-PGA-85/2006¹.

¹ El análisis se concentró en tres temas principales, establecidos en función de la ejecución del programa: sobre el avance de las actividades programadas, la ejecución financiera y algunos aspectos básicos de Control Interno. El estudio contiene disposiciones al señor Ministro de Hacienda, para que se realice un estudio que permita conocer el avance respecto a la programación que consta en la normativa; la implementación de un sistema que informe sobre el avance del Programa; que se mida la contribución directa de las futuras contrataciones a los objetivos del Programa; y que se cumplan con aspectos de control interno que el convenio y el Reglamento Operativo establecen, así como aclarar los roles de las instancias de seguimiento y control que están definidas en la normativa vigente.

El presupuesto aprobado y ejecutado en el periodo 2006 por el Ministerio de Hacienda, según los programas presupuestarios, se muestra en el siguiente cuadro.

Recuadro 2.40
(continuación)

Ministerio de Hacienda
Presupuesto aprobado y presupuesto ejecutado para el ejercicio económico de 2006
Según programa presupuestario
-Cifras en millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado		Presupuesto ejecutado	Disponible
	Ordinario	Definitivo		
TOTAL	<u>32.721,1</u>	<u>33.625,7</u>	<u>26.019,4</u>	<u>7.606,3</u>
131 Regularización del Catastro y Registro	0,0	1.505,2	1.505,2	0,0
132 Actividades Centrales	2.603,6	2.606,6	2.176,8	429,7
134 Administración de Ingresos	22.144,4	21.150,3	16.519,7	4.630,7
01 Dirección y Coordinación General	42,2	46,7	35,1	11,5
02 Gestión de Ingresos Internos	13.283,0	12.750,5	10.063,9	2.686,6
03 Gestión Aduanera	7.168,2	6.854,7	5.334,0	1.520,8
04 Asesoría Hacendaria	767,6	757,6	578,9	178,6
05 Investigaciones Fiscales	883,4	740,9	507,8	233,1
135 Tribunales Fiscal y Aduanero	666,5	666,5	562,7	103,8
01 Tribunal Fiscal Administrativo	376,4	376,4	325,8	50,5
02 Tribunal Aduanero	290,1	290,1	236,9	53,3
136 Administración Financiera	2.563,7	2.532,2	2.286,3	245,9
01 Dirección y Coordinación General	37,1	42,2	29,3	12,9
02 Direcc. y Coord. del Proc Presup Sector Púb.	1.022,4	994,7	930,6	64,2
03 Regulación y Coord de la Contratac. Administ.	374,0	359,3	318,4	40,8
04 Gestión de Caja del Gobierno Central	701,7	680,6	603,3	77,3
05 Regulac.y Regis Contable de la Hacienda Pública	428,6	455,4	404,8	50,7
138 Administración Tecnológica	4.742,9	5.164,9	2.968,7	2.196,3

Fuente: Liquidación del presupuesto de egresos del Gobierno Central. Ministerio de Hacienda. Al 31 de diciembre de 2006.

En el “Informe anual de evaluación presupuestaria 2006” presentado por el Ministerio de Hacienda, se indica que el presupuesto se ejecutó en un 76,3%, que la producción física cuantificable establecida por la Institución presenta un 66,6% de cumplimiento con respecto de lo programado, y un 64,0% de cumplimiento en sus metas de gestión. No obstante lo anterior, no se presentan justificaciones del por qué la ejecución presupuestaria fue tan baja, lo mismo que el cumplimiento de las metas de producción física y de gestión.

En relación con la información presentada por el Ministerio de Hacienda, en el referido informe se reconoce que aunque es satisfactoria en términos generales, uno de los factores que dificultó el análisis, ha sido como se ha destacado en informes anteriores, la producción física de la mayoría de los programas y subprogramas es idéntica a las metas de gestión programadas, lo que origina duplicidad en la información y no permite en sus productos finales observar realmente el negocio de cada uno, ya que los mismos obedecen a varias acciones, o insumos que generan para el desarrollo de su verdadero propósito, lo que impide ver claramente su labor sustancial en la programación; sin embargo este rector tiene conocimiento de los esfuerzos realizados por gran parte de los responsables de los distintos programas y subprogramas para subsanar

Cuadro 2.63

Recuadro 2.40
(continuación)

esta situación en la programación del período 2007 en coordinación con esta Dirección; lo que brindará un valor agregado a los siguientes informes de evaluación presupuestaria.

Como ha sido señalado en Memorias anteriores, el Ministerio de Hacienda, como órgano rector del Sistema de Administración Financiera debe constituirse en modelo del resto de los órganos sujetos a la Ley de Presupuesto, de tal manera que al interno se logre el cumplimiento de los requerimientos establecidos por la Dirección General de Presupuesto Nacional, necesarios para llevar a cabo el control y evaluación del Presupuesto de la República, de no ser así será más difícil lograr el desarrollo de la cultura requerida a nivel externo para lograr los propósitos que tiene la metodología de comentario.

Se señala en el citado informe que las prioridades estratégicas del Ministerio durante el año, estuvieron enfocadas al fortalecimiento de la recaudación tributaria, administración eficiente de los recursos líquidos de Estado y el uso racional de los recursos públicos; destacándose dentro de los principales resultados de la gestión, la mejora de la recaudación, la cual aunada al manejo responsable del gasto, permitió durante el año incrementar el superávit primario, abriendo la posibilidad de acudir con menos intensidad al mercado financiero, con lo cual impulsó la baja en las tasas de interés en casi cuatro puntos porcentuales y además permitió al cierre del año la reducción de la deuda pública colocándola a un 53,0% con respecto al PIB; cerrando el período con una inflación que ronda el 9,5%.

Esos resultados coinciden con los señalados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en el “Informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Victor Manuel Sanabria Martínez” (PND), correspondiente al período 2006”, según el cual *“las acciones emprendidas por este Ministerio durante el periodo han permitido mejorar la captación de recursos y ejercer un mayor control del gasto, siempre en aras de disminuir el déficit que golpea las finanzas del Estado y limita las posibilidades de invertir en el desarrollo del país”*.

Asimismo, de las 37 metas evaluadas al Ministerio de Hacienda, 27 (73,0%) se cumplieron, siete (18,9%) están parcialmente cumplidas, y tres (8,1%) quedaron sin cumplir.

10.7. Gestión de MIDEPLAN en el Proceso de Modernización de la Administración Pública

La rectoría que ejerce MIDEPLAN del sistema de planificación nacional según la normativa vigente, comprende también la rectoría de los procesos de reforma y modernización del Estado y de la Administración Pública de Costa Rica, no obstante se ha denotado una actuación débil de dicho Ministerio en tales procesos, limitaciones y debilidades en cuanto al cumplimiento efectivo de las funciones, lo que ha evidenciado ausencia de liderazgo en su accionar. En el recuadro se puede observar los resultados de la gestión de MIDEPLAN en el 2006.

La debilidad de la rectoría de MIDEPLAN en los procesos de reforma y modernización del Estado, ha contribuido a que no exista un enfoque y estrategia integral para la reforma y modernización del Estado y de la Administración Pública en general, favoreciendo una Administración Pública desarticulada, con un crecimiento desordenado, fragmentada y ausencia de mecanismos efectivos de coordinación, de evaluación de resultados y de rendición de cuentas.

A raíz de esta situación, la Contraloría General de la República planteó la realización de una auditoría operativa que buscaba valorar la gestión de MIDEPLAN en el proceso de reforma y modernización del Estado y de la Administración Pública en el marco de la Ley de Planificación Nacional; esto se plasma en el informe DFOE-SAF-01-2006, "Informe sobre la Gestión de MIDEPLAN en el Proceso de Modernización de la Administración Pública". El estudio elaborado por la Contraloría General de la República, abarcó prácticamente la totalidad de los casos de reorganizaciones institucionales en el período comprendido entre 1995 y el 2005.

Dentro de la gestión de MIDEPLAN en el proceso de reforma y modernización del Estado y de la Administración Pública costarricense, se ha encontrado que las acciones más significativas han estado centradas en el dictamen de reorganizaciones administrativas de las entidades públicas y la ejecución de un proyecto de "Modernización de la Administración Pública". Tales acciones han sido procesos limitados que no corresponden a un enfoque sistémico y sistemático, asimismo que no responden de manera articulada a los objetivos del Sistema Nacional de Planificación, ni del Plan Nacional de Desarrollo, ni a una estrategia sectorial; lo que ha conllevado a que MIDEPLAN no haya cumplido plenamente con lo dispuesto en el marco jurídico vigente.

En el siguiente gráfico se aprecia la existencia de un mayor porcentaje de reorganizaciones institucionales parciales, evidencia de procesos con visiones fragmentadas, que constituyen un factor adicional que aleja del logro de los fines que establece el marco jurídico.

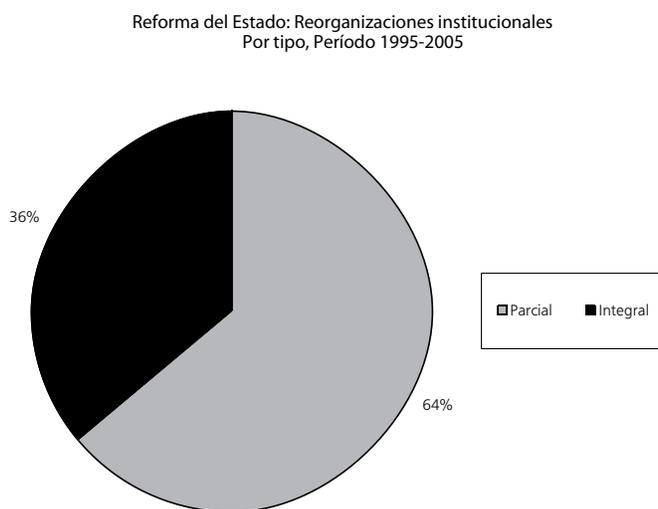


Gráfico 2.13

Asimismo MIDEPLAN aprobó un 99% de los casos de reorganizaciones tramitadas por las instituciones, y de éstas un 86% fueron aprobadas tal y como la institución la presentó, no sufriendo cambios o cuestionamientos formales por parte del rector; lo que aunado a la imprecisión que presentan los Lineamientos de Reforma Institucional y a la falta de un manual de procedimientos para la realización de los estudios, lleva a concluir que se requiere una revisión de la calidad de los análisis que realiza MIDEPLAN. Por su parte, el proyecto de “Modernización de la Administración Pública” que ejecutó MIDEPLAN en el período analizado, no generó productos relevantes, careciendo de apoyo político.

En general se encontraron problemas de fondo tales como: ausencia de un programa integral de reforma y modernización del Estado y de la Administración Pública; la modernización de las instituciones públicas no obedece a un proceso sistemático e integral; la coordinación entre MIDEPLAN y otros entes públicos que intervienen en los procesos de reorganización institucional es deficiente; debilidad en la estructura organizacional para hacer frente a las funciones; ausencia de un programa permanente, que promueva, desarrolle, defina, organice, dé seguimiento y evalúe acciones tendientes a reformar y modernizar integralmente la Administración Pública desde todas sus facetas; así como un sistema de control interno con muchas debilidades.

Dada la situación anterior la Contraloría General emitió varias disposiciones a MIDEPLAN para ser cumplidas a finales de mayo del 2007, las cuales buscan que se subsane la problemática detectada. Dichas disposiciones son:

- Desarrollar de una estrategia institucional de mediano y largo plazo y su cronograma para la implementación, orientada a abordar los procesos de reforma y modernización de la Administración Pública que entre otros incluya prioridades, los mecanismos de coordinación y acciones para desarrollar e implementar un programa permanente de modernización y reforma del Estado y en general de la Administración Pública.
- Diseñar el macroproceso sistémico de reforma y modernización de la Administración pública y emitir lineamientos orientados a regular las interacciones de las instancias que participan en éste.
- Activar de inmediato el funcionamiento de la Comisión de Eficiencia Administrativa que establece el artículo 17 de la Ley de Planificación Nacional y de la Comisión Nacional de Capacitación y Formación para los Funcionarios de la Administración Pública establecida en el artículo 2 de Ley N° 6362.
- Implementar medidas para el fortalecimiento del control interno.

Al respecto en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se establece como uno de los cinco ejes estratégicos el de “Reforma Institucional”, donde se plantea entre otras acciones, incluir dentro de la agenda política nacional el tema de la reforma del Estado, por lo que este órgano contralor dará seguimiento a la definición y concreción de actividades por parte de MIDEPLAN dentro de estos procesos, que deberían venir a subsanar la problemática descrita.

Resultados financieros y físicos de MIDEPLAN en el 2006

Recuadro 2.41

En la Ley de Presupuesto ordinario de la República para el 2006, N° 8490, se expresa la misión de MIDEPLAN, como la de *“Facilitar, promover y coordinar la planificación del desarrollo nacional contribuyendo al uso eficiente y racional de los recursos disponibles, en aras de asegurar el bienestar integral de la sociedad”*.

En ese año se le asignan recursos a ese Ministerio por la suma de ¢2.524,4 millones, suma que presenta, en relación con el presupuesto asignado para el año 2005, un incremento de ¢198,1 millones, que en términos reales significa un decrecimiento real de un 1,3%. La asignación dada a este título representa el 0,1% del total presupuestado al Gobierno Central para ese ejercicio.

En cuanto a la ejecución del presupuesto, se puede señalar que de la suma total asignada a este Ministerio se ejecutó el 85,7% del total aprobado: el 47,4% (¢1.025,3 millones) en el programa 874-Planificación y Coordinación Económica, Social e Institucional que es el programa sustantivo a través del cual lleva a cabo su gestión fundamental; el 26,2% (¢566,9 millones) en el programa 863-Actividades Centrales, que sirve de apoyo a su gestión; y el 26,4% (¢572,3 millones) en los programas 865- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y 870- Transferencias Varias PL-480.

Respecto al periodo 2005, el gasto ejecutado por MIDEPLAN en el año 2006, presenta un decrecimiento real de un 5,0% (¢92,0 millones); quedando la suma de ¢1,4 millones como compromisos no devengados, suma que representa el 0,1% tanto del presupuesto ejecutado como del total presupuestado en ese periodo.

Esos gastos ejecutados fueron financiados en un 73,3% (¢1.587,3 millones) con ingresos corrientes, y en un 26,7% (¢577,3 millones) con ingresos de capital, de los cuales un 0,2% corresponden a títulos valores de la deuda interna, y un 26,5% a recursos externos.

Los recursos externos corresponden al “Reintegro e Intereses del Crédito Externo PL-480”, y al “Crédito del Gobierno de los EEUU (Convenio PL-480)” los cuales se incorporan en el presupuesto de MIDEPLAN, específicamente en los programas presupuestarios 865- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y 870-Transferencias Varias PL-480, respectivamente.

El presupuesto aprobado y ejecutado en el periodo 2006 por MIDEPLAN, según los programas presupuestarios, se muestra en el siguiente cuadro.

En el “Informe anual de evaluación presupuestaria 2006” presentado por el Ministerio de Hacienda, se indica que MIDEPLAN centró su gestión en ese periodo, *“en acciones necesarias para mejorar la planificación de desarrollo nacional y el uso adecuado y eficiente de los recursos en pro del país”*.

Recuadro 2.41
(continuación)

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Presupuesto aprobado y presupuesto ejecutado para el ejercicio económico de 2006
Según programa presupuestario
-Cifras en millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado		Presupuesto ejecutado	Disponible
	Ordinario	Definitivo		
Total	2.004,1	2.524,4	2.164,5	359,9
86300 Actividades Centrales	624,7	619,7	566,9	52,8
86500 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	-	16,0	16,0	0,0
87000 Transferencias Varias PL-480	-	556,3	556,3	0,0
87400 Planificación y Coordinación Económica, Social e Institucional	1.379,4	1.332,4	1.025,3	307,1

Cuadro 2.64

Fuente: Liquidación detallada ajustada del presupuesto de egresos del Gobierno Central. Ministerio de Hacienda. Al 31 de diciembre de 2006.

En ese informe se manifiesta que ese Ministerio programó para el ejercicio económico 2006, tres metas de producción física y 20 metas de gestión, presentando un cumplimiento de un 100% y un 90,0% respectivamente. Asimismo se indica que la información aportada por MIDEPLAN presenta algunos errores, por lo que no se pudo realizar un análisis para determinar cuánto de los recursos se utilizaron para alcanzar tanto las metas de producción como de gestión.

Se señala que *“la exactitud y la calidad de la información suministrada en muchas ocasiones no resultó suficiente y pertinente para pronunciarse con respecto a los resultados de su gestión, un ejemplo de ello es que la información es muy escueta lo cual imposibilita realizar un análisis de los resultados de la gestión y conocer cuál fue el efecto generado en la población objeto”*; por lo que se recomendó que para futuros informes de evaluación, se remita información clara y amplia que permita conocer los resultados obtenidos, el grado de contribución para la gestión institucional y por ende para el desarrollo nacional; se revisen las cantidades programadas tanto de producción como gestión, para comprobar si en algunos casos no están subestimando la capacidad, ya que algunas metas se superaron por mucho; se formulen objetivos que respondan a acciones de mejoras a alcanzar en un determinado período, lo anterior, debido a que actualmente la mayoría de los objetivos no responden a mejoras si no más a aspectos rutinarios; y se consideren las recomendaciones emitidas en los informes de evaluación, especialmente en lo relacionado con la calidad de la información.

En el “Informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Víctor Manuel Sanabria Martínez” (PND), correspondiente al período 2006”, presentado por el MIDEPLAN, ubican las acciones realizadas por este Ministerio en el Eje Transparencia en la Función Pública, Participación Ciudadana, Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, indicando que durante el período 2002-2006, las políticas y acciones estratégicas emprendidas, tuvieron como orientación fundamental continuar con los esfuerzos en materia de modernización del Estado y el fortalecimiento de las relaciones exteriores y la cooperación internacional.

En el ámbito de la modernización, destacan entre otras, las acciones relacionadas con la reorganización del Estado, el fortalecimiento de la participación ciudadana, y la elaboración y ejecución del “Plan Nacional de Superación de la Pobreza”

En el citado informe se indica que en el 2006 MIDEPLAN abarcó un total de 7 acciones definidas como estratégicas, con 16 metas contenidas en el PND, de las cuales siete (43,7%) se cumplieron, cuatro (25,0%) están parcialmente cumplidas, y cinco (31,3%) quedaron sin cumplir. En relación con esos resultados, en el informe no se evidencian justificaciones sobre el incumplimiento de las metas.

*Recuadro 2.41
(continuación)*

Como conclusión se destaca, que no obstante los esfuerzos que vienen realizando las administraciones de algunas instituciones relevantes del Sector Gubernamental, por mejorar sus áreas de actividad; como es el caso del Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN, aún al 2006 se registran debilidades en su accionar que han dificultado el cumplimiento de sus grandes objetivos, entre ellas rectorías y una planificación estratégica poco efectivas, que no permiten al país lograr avances significativos en áreas tales como administración financiera, evaluación, rendición de cuentas y modernización del Estado.

11. Ingresos Públicos

La Contraloría General de la República y otros sectores, han venido señalando, desde hace algún tiempo, en diversos documentos, varias consideraciones en torno a la temática de los ingresos. Así, no obstante los esfuerzos realizados por el país, nuestro sistema tributario continúa adoleciendo de limitaciones en los ámbitos de la estructura, el marco jurídico y la administración, que repercuten en su eficiencia y equidad. Dada esta coyuntura, el país está enfrentado a una serie de desafíos relativos al aumento de los ingresos; una mejora en la calidad y el control del gasto público; reducción de la evasión fiscal; el fortalecimiento del marco jurídico y la gestión tributaria; y la construcción de una cultura tributaria más sólida y democrática.

La revisión de nuestro sistema tributario constituye una tarea pendiente, no sólo porque algunos cambios previstos en años anteriores aún no han sido culminados, sino porque la creciente globalización de la economía mundial está obligando al país a realizar transformaciones que hace poco no habían sido previstas. Por ejemplo, algunos de los principales retos surgen de que la mayor parte del comercio internacional tiende a ocurrir en el interior de las subsidiarias de corporaciones transnacionales y no entre empresas independientes, por lo que los precios no se establecen necesariamente en el mercado, sino que son definidos por las corporaciones (por medio de precios de transferencia) de acuerdo con sus intereses globales, y pueden ser utilizados para trasladar utilidades hacia distintas jurisdicciones tributarias, situación que le plantea un gran desafío a los gobiernos y a las administraciones tributarias. A esto se agrega que, la movilización de los factores productivos, las finanzas y la tecnología, tiene consecuencias muy importantes para los sistemas tributarios, porque hace mucho más complejo el diseño de dichos sistemas y el control tributario.

Así, tales desafíos son una muestra de las grandes tareas que el Estado costarricense debe aún emprender, para darse un sistema tributario que permita aspirar a altos niveles de progreso económico y bienestar social. Al respecto, es importante destacar que, si bien el Ministerio de Hacienda tiene un deber de iniciativa y profundización en la búsqueda de soluciones

efectivas a estas situaciones, la atención de estos asuntos demanda también acciones de los distintos poderes de la República, conforme a sus competencias y facultades.

En el contexto de los retos del sector de los ingresos públicos, y en complemento a otras temáticas que han sido abordadas por esta Contraloría en años anteriores, este acápite expone algunos de los aspectos más relevantes producto de la fiscalización realizada por la Contraloría General en dicho sector, durante el año 2006.

En primer término, se abordan los resultados de dos estudios referentes al impuesto sobre las utilidades. El primero relativo a una profundización efectuada sobre la evasión del impuesto a las utilidades; y el segundo relacionado con un análisis de la contribución a dicho impuesto por parte de algunas importantes actividades económicas del país. En segundo lugar se aborda la urgencia de finiquitar la implementación del Sistema Tecnología de la Información para el Control Aduanero (TICA), que es la nueva plataforma informática para el Sistema Aduanero Nacional; y por último la necesidad de efectuar algunas reformas legales para garantizar un cobro efectivo de las obligaciones con la CCSS.

11.1. El impuesto sobre la renta: necesidad de una reforma al marco normativo y de cambios cualitativos en la Administración Tributaria

Como parte de las reformas fiscales que pretende impulsar el Gobierno de la República, se ha anunciado el eventual trámite de un proyecto de reforma al Impuesto sobre la Renta.

En relación con este impuesto, la Contraloría General de la República se ha referido a la escasa participación de dicho tributo en la carga tributaria del país: 3,38% del PIB (incluyendo intereses sobre títulos valores, dividendos y otros conceptos), apenas un 24% de la carga tributaria total estimada para el año 2006 (13,96%).

A partir del estudio sobre evasión fiscal efectuado a finales del 2005, la Contraloría profundizó, en el año 2006, respecto de aspectos relevantes relacionados con la base imponible y con la evasión del impuesto sobre las utilidades¹, así como respecto de la recaudación de dicho impuesto por medio de la Administración de Grandes Contribuyentes².

Así, se concluye que en el problema de la evasión confluyen connotaciones propias del impuesto según la ley tributaria, así como factores relacionados con la gestión de recaudación, que le dan a la evasión –y, correlativamente, a su posible solución– un carácter sistémico.

11.1.1. Magnitud y estabilidad del coeficiente de evasión

Como fue indicado por la Contraloría a finales del 2005, para el período 1991-2003 la evasión en el impuesto se estima entre 70% y 79%, mientras que para renta neta supera esa magnitud (en términos del PIB, en los últimos años de ese período, la evasión se ubicaba en promedio en un 3,6%, equivalentes a ₡231.900 millones en el 2002). Al profundizar en este aspecto al año 2006, se observa que la definición de renta neta establecida en la ley

¹ El impuesto a las utilidades conjuntamente con el impuesto a los títulos valores, a las remesas, a los dividendos y algunos otros rubros, conforman el Impuesto sobre la Renta.

² Informe DFOE-SAF-06/2006 del 22 de diciembre de 2006.

tributaria, como proporción de los ingresos brutos o de las deducciones totales –llamada margen tributario– tiene incidencia sobre el coeficiente de evasión. Así, aun cuando los ingresos brutos no se subdeclaren severamente, un margen pequeño, en aplicación de la ley tributaria, amplifica el coeficiente, como parece ser el caso de nuestro país, donde el impuesto se subvalora, por este mecanismo y a nivel general, en porcentajes superiores al 70%. Por otra parte, tales niveles hacen muy estable la estimación del coeficiente.

11.1.2. Comparación internacional

Al comparar con el caso de Chile –que muestra mínimos índices de evasión fiscal en América Latina–, el coeficiente en nuestro país es sustancialmente mayor en el impuesto sobre las utilidades. Se explica este desfase tanto por un margen más pequeño como por una gestión menos efectiva, siendo ésta de mayor preponderancia.

Ampliaciones jurídicas en la definición de renta neta aumentarían el margen y podrían reducir el coeficiente de evasión, en especial por la incorporación al régimen del impuesto de sectores de tamaño considerable que han estado prácticamente fuera.¹ Ahora bien, aunque los impactos tienden a ser relevantes, se precisaría una mejora concomitante de la gestión para estar al nivel de aquel país.

11.1.3. Tanto ingresos brutos como deducciones se subdeclaran

Se observa a nivel general una subdeclaración de ingresos y de gastos. Estos últimos se subdeclaran entre un 5% y un 10%, según el año, como promedio de toda la población, siendo influyentes las operaciones entre sujetos, así como los omisos y ocultos (es decir, no declarantes). Los ingresos cruzados entre sujetos se estiman de menor evasión que los recibidos de terceros, lo que sugiere la importancia de la información en el control tributario.

11.1.4. Evasión de declarantes e importancia de los omisos

Se infiere que la condición de declarante, no se asocia a bajos índices de evasión en la renta neta; asimismo, los omisos y ocultos no ofrecen, en una eventual inscripción, mucho potencial de recaudación tributaria en términos netos.

11.1.5. Persona física y persona jurídica

La evasión tributaria entre personas físicas supera ampliamente a la de las personas jurídicas, siendo ésta también significativa. Se observa un amplio grado de omisos en las personas físicas, con tendencia a disminuir.

¹ Por ejemplo, gravar intereses hoy sujetos a una tarifa cedular o exentos, en establecimientos no financieros, así como financieros, en una renta más global; incluir las empresas públicas no financieras y de zona franca en renta con intereses; eliminar deducciones y “no-sujecciones” especiales a todos los sujetos.

11.1.6. Concentración del impuesto en grandes pagadores

Existe un alto orden de concentración en la recaudación, siendo que el 73% de lo pagado por personas jurídicas es aportado por menos del 30% de ellas. Varios indicadores sugieren que el coeficiente promedio de evasión refleja una condición generalizada, mientras que ese pequeño grupo estaría, con probabilidad, por debajo del coeficiente poblacional.

**Indicadores de concentración del impuesto
Personas jurídicas que cancelan 70% del impuesto general**

	1999	2000	2001	2002	2003
Número de personas pagadoras	211	178	194	226	180
Porcentaje del total de PJ declarantes	0,29	0,26	0,24	0,26	0,21
Porcentaje de activos respecto al total de activos de PJ declarantes	21,14	20,90	20,27	25,35	18,75
Porcentaje de renta bruta respecto al total de renta bruta de PJ declarantes	20,67	21,64	25,51	27,95	24,39
Porcentaje de recaudación respecto al total de la recaudación de PJ declarantes	72,36	73,95	73,56	73,03	75,17

Cuadro 2.65

Notas:

1. PJ=personas jurídicas

2. Los porcentajes fueron calculados excluyendo las empresas públicas, financieras, inmobiliarias ni exentas debido a su limitada contribución fiscal.

Fuente: elaboración propia con información de la Dirección General de Tributación.

11.1.7. Visión general del problema de evasión en este impuesto

Como conclusión general, se debe enfatizar la dificultad del problema dado su carácter sistémico, en lo que confluyen varios factores estructurales.

Uno de esos factores es la conformación misma del tributo en la ley, pues hay sectores económicos de tamaño considerable que se encuentran virtualmente fuera de la contribución efectiva, sea por exención o por dificultades de aplicación del gravamen. Igualmente, fuentes de renta que objetivamente tampoco se sujetan a este impuesto.

Los aportes fiscales en este concepto son realizados por el resto de establecimientos, en los que el tamaño de la base imponible tiende a ser limitado en comparación con sus operaciones generales, propiciando un alto coeficiente de evasión. Modificaciones a la base imponible tanto objetiva como subjetivamente contribuirían a reducir el indicador. No obstante, el alcance por esta vía no es suficiente, siendo necesario también modificar el sistema de administración tributaria en forma global. Esto significa que el problema de evasión requiere cambios de tipo sistémico, tanto en la conformación del impuesto en la legislación como en los diferentes componentes del sistema de administración tributaria.

En este contexto, se requiere que el Ministerio de Hacienda, en el marco de sus competencias, realice las gestiones pertinentes para que se concreten las reformas o modificaciones legales que correspondan al régimen tributario de los ingresos, que conlleven a una ampliación de la renta neta sujeta y del universo de sujetos pasivos, así como a una racionalización de los incentivos tributarios explícitos o implícitos en el impuesto sobre la renta, con el propósito de potenciar el impuesto sobre las utilidades y reducir su índice de evasión.

Asimismo, debe considerarse también la concreción de posibles reformas a otras normas o regímenes tributarios de nuestro ordenamiento, que favorezcan el control cruzado y la recaudación del impuesto sobre la renta.

Por otra parte, la Dirección General de Tributación, en complemento a los programas de control tributario establecidos, debe emprender sin mayores dilaciones las acciones correspondientes para aumentar y profundizar la fiscalización sobre los sujetos pasivos, disminuir la evasión fiscal e incrementar la recaudación, en el impuesto sobre las utilidades.

Se requiere también un cambio cualitativo en la Administración Tributaria, que conlleve los cambios organizacionales y normativos necesarios que le permitan alcanzar, en el mediano plazo, un modelo de gestión y de prácticas modernas, conforme a administraciones exitosas en este campo, que contemple, entre otros aspectos, lo siguiente:

- i. Recurso humano suficiente, altamente calificado, y adecuadamente remunerado conforme a resultados.
- ii. Utilización intensiva de la tecnología y la información.
- iii. Sistemas inteligentes de gestión y de control.
- iv. Dotación ágil y eficiente de recursos materiales y financieros.
- v. Indicadores de desempeño institucionales y personales.
- vi. Evaluación constante de fiscalidad internacional y política fiscal, y desarrollo adecuado de normativa tributaria.
- vii. Coordinación adecuada con otras instancias, cuando resulte procedente, para un adecuado funcionamiento del sistema tributario.

En complemento a lo anterior, conviene apuntar que si bien el país ha logrado un aumento importante en la recaudación tributaria en los últimos dos años –como resultado de un mayor crecimiento económico y de la gestión tributaria, entre otros aspectos–, resulta obligado insistir en la necesidad de fortalecer el sistema tributario costarricense y la administración tributaria.

11.2. Gestión de la Administración de Grandes Contribuyentes

En el contexto de la Administración Tributaria, la Administración de Grandes Contribuyentes es la dependencia más importante de la Dirección General de Tributación, ya que por su medio se recauda un poco más del 70% de los ingresos tributarios internos y se fiscaliza a los principales contribuyentes del país.

Si bien el Ministerio de Hacienda ha realizado esfuerzos para dotar de mayores recursos a la Administración Tributaria, mejorar la capacidad tecnológica y procurar un control tributario más integrado, y la recaudación tributaria aumentó en forma importante en los últimos dos

años, como resultado del crecimiento de la actividad económica y de la gestión tributaria, el nivel de cobertura de los grandes contribuyentes es muy bajo, y algunas actividades económicas reportan un impuesto sobre utilidades relativamente limitado.

Es necesario incrementar y profundizar la cobertura sobre esos contribuyentes, lo cual implica fortalecer aún más los procesos de “inteligencia del negocio” con el fin de mejorar la gestión y la fiscalización de los contribuyentes, mejorar la plataforma tecnológica existente y, en general, implementar importantes cambios cualitativos para ubicar a la Administración Tributaria al nivel de administraciones tributarias modernas de otros países. Además, deben revisarse los lineamientos de la unidad de planificación de la División de Fiscalización, los tiempos asignados a cada actuación de fiscalización y la uniformidad de los procedimientos.

11.2.1. Baja cobertura de actuaciones de fiscalización a nivel de los grandes contribuyentes

Como se observa en el cuadro 2.66, las actuaciones de fiscalización realizadas por la Administración de Grandes Contribuyentes en el trienio 2003-2005 representan a lo sumo (en 2005) un 59% de la meta propuesta, y cada año recaen sobre no más del 9% de los sujetos pasivos.

Indicadores de cobertura de las actuaciones de fiscalización Realizadas por la administración de grandes contribuyentes

	Período fiscal			
	2003	2004	2005	Total
Entidades clasificadas como Grandes Contribuyentes	515	513	516	515 ^{a/}
Actuaciones de fiscalización programadas	75	74	75	224
Actuaciones de fiscalización realizadas	39	31	44	114
Ejecución de las metas ^{1/}	52%	42%	59%	51%
Sujetos pasivos fiscalizados ^{2/}	8%	6%	9%	22%

Cuadro 2.66

^{a/} Promedio simple.

^{1/} Actuaciones de fiscalización realizadas / Actuaciones de fiscalización programadas.

^{2/} Actuaciones de fiscalización realizadas / Entidades clasificadas como Grandes Contribuyentes.

Fuente: elaboración propia con información de la Administración de Grandes Contribuyentes.

La Gerencia de la Administración de Grandes Contribuyentes señaló factores técnicos y administrativos que incidieron en estos resultados; asimismo, se refirió a las acciones que se han tomado con el fin de mejorar el desempeño: cambios en la estructura de la Administración, mayor número de plazas, llegada de equipo de cómputo nuevo y de otros recursos necesarios. La mejora en los resultados habría iniciado en 2005, con una mayor determinación de obligaciones como resultado de las actuaciones de fiscalización.

En relación con lo anterior, resulta necesario mencionar que el nombramiento de una cantidad importante de personal adicional, previsto para la Administración Tributaria, incluida la Administración de Grandes Contribuyentes, que se inició en el año 2006, ha sido muy lento, por lo cual esta Contraloría ordenó al Ministerio de Hacienda resolver, a

la brevedad, esta situación, e investigar las razones por las cuales dichas plazas no se han llenado oportunamente, con el propósito de establecer, si procede, las responsabilidades y sanciones correspondientes.

11.2.2. Limitada contribución al Impuesto sobre las utilidades

Un fenómeno que llama la atención en relación con el impuesto sobre las utilidades, consiste en que, a nivel de grandes contribuyentes, existen actividades económicas que, a pesar de mostrar importes de activos netos y de renta bruta de grandes proporciones, reportan un impuesto sobre utilidades relativamente limitado. Una cantidad importante de contribuyentes en algunas de esas actividades no declaran impuesto a pagar o lo hacen en cantidades muy reducidas, en contraste con la cuantía de los activos y la renta bruta. Por otra parte, existen concentraciones de contribuyentes en tales actividades económicas, en donde muy pocos de éstos aportan un alto porcentaje del impuesto que reporta la actividad, en contraposición con el resto. También, un número importante de entidades clasificadas como grandes contribuyentes, han venido mostrando una renta neta negativa (pérdidas) en los últimos años.

A continuación se presenta información general del Impuesto sobre las Utilidades en algunas actividades económicas importantes, a nivel de grandes contribuyentes:

a. Intermediación financiera

En el cuadro 2.67 se muestra el número de contribuyentes y los importes de los activos netos, la renta bruta y el Impuesto sobre la renta reportados en los períodos 2000 al 2005.

Administración de grandes contribuyentes Algunos indicadores de los contribuyentes Del sector de intermediación financiera

Período	Declarantes	Activo neto ^{1/}	Renta bruta ^{1/}	Impuesto sobre la renta ^{1/}
2000	43	5.446.694	863.820	8.821
2001	39	4.044.938	662.637	8.304
2002	43	5.102.850	752.987	5.359
2003	39	5.116.333	690.203	3.221
2004	40	5.813.688	720.790	4.280
2005	39	6.278.002	776.026	5.973

Cuadro 2.67

^{1/} Millones de colones del 2005.

Fuente: elaboración propia con información de la Dirección General de Tributación.

De acuerdo con la información anterior, en el período 2000-2005 el activo neto creció un 15,3%; sin embargo, la renta bruta y el impuesto disminuyeron (en un 10,2 % y un 32,3%, respectivamente).

Como se observa en el cuadro 2.68, en el año 2005, 21 entidades, de un total de 39 (sea un 54%), que tienen el 69,1% de los activos netos y el 65,3% la renta bruta, declararon impuesto sobre las utilidades con valor 0, mientras que 5 entidades, que concentran el 22,2% de los activos netos y el 24,5% de la renta bruta reportaron el 80,8% del total del impuesto, a nivel de grandes contribuyentes.

Administración de grandes contribuyentes
Algunos indicadores de los contribuyentes del sector de intermediación financiera
Según rango del impuesto sobre la renta declarado
Período fiscal 2005
millones de colones

Rango del Impuesto sobre la renta declarado	Cantidad de contribuyentes	Activo neto total		Renta bruta total		Impuesto declarado total	
		Monto	%	Monto	%	Monto	%
€0	21	4.338.359	69,1	506.944	65,3	0	0,0
Más de €0 hasta €300 millones	13	547.081	8,7	79.223	10,2	1.147	19,2
Más de €300 millones	5	1.392.562	22,2	189.859	24,5	4.826	80,8
Total	39	6.278.002	100,0	776.026	100,0	5.973	100,0

Cuadro 2.68

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Tributación.

En relación con lo expuesto anteriormente, y sin perjuicio de las actividades propias de fiscalización que pueda realizar la Administración Tributaria, así como de otras cargas tributarias que el ordenamiento jurídico le impone a esta actividad económica, es conocido que el impuesto único y definitivo que grava varios de los tipos de títulos valores en colones, ha tenido una repercusión relevante en el sistema de tributación para la actividad de la intermediación financiera, aspecto que ha estado en discusión en los últimos años, principalmente, con un posible cambio normativo para pasar de un sistema de renta cedular a uno de renta global.

b. Turismo

Como lo muestra el cuadro 2.69, del 2000 al 2005, la cantidad de grandes contribuyentes disminuyó de 34 a 29, y la cuantía de los activos netos se redujo en un 25,7%; por su parte, la renta bruta y el Impuesto sobre la renta aumentaron un 14% y más de un 1.000%, respectivamente.

Administración de grandes contribuyentes
Algunos indicadores de los contribuyentes
Del sector turismo

Periodo	Declarantes	Activo neto ^{1/}	Renta bruta ^{1/}	Impuesto renta ^{1/}
2000	34	269.985	91.687	405
2001	30	235.781	86.069	887
2002	29	228.661	79.695	1.284
2003	31	233.626	94.642	1.566
2004	31	223.201	97.371	2.930
2005	29	200.581	104.309	4.625

Cuadro 2.69

^{1/} Millones de colones del 2005.

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Tributación.

El incremento en el Impuesto sobre la renta que se observa en los últimos años se explica, entre otros factores, por la eliminación paulatina de las exoneraciones que estuvieron vigentes durante mucho tiempo como un mecanismo para incentivar e incrementar la actividad.

Como puede observarse en el cuadro 2.70, en el periodo fiscal 2005, seis contribuyentes de los 29 que conforman la actividad, a nivel de grandes contribuyentes, y que poseen el 16,8% de los activos netos y el 9,1% de la Renta bruta, no declararon Impuesto sobre la renta. Por otra parte, 13 contribuyentes (es decir, menos de la mitad), con el 71,2% del activo neto y el 76,2% de la renta bruta, reportaron el 92,4% del impuesto sobre la renta.

Administración de grandes contribuyentes
Algunos indicadores de los contribuyentes del sector turismo
Según rango del impuesto sobre la renta declarado
Período fiscal 2005
Millones de colones

Rango del Impuesto sobre la renta declarado	Cantidad de contribuyentes	Activo neto total		Renta bruta total		Impuesto declarado total	
		Monto	%	Monto	%	Monto	%
€0	6	33.651	16,8	9.491	9,1	0	0,0
Más de €0 hasta €100 millones	10	24.159	12,0	15.295	14,7	355	7,6
Más de €100 millones	13	142.771	71,2	79.523	76,2	4.320	92,4
Total	29	200.581	100,0	104.309	100,0	4.675	100,0

Cuadro 2.70

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Tributación.

c. Telecomunicaciones

El sector de Telecomunicaciones está conformado por cinco grandes contribuyentes. En el periodo 2000-2005 el activo neto y la renta bruta disminuyeron un 7,8% y un 16,0%, respectivamente; no obstante, el impuesto sobre la renta declarado presenta un aumento del 207%, al pasar de €479,2 millones a €1.471,3 millones. (Ver cuadro 2.71).

Administración de grandes contribuyentes
Algunos indicadores de los contribuyentes
Del sector de telecomunicaciones

Período	Declarantes	Activo neto ^{1/}	Renta bruta ^{1/}	Impuesto renta ^{1/}
2000	5	36.854	31.719	479
2001	5	33.150	33.151	221
2002	5	31.200	33.140	457
2003	5	32.146	34.848	1.489
2004	5	27.673	28.950	1.290
2005	5	33.967	26.633	1.471

Cuadro 2.71

^{1/} Millones de colones del 2005.

Fuente: elaboración propia con información de la Dirección General de Tributación.

En el período 2005, dos contribuyentes declararon aproximadamente el 95% del Impuesto sobre la renta de toda la actividad de Telecomunicaciones.

d. Generación eléctrica

El “Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible”¹ señala que en la última década se efectuó una apertura parcial del mercado de generación eléctrica, y que mediante la Ley N° 7200 de 28 de setiembre de 1990, se autorizó la participación de empresas privadas en esta actividad. Indica también ese informe que para el suministro de electricidad se cuenta con ocho empresas distribuidoras, cada una de las cuales tiene un área geográfica de responsabilidad, y que la Ley N° 8345 de 26 de febrero del 2003, permitió otorgar concesiones de agua para la producción de hidroelectricidad a cooperativas de electrificación rural y a empresas de servicios públicos municipales, con lo cual se abrió un nuevo espacio para la generación eléctrica.

De todos los sectores de la economía nacional, la generación eléctrica, después de la intermediación financiera, ocupa el segundo lugar en activo neto y renta bruta.

Esta actividad comprende 19 grandes contribuyentes, en donde los importes de los activos netos y la renta bruta del periodo fiscal 2005 ascienden a ₡3 billones y ₡699 mil millones, respectivamente, lo cual representa un incremento del 16,1% y del 31,7% con respecto al periodo 2000. (Ver cuadro 2.72).

Administración de grandes contribuyentes Algunos indicadores de los contribuyentes Del sector generación eléctrica

Período	Declarantes	Activo neto 1/	Renta bruta 1/	Impuesto renta ^{1/}
2000	19	2.611.022	530.577	422
2001	19	2.871.816	698.545	1.206
2002	17	2.814.448	621.262	1.449
2003	19	3.331.752	745.501	2.206
2004	17	3.105.882	667.289	3.670
2005	19	3.032.608	698.894	3.416

Cuadro 2.72

^{1/} Millones de colones del 2005.

Fuente: elaboración propia con información de la Dirección General de Tributación.

Como se observa en el cuadro 2.7.3, siete sujetos pasivos, de un total de 19, que tienen el 86,5% del total de activo neto y el 73,7% del total de la Renta bruta no reportaron Impuesto sobre la renta en el periodo fiscal 2005. Por otra parte, cuatro contribuyentes que registran el 1,6% del total de activo neto y el 2,6% de la Renta bruta total reportaron el 61,5% del total de Impuesto.

¹ Programa Estado de la Nación. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. p. 280.

Administración de grandes contribuyentes
Algunos indicadores de los contribuyentes del sector de generación eléctrica
Según rango del impuesto sobre la renta declarado
Período fiscal 2005
Millones de colones

Rango del Impuesto sobre la renta declarado	Cantidad de contribuyentes	Activo neto total		Renta bruta total		Impuesto declarado total	
		Monto	%	Monto	%	Monto	%
≤0	7	2.622.075	86,5	515.003	73,7	0	0,0
Más de ≤0 hasta ≤400 millones	8	361.799	11,9	165.422	23,7	1.314	38,5
Más de ≤400 millones	4	48.627	1,6	18.469	2,6	2.102	61,5
Total	19	3.032.501	100,0	698.894	100,0	3.416	100,0

Cuadro 2.73

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Tributación.

e. Vehículos

En esta actividad el activo neto disminuyó en un 12% en el periodo 2000-2005, mientras que la renta bruta aumentó un 10%. Por su parte, el Impuesto sobre la renta reportado se incrementó en un 188% en ese mismo periodo. (Ver cuadro 2.74).

Administración de grandes contribuyentes
Algunos indicadores de los contribuyentes
Del sector vehículos

Período	Declarantes	Activo neto ^{1/}	Renta bruta ^{1/}	Impuesto sobre la renta ^{1/}
2000	29	179.057	268.911	1.436
2001	27	148.554	229.992	1.427
2002	26	113.673	255.263	2.534
2003	26	145.303	262.109	2.330
2004	26	156.140	286.402	3.255
2005	26	157.635	296.064	4.130

Cuadro 2.74

^{1/} Millones de colones del 2005.

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Tributación.

Por otra parte, de las 26 entidades que conforman esta actividad, a nivel de grandes contribuyentes, 18 sujetos pasivos, con el 33,6% del activo neto y el 29,2% de la Renta bruta reportaron el 6,6% del total del Impuesto de la actividad a nivel de grandes contribuyentes, mientras que 4 contribuyentes con un 43,1% del activo neto y un 44,8% de la Renta bruta, declararon el 80,0% del Impuesto sobre las utilidades en el 2005. (Ver cuadro 2.75).

Administración de grandes contribuyentes
Algunos indicadores de los contribuyentes del sector vehículos
Según rango del impuesto sobre la renta declarado
Período fiscal 2005
Millones de colones

Rango del Impuesto sobre la renta declarado	Cantidad de contribuyentes	Activo neto total		Renta bruta total		Impuesto declarado total	
		Monto	%	Monto	%	Monto	%
De ¢0 a menos de ¢50 millones	18	52.974	33,6	86.485	29,2	274	6,6
De ¢50 millones a menos de ¢186 millones	4	36.707	23,3	76.954	26,0	552	13,4
De ¢186 millones en adelante	4	67.954	43,1	132.625	44,8	3.304	80,0
Total	26	157.635	100,0	296.064	100,0	4.130	100,0

Cuadro 2.75

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Tributación.

f. Actividades inmobiliaria y de la construcción

Estas actividades están conformadas por aproximadamente 17 grandes contribuyentes.

La actividad Inmobiliaria y de la construcción ha tenido un gran crecimiento en los últimos años, como ha sido ampliamente señalado por diversas organizaciones y medios de prensa.

De acuerdo con la información, a nivel de grandes contribuyentes, los importes del activo neto y la renta bruta declarados disminuyeron un 32,6% y un 33,3% respectivamente en el período 2000-2005, mientras que el Impuesto sobre la renta del periodo reportado se incrementó un 35%. (Ver cuadro 2.76).

Administración de grandes contribuyentes
Algunos indicadores de los contribuyentes
De los sectores inmobiliario y de la construcción

Período	Declarantes	Activo neto ^{1/}	Renta bruta ^{1/}	Impuesto sobre la renta ^{1/}
2000	18	167.417	71.888	2.764
2001	18	149.951	75.496	3.090
2002	18	175.768	71.723	3.666
2003	17	137.478	62.012	4.067
2004	18	131.989	62.112	3.688
2005	17	112.917	47.938	3.723

Cuadro 2.76

^{1/} Millones de colones del 2005.

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Tributación.

Como puede observarse en el cuadro 2.77, en el periodo fiscal 2005, cinco contribuyentes, de un total de 17, que tienen 53,6% del total de activo neto y el 49,6% de la Renta bruta, declararon el 80,8% del Impuesto sobre la renta del periodo de toda la Actividad; cuatro contribuyentes que tienen el 25,0% del total de activo neto y el 35,0% de la Renta bruta

reportaron el 18,3% del Impuesto y ocho contribuyentes que abarcan el 21,5% del total de activo neto y el 15,4% del total de Renta bruta reportaron el 0,9% del total de Impuesto del Sector.

Administración de grandes contribuyentes
Algunos indicadores de los contribuyentes de los sectores inmobiliario y de la construcción
Según rango del impuesto sobre la renta declarado
Período fiscal 2005
Millones de colones

Rango del Impuesto sobre la renta declarado	Cantidad de contribuyentes	Activo neto total		Renta bruta total		Impuesto declarado total	
		Monto	%	Monto	%	Monto	%
De ¢0 a menos de ¢75 millones	8	24.250	21,5	7.398	15,4	34	0,9
De ¢75 millones a menos de ¢287,5 millones	4	28.197	25,0	16.766	35,0	682	18,3
De ¢287,5 millones en adelante	5	60.470	53,6	23.775	49,6	3.008	80,8
Total	17	112.917	100,0	47.938	100,0	3.723	100,0

Cuadro 2.77

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Tributación.

Es necesario señalar que además de los aspectos propios de la gestión y la fiscalización tributarias, existen aspectos de la ley tributaria que inciden en el sistema de tributación, los cuales deben ser considerados en el análisis futuro de lo aquí expuesto.

En virtud de lo anterior, se dispuso al Ministerio de Hacienda, ordenar de inmediato a la Dirección General de Tributación, profundizar sobre los datos y resultados antes indicados y, en general, respecto a la contribución de las distintas actividades económicas del país en el pago del Impuesto sobre la renta y sobre la declaración y el pago del Impuesto por los contribuyentes, que conforman las distintas actividades económicas, de acuerdo a su potencial tributario, así como aquellos que están declarando pérdidas, para adoptar las acciones de gestión y fiscalización correspondientes respecto de dicho segmento de contribuyentes, con el fin de aumentar la presencia fiscal, incrementar la sensación de riesgo ante el contribuyente, promover la aplicación del marco sancionatorio tributario si procede, incrementar la recaudación y aplicar las demás medidas que correspondan.

Asimismo, disponer lo pertinente, para que a la brevedad, se promuevan y concreten las reformas normativas que eventualmente se requieren, en relación con el Impuesto sobre la renta, para mejorar la eficiencia y rendimiento del Impuesto.

11.3. Urge finiquitar la implementación del sistema TICA en todas las aduanas del país y revisar y aplicar el marco sancionatorio aduanero para un efectivo control de los tránsitos

En virtud de lo establecido en la Ley General de Aduanas, N° 7757 de 20 de octubre de 1995, existe una serie de regímenes aduaneros, o destinación a que puede quedar sujeta la mercancía que se encuentra bajo control aduanero, de acuerdo con la declaración presentada ante la autoridad aduanera. Dichos regímenes se clasifican en definitivos, temporales y liberatorios de pago de tributos aduaneros, de perfeccionamiento y devolutivo de derechos.

Dentro de los regímenes temporales, se incluye el régimen de tránsito aduanero nacional e internacional, que se define como el “régimen aduanero según el cual se transportan, por vía terrestre, mercancías bajo control aduanero dentro del territorio nacional”.¹

Los tránsitos pueden ser declarados por el transportista aduanero o el agente de aduanas, ambos debidamente registrados para tal efecto ante la Dirección General de Aduanas, declaración que se presenta, normalmente de forma electrónica, a la aduana de salida para su aceptación. Esta aduana indicará si procede autorizar el tránsito u ordenar un acto inmediato de verificación. Si es aceptada, se genera un número de identificación secuencial para ese tránsito, el cual, junto con la identificación de la aduana que lo emite y el tipo de documento asociado, se convierte en la identificación unívoca dentro del Servicio Nacional de Aduanas. Asimismo, la aduana le señalará el plazo y la ruta para la realización del tránsito y transmitirá la información correspondiente a la aduana de destino. En ese sentido, dentro de la estructura orgánica de la aduana, le corresponde a la Sección de Almacenes del Departamento de Agentes Externos de cada aduana, coordinar, controlar y supervisar la entrada y salida de mercancías en tránsito nacional e internacional, desconsolidaciones, transbordos y traslados.

El tránsito debe iniciarse, según lo establecido en el artículo 140 de la ley citada, dentro del término de las 72 horas naturales siguientes a la aceptación de la declaración. Se establece también en dicho artículo, que el transportista deberá comunicar a las aduanas competentes la salida y llegada de la unidad de transporte y sus cargas al lugar designado. Por su parte, corresponde a la aduana de salida comunicar diariamente a las aduanas de destino una relación de las declaraciones de tránsito autorizadas hacia esas aduanas.

Los lapsos para realizar los tránsitos entre las aduanas (tiempos de rodaje) oscilan entre 2 y 24 horas, según la distancia que exista entre la jurisdicción de la aduana de salida y la aduana de recibo del tránsito. Si en el plazo establecido por la aduana no llegan las mercancías al lugar de destino, se sancionará de conformidad con lo establecido en el título X de la Ley, referente a delitos aduaneros e infracciones administrativas y tributarias aduaneras, salvo fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobados. Complementariamente, el decreto 26123-H-MOPT de 14 de mayo de 1997 señala que *“el tránsito aduanero interno o internacional, por vía terrestre, de mercancías sujetas al control aduanero dentro del territorio nacional, deberá efectuarse dentro de los lapsos o tiempos que se establecen por el presente Decreto, salvo fuerza mayor o caso fortuito, debidamente comprobados. El incumplimiento de dicha obligación será sancionado con una multa de quinientos pesos centroamericanos, de conformidad con lo dispuesto por el inciso i) del artículo 236 de la Ley General de Aduanas.”*

La mercancía puede ser despachada desde una instalación portuaria, un estacionamiento transitorio, una empresa de zona franca o de perfeccionamiento activo, una instalación aduanera o un Depósito Aduanero dentro de la jurisdicción de la aduana de salida. Asimismo, la mercancía puede ser recibida en una empresa de zona franca o de perfeccionamiento activo, una instalación aduanera, un depósito aduanero o un despacho domiciliario, comercial o industrial dentro de la jurisdicción de la aduana de destino, y el tránsito aduanero finaliza con

¹ Ley N° 7557 de 20 de octubre de 1995 y sus reformas (Ley General de Aduanas), artículo 138.

la entrega efectiva de las mercancías en el lugar de destino, donde el funcionario aduanero o la persona autorizada para la recepción, comunicará inmediatamente a la autoridad aduanera competente las condiciones de los bultos u otros elementos de transporte recibidos, de los dispositivos de seguridad y el cumplimiento de las demás obligaciones exigidas para el tránsito.

En lo que respecta al control, la citada ley estipula que cualquier autoridad aduanera competente, sea aduana de entrada, de salida, de destino o puesto aduanero, verificará la identificación, estado y seguridad de las unidades de transporte, de los dispositivos de seguridad, el desarrollo del tránsito y en general, el cumplimiento de las formalidades exigidas en la Ley General de Aduanas, su reglamento y demás disposiciones administrativas pertinentes. No obstante, el tema de la investigación de los tránsitos no recibidos, otras irregularidades y la aplicación de sanciones será responsabilidad de la aduana de salida, para lo cual la aduana de destino prestará toda la colaboración necesaria.

Ahora bien, al 31 de julio de 2006, existían en total 4.185 tránsitos pendientes de recibir en las aduanas, originados en los años 2004, 2005 y 2006, de los cuales un 63% (2.625) se originaron en el año 2006 y como se observa en el cuadro III-11-14, la mayoría de los tránsitos, 1.753, que equivalen a un 42% se autorizaron en Caldera, mientras que la aduana receptora principal es la Central, con un 34% (1.453 casos) por recibir.

**Tránsitos autorizados pendientes de recibir
Al 31 de julio del 2006**

Aduana	Condición de la aduana respecto al tránsito	
	Autorizadora	Receptora
Total	4.185 ^{1/}	4.185 ^{1/}
Caldera	1.753	313
Central	767	1.435
Limón	569	656
Paso Canoas	29	405
Peñas Blancas	416	412
Santamaría	651	964

Cuadro 2.78

^{1/} Del total de 4.185 tránsitos pendientes de recibir al 31 de julio del 2006 501 corresponden al año 2004, 1.059 al año 2005 y 2.625 al año 2006.
Fuente: Dirección General de Aduanas.

En el marco de los sistemas utilizados para el control del régimen, ha sido posible concluir que se presenta la coexistencia de sistemas de información en las diferentes aduanas, que de alguna forma dificultan el control sobre estas operaciones aduaneras.

Esta situación se debe, básicamente, a que al implantarse el nuevo sistema informático TICA, no se incluyó un módulo para el control de los tránsitos aduaneros, lo que ha obligado a la Dirección General de Aduanas ha mantener el uso del sistema TRANSITA para ejercer dicho

control y a utilizar un control manual de los tránsitos en algunas aduanas. Además, el sistema TICA aún no se encuentra implementado en la Aduana de Limón. Esto ha incidido también, en que se haya tenido la necesidad de realizar un desarrollo a nivel legal y reglamentario amplio para regular la operatividad de las distintas aduanas, según sea el sistema informático que se utilice.

Ante tal situación, esta Contraloría General ordenó al Ministerio de Hacienda finiquitar la investigación de los citados tránsitos pendientes, a fin de cancelar los tránsitos que efectivamente hayan llegado a la jurisdicción de la aduana de destino, u ordenar el establecimiento de los procedimientos respectivos para establecer las responsabilidades y sanciones de los funcionarios o auxiliares que eventualmente procedan, por los incumplimientos al ordenamiento jurídico.

Asimismo, se ordenó ejercer las acciones correspondientes para prevenir y subsanar las situaciones señaladas con respecto a los tránsitos aduaneros, incluida la revisión de las resoluciones y directrices en materia de tránsitos aduaneros, con el propósito de integrar dicha normativa, con el fin de facilitar su aplicación y el control en ese campo. Además, finiquitar la implementación del sistema TICA, con el módulo de tránsito correspondiente, en todas las aduanas del país.

11.4. Es necesario efectuar reformas legales para garantizar el cobro de las obligaciones con la Caja Costarricense del Seguro Social

En el marco de las labores realizadas por esta Contraloría, es oportuno destacar los esfuerzos dirigidos a fortalecer el tema del cumplimiento asociado a la disposición prevista en la Ley de Protección al Trabajador, que modificó el párrafo segundo del indicado artículo 74 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, para establecer, entre otros aspectos, en el inciso 3) que para participar en cualquier proceso de contratación pública regulado por la Ley de Contratación Administrativa o por la Ley de Concesión de Obras Públicas, los respectivos patronos deben acreditar estar al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social.

En tal sentido, debe tenerse presente que el sistema de seguridad social en nuestro país, tiene una doble connotación, es un pilar fundamental del Estado Social de Derecho y un derecho constitucional de toda persona, afirmación que se asienta en la propia Carta Magna, dado que el artículo 73 de la Constitución Política, en lo que interesa, crea los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a estos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás situaciones que la ley determine.

Paralelamente, el numeral 74 de la Constitución Política, consagra el derecho de los habitantes de la República a la seguridad social, a través de una serie de componentes: el derecho a la salud preventiva y curativa y el derecho a la pensión. Dicho derecho en criterio de la Sala Constitucional "... supone que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los habitantes en el más alto rango, de manera que garantice la

asistencia y brinde las prestaciones sociales suficientes antes situaciones de necesidad para preservar la salud y la vida.” (Voto de la Sala Constitucional 7393-98).

Para el debido ejercicio de las acciones a favor del referido derecho constitucional, la reforma al numeral 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS mediante la Ley de Protección al Trabajador, se plantea como una herramienta de la que el legislador dota al Estado, para reducir los problemas de la evasión y la morosidad, que de conformidad con la exposición de motivos del entonces proyecto de ley, *“han contribuido a debilitar los regímenes de pensiones contributivas.../ La evasión ha asumido dos formas: el no aseguramiento de muchos trabajadores y la subdeclaración de los ingresos de los que sí están asegurados.../ La morosidad consiste en el pago atrasado de las cuotas a la Caja, y ... los montos adeudados son de gran magnitud y el costo financiero para el Régimen de IVM es muy grande.../ En este punto, es preciso reconocer que la CCSS ha venido desarrollando un programa sistemático para mejorar su gestión de cobro, modernizando sus sistemas de información y capacitando a su personal. Sin embargo, el marco legal vigente le brinda a la Caja instrumentos muy débiles para castigar a los evasores y realizar el cobro coactivo, por lo que los resultados obtenidos han sido limitados. Esto cambiará con la reforma propuesta en este Proyecto de Ley”*¹

El párrafo segundo, inciso 3, del artículo 74 en análisis, es una norma clara y precisa, por lo que, en términos generales, los operadores jurídicos no deberían tener problemas graves a la hora de su aplicación, y en tal sentido, a lo largo de los años de la vigencia de la disposición de cita, numerosa jurisprudencia administrativa de esta Contraloría General² ha ido determinando una serie de elementos que permiten comprender cuándo se está en presencia del cumplimiento jurídico de dicho elemento jurídico y los efectos asociados a su incumplimiento.

Sin embargo, ha podido detectarse la existencia de mecanismos para eludir el principio normativo de cita, a través de la conformación de “grupos de interés económico”, mediante la creación de diversas empresas o personas jurídicas, con lo cual los contratistas interesados participan en los distintos procedimientos de contratación administrativa, evadiendo así las obligaciones obrero patronales con la Caja Costarricense del Seguro Social -en el eventual caso de deudas pendientes- y las sanciones administrativas que les corresponderían por tales incumplimientos. Dicha situación trae a discusión un tema sensible en materia de contratación administrativa, ya que el cumplimiento de ese tipo de obligaciones laborales es un tema de interés público. No obstante, la redacción actual de las normas asociadas a esta temática, podrían limitar a las instituciones correspondientes, para tomar acciones vinculantes ante este mecanismo irregular utilizado por los representantes legales de ciertas empresas para evadir como se indicó, el pago de las respectivas obligaciones laborales, puesto que formalmente la empresa con la cual participan en los concursos demuestra el cumplimiento efectivo del requisito legal establecido por el numeral 74 de reiterada mención.

1 Proyecto de Ley tramitado en el expediente legislativo N° 13.691.

2 Eso ha sido reconocido así por este Órgano Contralor en documentos tales como el oficio 5312 (DGCA-497-98) del 26 de mayo de 1998, la resolución R-DAGJ-518-2004 de las 9:00 horas del 31 de agosto del 2004, y la Resolución R-DAGJ-278-2005 las doce horas del veinte de mayo de dos mil cinco.

Por ello se ha dispuesto, a las autoridades de la CCSS el ejercicio de las acciones necesarias de conformidad con el marco regulatorio vigente, o en su caso mediante la formulación e impulso de las reformas legales necesarias, con la finalidad de que la situación descrita sea atendida a favor del alto interés público que se persigue con normas como la analizada.

Capítulo IV Evolución de las finanzas públicas

1. Situación fiscal del Gobierno

El déficit financiero del Gobierno Central en el 2006 se sitúa en 1% del PIB, consolidando la tendencia descendente que ha estado mostrando por varios años. Su nivel ha llegado a ser significativamente menor al observado pocos años atrás, ocasionando un descenso relevante en el cociente Deuda/PIB.

Así, la deuda consolidada del Gobierno en 2006 se ha cuantificado en 33,9% del PIB, comparada con 37,5% en 2005 y valores que van entre 40% y 42% durante el período 2001-2004. Incluso, y de acuerdo con la tendencia observada, se espera que para el año 2007 baje nuevamente el indicador.

Este descenso de la deuda se explica por los distintos factores o componentes que contribuyen a su acumulación: ingresos, gastos, intereses, y la operación de caja única.

Es así que de 2004 a 2006 la deuda como porcentaje del PIB ha disminuido cerca de siete puntos. El siguiente cuadro sintetiza esta variación y descompone el valor estimado para cada uno de los factores identificados.

**Composición de la disminución
de la Deuda/PIB
Período 2004-2006**

Baja Deuda/PIB	-7,20
Tasa de crecimiento PIB	-1,24
Aumento de ingresos/PIB	-1,56
Contención de gasto/PIB	-1,70
Caja Única	-0,88
Factor de intereses	-1,82

Cuadro 2.79

No existe un factor dominante en la disminución del tamaño de la deuda, aun cuando si se suman los últimos tres se puede concluir que los factores asociados al gasto son los de mayor incidencia. La operación de caja única es un factor que mitiga el incremento en la deuda, tanto en forma directa porque corresponde a un gasto ejecutado pero no desembolsado, como por los intereses asignables a esas sumas. El "factor de intereses" se obtiene en forma residual, y comprende variaciones cambiarias.

Los descensos del cociente Deuda/PIB se espera continúen en tanto el déficit financiero se mantenga en los niveles observados en estos años, y el crecimiento del PIB sea sostenido. Esto tiene que ver, según lo expuesto, con la recaudación fiscal, el control del gasto, las tasas de interés, y la utilización neta de transferencias por parte de los entes beneficiarios. Con lo anterior, se infiere una prevención sobre esta evolución, su impacto en el mercado financiero y las necesidades de gasto. Igualmente, la expansión del ingreso fiscal merece dar atención a sus fuentes y a las concentraciones de la recaudación, elementos que deben ser objeto de estudio posteriormente. Desde el punto de vista puramente fiscal, sin embargo, se observa positivamente la evolución del resultado financiero y se esperaría su consolidación.

A este particular es conveniente hacer las extensiones subsiguientes. Por una parte, la tendencia habría de continuar indefinidamente y la deuda/PIB bajaría en forma manifiesta si perduran los niveles actuales de déficit financiero, y particularmente de superávit primario, y dados los niveles de crecimiento económico y tasas de interés. En el caso de que eventualmente haya una decisión de aumentar el gasto, conviene que esta sea adecuadamente ponderada. Es deseable que la decisión sobre el presupuesto cuente con una determinación muy meditada de la forma en que se canalizaría esta relativa bonanza presupuestaria. La segunda observación se describe en el siguiente apartado.

2. Desequilibrios subyacentes en la situación fiscal del Gobierno

Un elemento que podría estar incidiendo en los resultados, no recogido expresivamente en el déficit y la deuda del Gobierno en sentido convencional, corresponde a los montos no girados por concepto de transferencias dictadas por ley. Su inclusión en una medida más comprensiva del desequilibrio fiscal permitirá observar más integralmente la situación subyacente. Asimismo, los pasivos internos del Banco Central que, conforme se ha expuesto reiteradamente y muy en particular en la presentación del proyecto de capitalización (expediente 16.131), estarían siendo trasladados al Gobierno y constituyen, por lo tanto, pasivos contingentes del fisco, que deben ser agregados a este ejercicio de medición comprensiva. Hasta el presente, el costo de estos pasivos ha sido financiado mayormente por nueva deuda del Banco y emisión monetaria, así como por capitalizaciones parciales del Gobierno, las cuales se prevé continuar en el 2007.

El impacto de estos dos elementos se puede medir en retrospectiva, por ejemplo simulando a partir de cierto año su traslado completo a las cuentas fiscales. Así, de incluirse a partir del 2000 el primer componente relativo a destinos obligatorios, bajo la simulación de que son girados y el monto respectivo financiado con deuda adicional, que a su vez originaría intereses que serían refinanciados, en una cadena hipotética de gastos y deuda derivados por estas operaciones, se observaría que el déficit anual habría estado en torno a entre 5% y 6%, y la deuda, en lugar de descender tan marcadamente, lo haría en forma moderada (línea central del gráfico).

Si en adición a lo anterior se aceptara que el BCCR desde el año 2000 hubiera trasladado sus pasivos internos no monetarios al Gobierno, quien a su vez los hubiese atendido con deuda adicional y sus costos y deuda derivados, la tendencia habría sido más bien de aumento

sostenido, incluso considerando los buenos resultados fiscales de 2005 y 2006. El gráfico siguiente sintetiza esta simulación.

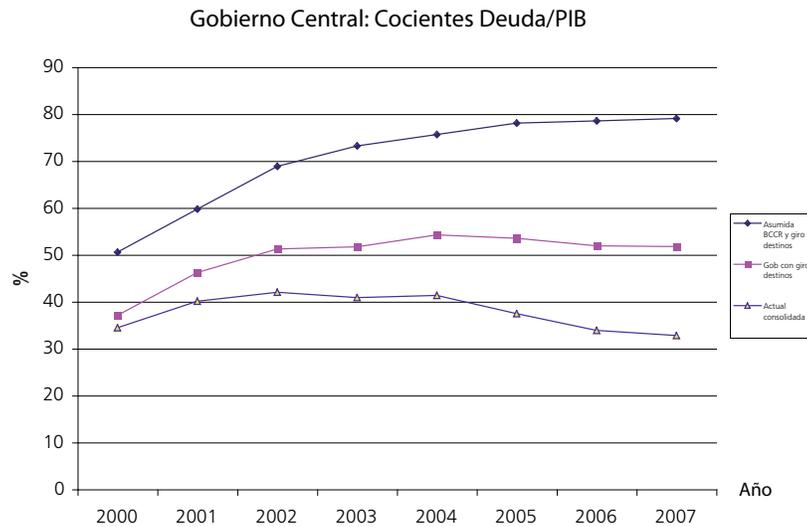


Gráfico 2.14

Este ejercicio muestra que el fisco no ha estado en capacidad, ni lo está bajo las condiciones favorables del 2005 – 2007, de asumir el giro de todos los destinos específicos y los pasivos internos del BCCR. La brecha de sostenimiento de la deuda bajo este concepto ampliado corresponde a un 0,5% del PIB anual en 2006, pero significó bastante más en años anteriores, conforme se presenta en el cuadro siguiente. No obstante, este concepto de sostenimiento mantendría estable un nivel muy alto de deuda, cercano al 80% en el 2006 bajo las hipótesis de la simulación. En tales valores de deuda el fisco se encontraría muy expuesto a situaciones de inestabilidad interna o internacional.

Una forma más actual de medir estos factores es iniciar en 2006 su traslado al erario público, con lo cual el sostenimiento estaría a los valores actuales de la deuda (incluida la del Banco Central y las flotantes reconocidas). Para atender el costo de estas obligaciones a partir de 2006 se plantea una necesidad de recursos del 2% del PIB. El valor concreto del ajuste fiscal dependería del objetivo específico que se pretenda en términos de Deuda/PIB, lo que habría de sumarse al número anterior.

Este concepto ampliado de deuda se computa en el cuadro siguiente, recogiendo así una representación más integral de la situación fiscal.

Gobierno de la República
Déficit financiero y Déficit de Base Amplia
Millones de colones

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos % PIB	12,4	13,4	13,4	14	13,6	13,8	14,5
Gastos sin intereses % PIB	11,8	12,4	13,5	12,6	12,2	11,8	11,5
Intereses % PIB	3,6	4	4,3	4,3	4,1	4,1	3,9
Déficit financiero	147.208	162.781	265.390	198.840	219.964	199.017	104.021
% PIB	3	3	4,4	2,8	2,7	2,1	0,9
+ Operaciones efectivas no reflejadas	114.857	162.029	0	0	105.245	0	0
+ Aumento deudas flotantes	31.353	43.617	76.644	25.052	50.060	137.441	72.444
+ Variación de valor deuda indexada	59.087	94.729	114.909	203.301	207.316	183.937	214.031
+ Aumento neto BEM	13.305	-153.271	139.823	93.036	33.041	246.359	319.980
+ Aumento neto otras deudas BCCR	121.534	115.747	55.021	111.209	-13.915	70.909	-26.213
+ Aumento deudas flotantes de tesorería *	128	-2.249	7.143	7.398	46.304	44.664	40.230
= Déficit de base amplia	487.344	425.633	651.788	631.438	601.711	837.662	684.264
% PIB	9,9	7,9	10,8	9	7,4	8,8	6,0
- Componente inflacionario deuda flotante	11.096	16.231	19.062	22.130	35.096	44.804	45.747
- Variación de valor deuda indexada	59.087	76.644	114.909	203.301	207.316	183.937	214.031
- Componente inflacionario otros títulos	89.406	64.989	100.509	102.363	135.361	219.966	143.635
- Componente inflacionario BEM	41.252	20.467	21.496	30.374	51.581	60.175	67.618
- Componente inflacionario otras BCCR	13.251	25.405	36.979	42.482	69.683	73.095	59.302
- Componente inflacionario d. tesorería	832	844	619	1.334	2.695	9.385	11.170
= Déficit operacional de base amplia	272.420	221.051	358.213	229.454	99.978	246.299	142.761
% PIB	5,5	4,1	5,9	3,3	1,2	2,6	1,3
Deuda de base amplia	2.398.397	2.872.528	3.534.129	4.079.148	4.704.855	5.415.031	6.082.278
Consolidada interna y externa **	1.694.062	2.164.349	2.547.318	2.855.643	3.365.860	3.576.664	3.837.469
Flotante	124.656	168.273	244.917	269.969	320.028	457.470	529.914
BEM	317.189	163.918	303.741	396.777	429.818	676.177	996.157
Otras deudas BCCR	254.047	369.794	424.815	536.025	522.110	593.019	566.806
Flotante de Tesorería	8.443	6.194	13.337	20.735	67.039	111.703	151.932
% del PIB	48,77	53,25	58,3	58,4	57,8	56,7	53,7
Crecimiento del PIB (%)	1,8	1,1	2,9	6,4	4,4	6,7	7,9
Déficit operacional sostenible (%)	0	0,5	1,5	3,5	2,5	3,6	4,2
Brecha del déficit operacional (%)	5,5	3,6	4,4	-0,2	-1,2	-1	-2,9
PIB	4.917.764	5.394.595	6.060.878	6.982.288	8.142.428	9.542.858	11.322.819

* Incluido en déficit financiero, no se suma.

** Consolida Gobierno con BCCR.

Cuadro 2.80

Como puede observarse, este cómputo de magnitudes realmente contabilizadas (no meramente simuladas) presenta un cociente Deuda/PIB que da signos de disminución. Se reitera que no está cargándose ningún costo financiero, como en la simulación antes descrita, la cual se mostró habría causado una deuda en crecimiento.

Es importante destacar que la Contraloría se ha referido a la problemática de los pasivos internos del Banco Central, también para el análisis del Proyecto Ley de Capitalización del BCCR (expediente 16.131), en oficio 16225 del 22 de noviembre de 2006 y en otros

documentos anteriores, –incluyendo las Memorias Anuales e informes técnicos para el proyecto de Presupuesto–.

Merece sintetizarse esta preocupación en el contexto de un manejo macroeconómico integral. El ritmo a que han continuado emitiéndose pasivos del instituto emisor en los primeros meses del 2007, en continuación a años anteriores, sugiere una presión en los equilibrios macroeconómicos que corresponden al tipo de cambio, el nivel de precios y la tasa de inflación, el déficit fiscal, las reservas monetarias internacionales y las tasas de interés.

Por lo tanto resulta indispensable que las autoridades económicas atiendan en forma integral el proceso de endeudamiento del Banco Central, inclusive en lo que respecta a sus causas subyacentes en el manejo macroeconómico y los equilibrios agregados.

3. Déficit del sector público

El Gobierno Central, medido en forma consolidada, es decir, excluyendo sus transacciones con instituciones y municipalidades, es notablemente superavitario, que por la división de funciones en el sector público existen instituciones públicas que son gastadoras netas de ingresos recaudados por el nivel central. Dichas entidades hicieron un aporte hacia el incremento del déficit, pues al consolidar las cifras del Gobierno Central con el resto del Sector Público el desbalance fiscal aumenta en forma leve, contrario a lo que sucede al considerar únicamente al nivel central e incluso al agregar los gobiernos locales.

Las empresas públicas presentaron un leve superávit en 2005, pero en 2006 un leve déficit. En términos relativos, en los últimos años han tenido efectos prácticamente neutros sobre el resultado financiero.

Las instituciones públicas financieras, como expresión de mayores ganancias, presentan mayor superávit, lo cual a través de los años ha sido su condición habitual.

Es así que los mejores resultados fiscales del Gobierno Central se reflejan también al construir otros agregados, tales como el Gobierno General, que incluye al Gobierno Central, los Gobiernos Locales, Órganos Desconcentrados e Instituciones Descentralizadas No Empresariales con sus fideicomisos, y el Sector Público No financiero, que incluye al Gobierno General y las empresas Públicas no Financieras siendo reiterativos en que instituciones y empresas descentralizadas se presentan con un sentido de variación levemente contrario.

Merece hacer mención del concepto residual del financiamiento, compuesto en esencia por cambios de deuda de tesorería y variaciones de caja. Dado el aumento de la primera en el caso del Gobierno, incluido como ejecución de gasto, se observó un incremento sustancial de los recursos líquidos, cercano a los cien mil millones a lo largo del año 2006.

La custodia de estos recursos en el banco cajero constituye una forma indirecta de financiación al control monetario, y a contener sus pérdidas en 2006, siendo que la subsiguiente disminución en los primeros meses del 2007 ha tenido incidencia en la emisión de pasivos del Banco Central a que se hizo mención anteriormente.

La medida convencional de déficit del sector público, igual al sector público no financiero más pérdidas del Banco Central de Costa Rica, se presenta en 2006 inferior al 2005, en un 0,5% del PIB, como expresión del resultado fiscal del Gobierno.

Sector Público
Déficit financiero
Millones de colones

	2006		2005	
	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB
Déficit del Gobierno de la República	-104.021	-0,9%	-199.017	-2,1%
Superávit Gobiernos Locales	12.149	0,1%	1.758	0,0%
Déficit o Superávit Instituciones Públicas de Servicio*	82.061	0,7%	105.301	1,1%
Déficit del Gobierno General **	91.836	0,8%	-54.906	-0,6%
Superávit Empresas Públicas No Financieras	-14.793	-0,1%	18.998	0,2%
Déficit del Sector Público No Financiero	77.044	0,7%	-36.687	-0,4%
Superávit de Instituciones Públicas Financieras	98.401	0,9%	13.280	0,1%
Déficit del Sector Público	169.726	1,5%	-27.013	-0,3%
Pérdidas del Banco Central de Costa Rica	-131.347	-1,2%	-135.786	-1,4%
Déficit del Sector Público Combinado ***	-54.303	-0,5%	-172.474	-1,8%

Cuadro 2.81

* 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.

4. Detalle del ajuste fiscal

Los diferentes componentes del ingreso y el gasto conforman el resultado del déficit que se observa en 2006. Como se aprecia en el cuadro siguiente, una mayor recaudación tributaria es manifiesta, al igual que un menor nivel de gasto en todas sus categorías económicas.

Es meritorio referirse a la implantación de nuevos clasificadores institucionales, de gasto e ingreso en el sector público, con vigencia a partir del 2006, los que impactan en la forma de presentación de las estadísticas, conforme se ha comentado en esta Memoria Anual. Por esto, ha sido necesario, para su presentación en este número, realizar ajustes a los conceptos de años anteriores tanto en el anexo estadístico como en los cuadros de este capítulo.

Entre los ingresos, el mayor cambio es en relación con las contribuciones sociales, anteriormente divididas en una parte integrante de los ingresos tributarios y otra de los no tributarios. La clasificación vigente conforma una nueva categoría de ingreso con tales contribuciones. Para este análisis se suman a los tributarios.

GOBIERNO GENERAL
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT Y SU COMPOSICIÓN
2005-2006
Millones de colones

	2005 % del PIB	2006 % del PIB
PRODUCTO INTERNO BRUTO	9.542.858	11.322.819
Ingresos Totales	22,43%	23,51%
Ingresos Corrientes	22,39%	23,47%
Ingresos Tributarios	20,43%	21,48%
Gastos Totales	23,01%	22,70%
Consumo	12,18%	12,26%
Intereses	3,74%	3,31%
Transferencias *	5,81%	6,03%
Gastos de Capital **	1,27%	1,09%
Déficit o superávit	-0,58%	0,81%

Cuadro 2.82

* Transferencias corrientes y de capital

** Sin transferencias.

De los gastos se observa un cambio relevante también en dichas contribuciones como parte de las remuneraciones, anteriormente clasificadas como "Transferencias" en el clasificador económico oficial y el utilizado a efectos consolidados y que actualmente se incluyen en el consumo, como parte de las remuneraciones.

El cuadro evidencia que el paso de déficit a superávit en el Gobierno General lo explica la mayor recaudación y la disminución en gasto de intereses y de capital.

Quizá el mayor cambio es en la clasificación funcional del gasto, que se regía por una nomenclatura del año 1971 (decreto 1671-H), la cual se debía reexpresar tabularmente en términos de la internacional de 1980. El clasificador actual (decreto 33046) se aviene al nuevo estándar adoptado por las Naciones Unidas en el 2000, aunque con excepciones. Aún es necesario perfeccionar la aplicación de este clasificador, como lo evidencia el Cuadro 8 del Suplemento Estadístico, puede verse que algunas transferencias fueron clasificadas en funciones que no les corresponden.

A nivel de Gobierno General, la clasificación se ha ajustado en lo posible a lo que prescribe la nomenclatura vigente. El cuadro siguiente compara el gasto según funciones de 2005 y 2006, para la mayoría de sus categorías en las que el concepto es idéntico. Las restantes, en

las que el nuevo clasificador ocasiona un traslape de las anteriores categorías funcionales, se agrupan en forma residual.

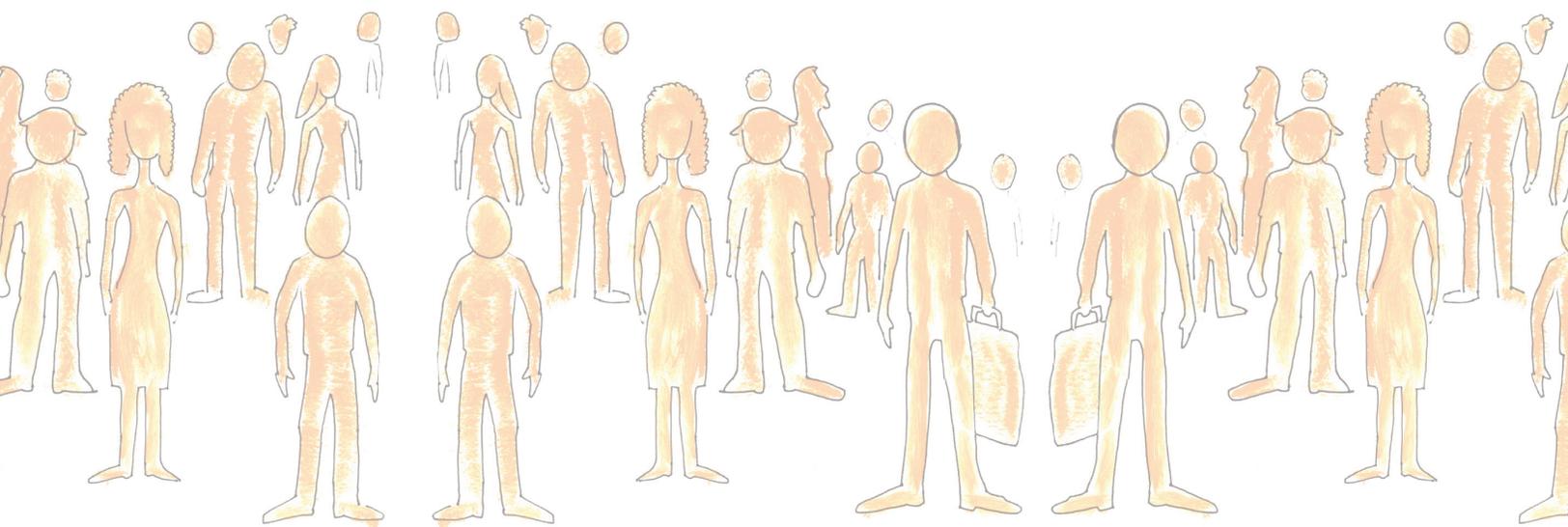
Gobierno General
Composición funcional del gasto, 2005 - 2006
-en millones de colones-

	2005			2006		
	Monto	% del Gasto	% del PIB	Monto	% del Gasto	% del PIB
PRODUCTO INTERNO BRUTO	9.542.858			11.322.819		
TOTAL CONSOLIDADO	2.195.739	100,00%	23,01%	2.570.226	100,00%	22,70%
Servicios Generales	467.377	21,29%	4,90%	485.935	18,91%	4,29%
Orden Público y Seguridad	133.599	6,08%	1,40%	155.576	6,05%	1,37%
Educación	440.244	20,05%	4,61%	516.615	20,10%	4,56%
Salud	409.459	18,65%	4,29%	485.576	18,89%	4,29%
Seguridad Social y Asistencia Social	508.885	23,18%	5,33%	641.611	24,96%	5,67%
Recreativos, Culturales y Religiosos	15.249	0,69%	0,16%	24.942	0,97%	0,22%
Combustible y Minería	2.305	0,10%	0,02%	4.332	0,17%	0,04%
Transporte y Comunicaciones	84.292	3,84%	0,88%	124.827	4,86%	1,10%
Otros Servicios Económicos	16.167	0,74%	0,17%	21.805	0,85%	0,19%
Otros Gastos	118.160	5,69%	1,24%	109.008	4,24%	0,96%

Cuadro 2.83

De este resumen tabular es notoria la estabilidad en las principales categorías funcionales como porcentaje del PIB. Los Servicios Generales disminuyen, principalmente por efecto del comportamiento de los gastos de intereses.

Tercera Parte Informe de Labores



Tercera Parte

Informe de Labores

Introducción

El marco constitucional y legal costarricense insta un Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública con el objetivo de garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes bajo los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República. El éxito de este sistema en la consecución de sus propósitos depende de la articulación de esfuerzos de múltiples actores que trabajan bajo esquemas completos, razonables, integrados y congruentes con las competencias y atribuciones de las mismas instituciones públicas, con un mecanismo de control a cargo de sus auditorías internas y una rectoría y control externo a cargo de la Contraloría General de la República.

En este marco el ejercicio de rendición de cuentas facilita el derecho de la ciudadanía de conocer qué hacen sus gobernantes con los recursos que le son asignados y de obtener respuestas ante eventuales incógnitas. Para esto, se requiere información completa y transparente de las acciones públicas, de un marco normativo claro que permita identificar las responsabilidades de cada uno de los actores y de mecanismos en los cuales la ciudadanía pueda, de manera directa o indirecta, solicitar explicaciones o aclaraciones en cualquier momento del proceso de gestión pública.

Dentro de este proceso, la Contraloría General de la República juega un doble papel. Por un lado y como rectora del Sistema Nacional de Fiscalización y Control, debe dar garantía razonable de que los sistemas de control interno y de rendición de cuentas de las instituciones públicas funcionen en forma adecuada buscando la transparencia de las actuaciones públicas y por otro lado, debe también rendir cuentas sobre sus actuaciones y sobre el uso que da a los fondos públicos asignados para tal fin.

De esto último trata esta tercera sección de la Memoria Anual, en la que se hace un recuento de las principales actuaciones de la Contraloría a través del año y constituye un ejercicio que es parte de un proceso continuo de rendición de cuentas y de transparencia en el ejercicio de sus responsabilidades como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública.

El informe se ha estructurado de acuerdo con los Campos de Acción definidos en la Estrategia Institucional y que permiten ejercer en forma ordenada todas las funciones asignadas en el marco normativo que le rige.

En primer lugar, se exponen todas aquellas acciones de apoyo directo a la Asamblea Legislativa en sus labores fundamentales de legislar y realizar el control político. Más adelante, se revelan aquellos análisis, situaciones y casos de fiscalización directa que pueden ser de interés para las señoras y señores Legisladores. El tercer punto aborda el tema de la Contraloría como ente rector del ordenamiento del control y fiscalización superiores, donde se destacan los principales esfuerzos realizados en esa materia, principalmente en el fortalecimiento de las auditorías internas. El cuarto punto trata sobre la capacitación del

Sector Público, función y responsabilidad derivada del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR). Finalmente, se informa sobre la gestión que se ha realizado en la administración del recurso humano de la institución, así como sobre el manejo financiero de los recursos que le fueron asignados, para cumplir con sus responsabilidades constitucionales.

1. La Contraloría como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa

Por mandato constitucional la Contraloría General de la República es un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, lo que implica que la primera deba atender una serie de requerimientos establecidos por parte de la segunda. Ese papel de auxiliar se traduce en varios tipos de acciones, entre las cuales se encuentran la asistencia a comparecencias, las audiencias brindadas, las asesorías en comisiones legislativas, así como consultas de proyectos de ley, solicitudes de estudios de fiscalización y diversas solicitudes de información en general.

Contraloría General de la República							
Cantidad de requerimientos generados por la Asamblea Legislativa							
Materia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Solicitud de información	69	100	125	256	374	202	158
	37%	41%	54%	63%	74%	53%	49%
Consultas sobre proyectos de ley	53	70	64	74	50	82	88
	28%	29%	28%	18%	10%	21%	27%
Audiencias realizadas	14	15	16	17	23	41	28*
	8%	6%	7%	4%	5%	11%	9%
Solicitud estudio de fiscalización	47	51	13	41	44	37	36
	25%	21%	6%	10%	9%	10%	11%
Asistencia a comparecencias	4	8	8	11	9	15	10
	2%	3%	4%	3%	2%	4%	3%
Asesoría a Comisiones Legislativas	0	1	5	6	7	6	5
	0%	0%	2%	2%	1%	2%	2%
Total	187	245	231	405	507	383	325
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Cuadro 3.1

* Este dato representa 20 audiencias a los señores diputados y 8 reuniones con las jefaturas de fracción para tratar temas de la Memoria Anual 2005

En cuanto a las consultas sobre proyectos de ley, ha existido una amplia variedad de tópicos consultados que van desde autorizaciones legales para donar o traspasar propiedades, la regulación de la tenencia de mascotas, hasta la discusión del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, reformas legales en materia de banca de desarrollo, contratación administrativa o concesión de obra pública. Ello evidentemente ha generado la necesidad de atender estos temas de manera estratégica y haciendo la mejor distribución de los recursos internos, de forma tal que la Asamblea Legislativa reciba la asesoría técnica adecuada en los campos que lo requiere; sobre todo

considerando la pertinencia de los proyectos consultados con la naturaleza constitucional de la Contraloría como Órgano de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública.

En cuanto a solicitudes de estudios de fiscalización planteados por los diferentes diputados, la Contraloría atendió en el periodo un 78%¹, lo que corresponde al 12% de la totalidad de estudios de fiscalización realizado por el órgano contralor durante el periodo 2006. Este sigue siendo un tema relevante de vinculación con la Asamblea Legislativa y muestra el interés del legislador en temas específicos de la administración pública, lo cual se complementa con la labor ordinaria de fiscalización planificada y con la práctica instaurada en la Contraloría, de divulgación y envío periódico a la Asamblea Legislativa, en tiempo real, de los informes de fiscalización.

Como se ha hecho en otras ocasiones y al agrupar bajo el concepto de “asesoría directa o presencial” la suma de comparecencias, audiencias y asesorías en comisiones legislativas, se puede observar una disminución el último año, aunque en términos generales es de esperar un crecimiento en las consultas y requerimientos de los diputados, aunque se presentan oscilaciones cíclicas que dependen generalmente de los periodos legislativos, tales como la disminución observada durante el 2006.

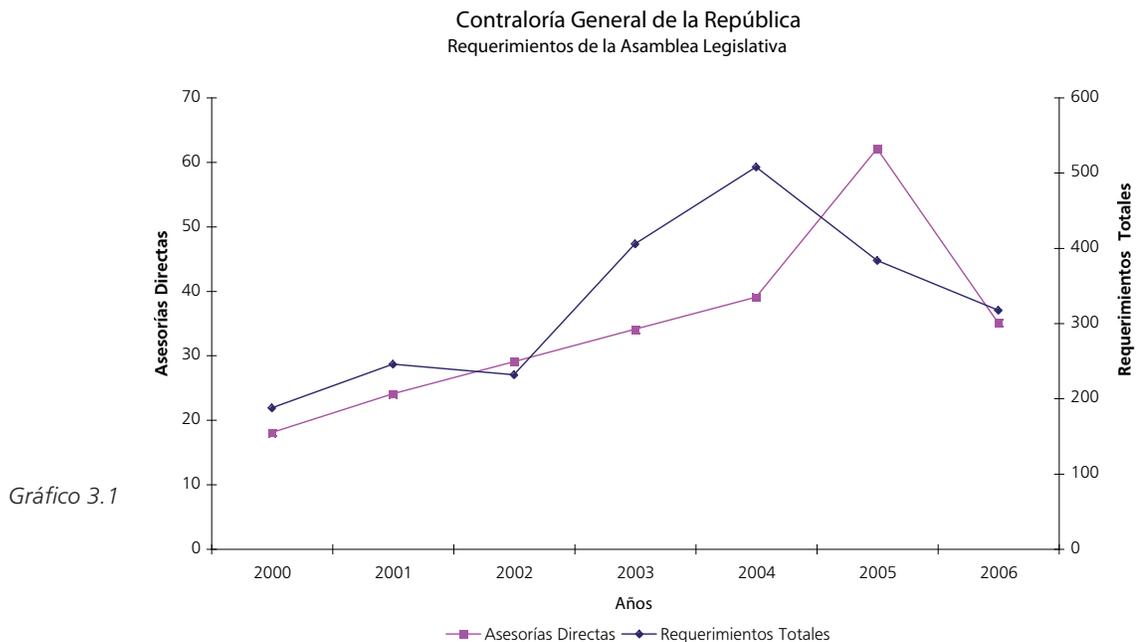


Gráfico 3.1

Por otra parte, la asesoría a Comisiones Legislativas se concentró en cinco comisiones específicas donde se destaca la presencia permanente en la Comisión Especial para el Control de Ingreso y Gasto Público, la Comisión que investigó irregularidades en el Sector

¹ De 36 solicitudes de estudio por parte de la Asamblea Legislativa, se finalizaron 28 al 31 de diciembre de 2006 que corresponden al 78%, 6 fueron trasladados a la Administración Activa y 2 se encuentran en proceso de ejecución.

Financiero, la de Asuntos Hacendarios, Gobierno y Administración y la de Partidos Políticos y las Donaciones.

Como complemento a las acciones realizadas para contribuir al fortalecimiento del control político sobre la Gestión de la Hacienda Pública, durante el año 2006 se realizó una serie de presentaciones a cada una de las fracciones parlamentarias sobre los principales resultados contenidos en la Memoria Anual del año 2005. A la vez estas actividades permitieron determinar requerimientos específicos de los diputados y algunos de sus asesores y compartir información relevante sobre la situación particular de algunos sectores fiscalizados, tales como el sector social, de obra pública y municipal.

Las actividades anteriores permitieron que todos los diputados y algunos de sus asesores conocieran en términos generales, el quehacer de la Contraloría y a la vez determinar temas de mutuo interés en la mejora de la gestión pública y, por consiguiente, sobre el manejo de los fondos públicos.

Como parte del apoyo que se brinda a la Asamblea Legislativa se emitió el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley Presupuesto de la República 2007², el cual se utilizó como insumo en el proceso de discusión y aprobación de la Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2007. En dicho documento se expusieron diversos temas de gran interés nacional, referidos a la planificación estratégica nacional, presupuestos plurianuales, sistema de costeo público y calidad del gasto como motor del desarrollo nacional, entre otros.

2. Fiscalización Directa o de primer piso sobre la captación y utilización de los fondos públicos

2.1 Distribución temática de los estudios de fiscalización posterior

La fiscalización directa que realiza el órgano contralor es la que se ejerce por medio de controles previos o posteriores a la ejecución de los fondos públicos por parte de la administración.

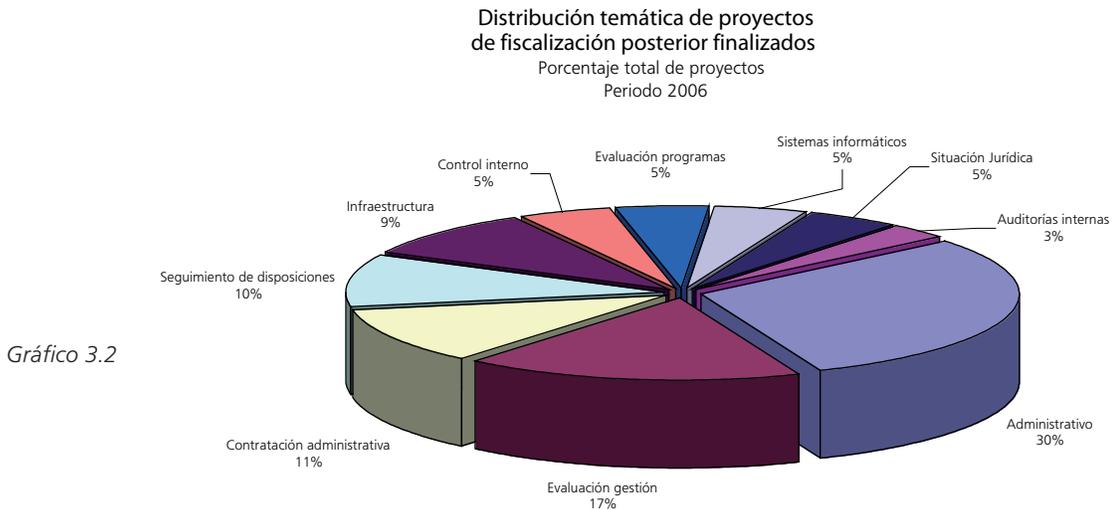
En relación a la fiscalización posterior, ejecutada por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), se emitieron 127¹ informes de auditoría durante el 2006. El tema de mayor cobertura fue el administrativo (30%), en el cual se contemplan todos los proyectos de fiscalización relacionados con planificación y presupuestación de las instituciones públicas. El segundo tema al que se le dio mayor importancia fue la evaluación de la gestión de las instituciones públicas (17%), que incluye la realización de auditorías que fiscalizan, entre otros, la prestación de servicios públicos y el avance en proyectos de gestión de interés nacional. La Contraloría tuvo un incremento considerable en la fiscalización relacionada con contratación administrativa (11% del total de fiscalizaciones), lo que demuestra el interés

¹ Este dato no incluye las denuncias, las cuales serán abordadas en el apartado 2.3 de este Informe de Labores.

² Función establecida en el artículo 40 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP)

que la institución ha puesto en este último año por dar una mejor cobertura a este tema por medio de la fiscalización posterior.

A continuación se presenta un gráfico con la distribución temática de proyectos de la fiscalización superior.



Con respecto a las fiscalizaciones de seguimiento para verificar el cumplimiento de las disposiciones se alcanzó un 18% del total del estudios que emite la Contraloría a la Administración Pública. Para hacer más efectiva la fiscalización y los ajustes que esta promueve en la administración durante el segundo semestre del 2006 la institución pasó por un proceso de ajuste que resultó en la creación de un área dedicada exclusivamente al seguimiento de disposiciones y que asegurara una mayor dedicación de esfuerzos al cumplimiento de las disposiciones emitidas por la Contraloría a la administración activa. Este ajuste interno implicó esfuerzos importantes por definir procesos específicos y la conformación de un equipo de trabajo especializado en esta materia con el fin de lograr una mejora en seguimiento de las disposiciones emitidas y finalmente en un cumplimiento más expedito por parte de la administración activa.

Dentro de los estudios de fiscalización efectuados sobresalen algunos por su relevancia e impacto, los cuales se comentan seguidamente agrupados de acuerdo con la distribución temática anterior.

2.1.1 Evaluación de la Gestión

Bajo esta área temática conviene destacar seis estudios de fiscalización relevantes que de una u otra forma impactaron fuertemente sobre la gestión pública, sobre el control político que ejerce la Asamblea Legislativa o en los procesos de legislación y mejoramiento del marco legal del país.

a) Estructura organizativa y vigencia de la función pública del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)

Este estudio se enfocó en el análisis de la situación financiera y los riesgos inherentes al INVU. Como conclusión relevante del estudio se determinó la ausencia de viabilidad financiera y económica que permitan la sostenibilidad de la institución para el cumplimiento de sus fines, así como la falta de una pronta y decidida acción tendente a subsanar las reiteradas debilidades e irregularidades que han sido encontradas en múltiples acciones de fiscalización por parte de la Contraloría.

Dentro de las principales disposiciones emitidas se solicitó la elaboración e implementación de un plan de acción integral para establecer las actividades necesarias que garanticen la sostenibilidad en el largo plazo de la entidad; o bien, disponer las medidas pertinentes para llevar a cabo en forma ordenada su disolución y liquidación. Además, se incorporó una recomendación a la Asamblea Legislativa para que se consideraran los resultados de este estudio en el trámite de eventuales proyectos de Ley que sobre el INVU se presenten a la corriente legislativa.

El impacto de los estudios en esta institución se considera de gran relevancia dado que ha venido perdiendo protagonismo en el campo del desarrollo social. Por lo tanto, resulta necesaria una definición política tendente a reorientar o fortalecer sus funciones, a fin de garantizar su adecuado cumplimiento y el mejor aprovechamiento de los recursos públicos destinados a este propósito.

b) Estructura orgánica y la vigencia de la función del MOPT

Este estudio es relevante pues el MOPT cuenta con problemas de dirección, dado que prevalece una estructura orgánica obsoleta, desarticulada, confusa y parcialmente autorizada, que requiere reorientar su estrategia y a partir de ello, lograr una reforma general, tanto de la normativa como de su estructura organizacional.

En cuanto a la gestión de rectoría en el sector transportes, también se señalaron las debilidades propias del desconocimiento y de la imprecisión que se percibe en el manejo del concepto y de sus implicaciones y alcances, todo lo cual ha venido repercutiendo en el accionar de las instituciones del sector y cuyo resultado más visible está en el deterioro de la red vial nacional y cantonal, en la ausencia de verdaderos planes de transporte y en la carencia de estructuras sectoriales y ministeriales consolidadas.

c) Sistema de Administración Financiera

En torno a este tema sobresale el “Estudio sobre el funcionamiento sistémico e integral del Sistema de Administración Financiera de la República” en el marco de la Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos en el que se detectaron deficiencias que inciden en su ejecución integral y por lo tanto, en el logro de los objetivos propuestos. Con este, se busca que el Ministerio de Hacienda, como rector del sistema, logre establecer los mecanismos de coordinación y rectoría que le competen, tomando en consideración el plazo que ha transcurrido desde la vigencia de la citada Ley.

Se debe mencionar también el estudio realizado sobre el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF), en el cual se determinaron algunos riesgos operativos y tecnológicos del sistema asociados con la gestión y operación de la seguridad de las tecnologías de información (TI), la continuidad de las operaciones, la administración y organización, la administración de la plataforma tecnológica, infraestructura y capacidad, así como con el seguimiento y evaluación de la implementación de esa aplicación.

d) El “ranking” Municipal sobre la gestión de los gobiernos locales.

Este ranking contiene un análisis de los indicadores financieros y presupuestarios de las municipalidades. También incluye un desarrollo sobre los principales problemas que afectan el sector¹, el cual tuvo un gran impacto y generó información valiosa para la toma de decisiones de los Gobiernos locales, la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa², las autoridades, así como para los medios de comunicación, la ciudadanía y la academia.

La Municipalidad de San Carlos obtuvo el mejor resultado del indicador compuesto sobre la gestión financiero-presupuestaria con respecto a los recursos de la Ley N° 8114, en razón de que, muestra una relación ingreso-gasto del 98,7%, ejecutó la totalidad del superávit obtenido en el periodo 2004, presupuestó la totalidad de los ingresos recibidos, el superávit obtenido en el periodo 2005 únicamente representa un 1,3% del total de su ingreso y logró que el Ministerio de Hacienda le transfiriera la totalidad de los recursos asignados de la Ley N° 8114; situación contraria a la presentada por los municipios que se ubican en las últimas posiciones de la clasificación, según se comentará más adelante. Le siguen en orden de importancia las municipalidades de Parrita, Aguirre, Goicoechea, Pococí y Guatuso.

Si analizamos el comportamiento de la gestión de las municipalidades, los resultados señalan que 29 municipalidades ejecutaron más del 90% de los recursos recibidos en el periodo 2005, mientras que 16 municipios reportaron una ejecución inferior al 50%. Los casos más críticos son Santa Bárbara (0), Carrillo (8,9%), Tibás (11%), Limón (16%), Garabito (24,9%), Curridabat (25,2%) y Osa (27,5%), los cuales, consecuentemente, reflejan un saldo subejecutado superior al 70% de sus ingresos al 31 de diciembre de 2005.

Veintitrés gobiernos locales no lograron ejecutar ni siquiera el saldo de la liquidación del periodo 2004. Entre ellos, los que registran una ejecución inferior al 60%, son Orotina, Turrubares, San Mateo, Osa, Curridabat, Garabito, Limón, Tibás, Carrillo y Santa Bárbara, siendo ésta el caso más crítico ya que no reportó ejecución alguna de los recursos de la ley N° 8114 durante el ejercicio económico 2005, por lo que el saldo de liquidación 2004 por la suma de €76.2 millones se traslada como saldo de liquidación 2005.

¹ En materia de: Planificación Municipal, Ejecución de los presupuestos, Evaluación del plan-presupuesto, Gestión de cobro, Actualización de tasas y precios, Iniciativas de desarrollo. Situación financiera, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Falta de reglamentos, Sistemas de información deficientes, Recursos insuficientes para cumplir con las funciones asignadas, Servicio al cliente, Atención de denuncias y procedimientos administrativos.

² Comisión Especial; Asuntos Municipales y Desarrollo local participativo exp. 16203 (Comisión especial que estudiará y propondrá proyectos de ley sobre descentralización y transferencia de competencias hacia las municipalidades, participación y ejercicio ciudadano del gobierno local, tributos, autorizaciones, amnistías municipales y reformas al Código Municipal)

2.1.2 Contratación Administrativa

a) Contratos de reaseguros y determinación de eventuales irregularidades en el proceso de contratación del Instituto Nacional de Seguros

En este análisis se determinó la inexistencia de un Plan de Reaseguros Institucional, de los límites de retención del INS, de un manual de procedimientos actualizado y de un registro oficial de reaseguradores y corredores de reaseguros del INS. Se dispuso que se hiciera un Plan de Reaseguro institucional y que se estableciera un procedimiento para la fijación de límites de retención, de acuerdo con prácticas internacionales en la materia.

También se destacaron los hallazgos relacionados con la revisión de algunos expedientes de negocios de reaseguros facultativos con el fin de determinar oportunidades de mejora en su cotización, colocación, renovación y modificación, así como en el análisis de las prácticas utilizadas en la selección de sus compañías reaseguradoras y de intermediación de reaseguros.

Al respecto, se recomendó la implantación de acciones para subsanar y eliminar prácticas que debilitan el archivo y manejo de la documentación de soporte de los contratos facultativos, la mejora del control interno sobre los pagos hechos al reasegurador y el establecimiento de los procedimientos que se aplicarán para ejercer el control y vigilancia de lo establecido en el “Protocolo de Valores y Mejores Prácticas de Reaseguro” de ese Instituto.

Posteriormente, se señalaron los resultados obtenidos de la revisión de las “notas de cobertura” emitidas por los intermediarios de reaseguro, en virtud del reaseguro facultativo de la Póliza U-500 del Instituto Costarricense de Electricidad, versus los pagos efectuados por el reaseguramiento de dicha póliza. Se dispuso la recuperación inmediata de las sumas pagadas en exceso por el INS, al intermediario asegurador P.W.S. International, así como la investigación de otros montos que generaron duda al ente contralor.

Se considera un estudio de alto impacto debido a que evidenció fallas en la estructura de control interno del INS, especialmente en lo que respecta a controles y procedimientos para la administración de los reaseguros, lo cual es un área por mejorar ante una eventual apertura en el mercado de seguros.

2.1.3 En infraestructura

a) Proyecto Costanera Sur

Se evidenció que después de cinco años de haber dado la orden de inicio para la urgente construcción de los puentes sobre el río Las Vueltas y el Estero La Bomba, no habían sido concluidos, no obstante que en un caso ya se había pagado el 100% del monto del contrato y en el otro el 70%, razón por la cual se solicitó una investigación y, de proceder, el correspondiente establecimiento de responsabilidades.

Asimismo, sobre este Complejo Vial, se señaló que la ejecución del tramo Quepos-Barú, se dividió en dos fases constructivas, la primera que incluye los terraplenes y los drenajes

(actualmente en ejecución) y la segunda cuyo objeto es la construcción del pavimento, modalidad que podría generar atrasos en la conclusión de la obra en su totalidad si no se da una congruencia entre la terminación de la primera fase y el inicio de la segunda, sin que se encontrara evidencia de que el MOPT esté tomando las previsiones del caso. Además, se encontró que el Estado solo ha adquirido 32 de las 328 propiedades necesarias para la ejecución de las obras previstas para completar el Complejo Vial, lo cual representa un 9,75% del total.

b) Proyectos de conservación vial

El estudio versó sobre los proyectos de conservación vial cuyo monto total asciende a ₡151.982.523.600,00 para ejecutar en un plazo de 3 años. Se determinó que el Consejo Nacional de Vialidad no ha logrado implementar las medidas que le indicó este órgano contralor en relación con: la verificación del autocontrol de la calidad presentado por los contratistas, la verificación del control de pesos de la mezcla asfáltica; la aprobación de un procedimiento para realizar la contratación del personal que se encargará de la inspección y supervisión de las obras; además, de una muestra de varias rutas nacionales que tienen superficie de rodamiento con tratamiento superficial y sellos asfálticos, se determinó que innecesariamente se ha estado colocando mezcla asfáltica en caliente.

2.1.4 En materia administrativa

a) Gestión financiero contable de la Fábrica Nacional de Licores e incidencia en el déficit operativo del Consejo Nacional de la Producción

Este estudio abarcó el periodo 2001-2005 y determinó que, no obstante lo establecido en la Ley constitutiva del Consejo Nacional de Producción (CNP), en el sentido de que la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) es una unidad administrativa de dicho Consejo, en la práctica, esa unidad se ha venido manejando como si fuera una “empresa independiente”. Esto ha originado confusión en cuanto a su naturaleza jurídica y gestión financiera contable, específicamente en el reconocimiento de una partida denominada “Aporte” en el estado de resultados de la Fábrica, lo cual ha contribuido a que se excluya el monto de esa partida en la estimación de la base imponible para el cálculo de impuestos, generando un impacto negativo en la recaudación fiscal.

Esa debilidad organizativa ha generado también que la Fábrica haya venido presentando ante esta Contraloría General, un presupuesto independiente del presupuesto correspondiente al Consejo Nacional de Producción, aspecto que se corrige a partir del año 2007 al ordenarse su inclusión dentro de un único presupuesto integrado.

Adicionalmente, se realizó una evaluación económico-financiera que determina que la FANAL presenta una crítica situación financiera, caracterizada por una importante disminución en sus ventas, una ausencia de inversión en sus instalaciones y en su proceso productivo, un incremento en sus inventarios y una frágil condición de liquidez en la cuenta de capital de trabajo, todo lo cual requiere que las autoridades correspondientes valoren integralmente la viabilidad institucional en el mediano plazo.

El impacto de este estudio se refleja en la necesidad de ejecutar un plan de acción integral de la situación de la FANAL y su consecuente impacto en el Consejo Nacional de Producción, con el fin de fortalecerla o bien tomar las medidas necesarias para disponer de sus activos a la luz de las políticas públicas pertinentes; así como tomar las acciones necesarias para poner a derecho lo relativo al manejo de la partida "Aporte" y conforme con ello, ajustar adecuadamente la base imponible para el cálculo de impuestos.

Además, se incorpora una recomendación a la Asamblea Legislativa para que se consideren los resultados de este estudio en el trámite de eventuales proyectos de Ley que en relación con la Fábrica y el CNP se presenten a la corriente legislativa.

2.2 Seguimiento de Disposiciones

Uno de los factores clave de éxito de la institución es el efectivo seguimiento de disposiciones, por lo cual en setiembre de 2006 la Contraloría General crea el Área Seguimiento de Disposiciones (ASD) de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE)¹, con el objetivo de asegurar la oportunidad y efectividad en el cumplimiento de las disposiciones giradas como resultado de los estudios de fiscalización posterior y así contribuir al mejoramiento de la gestión pública para el logro de un "Buen Gobierno". Asimismo, se espera que en un futuro próximo y como resultado del seguimiento de las disposiciones, sea posible evaluar su impacto sobre la mejora en la gestión de la Administración Pública.

En esta materia la institución se encamina a buscar un mayor acercamiento con la Administración Activa, mediante la comunicación y coordinación constantes, para verificar la ejecución de las acciones necesarias en el efectivo cumplimiento de las disposiciones, así como a accionar el régimen sancionatorio pertinente, en caso de un eventual incumplimiento.

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa	
Estadísticas sobre Disposiciones Emitidas 2005-2006	
Disposiciones emitidas en periodos anteriores pendientes al 31-12-2005	712
Cumplidas en el 2006	672
En proceso de cumplimiento	40
Disposiciones emitidas 2006	746
Cumplidas en el 2006	316
En proceso de cumplimiento	430

Fuente: Áreas de Fiscalización

Cuadro 3.2

1 Resolución N° R-SC-03-2006.

2.3 Denuncias

La recepción y atención de denuncias, constituyó un esfuerzo importante para ofrecer a la ciudadanía un mecanismo de denuncia directo, ágil y efectivo y también para propiciar una mejora en la detección y sanción de hechos irregulares y en procura de disminuir los niveles de impunidad existentes.

En el período 2006 la Contraloría General recibió un total de 671 denuncias, de las cuales se resolvió en el mismo período un 76% (507)¹. Como se aprecia en el gráfico 3.3 pese a que a partir del año 2004 se denota una disminución en la cantidad de denuncias recibidas se mantiene una tendencia de crecimiento a largo plazo a partir del año 2000.

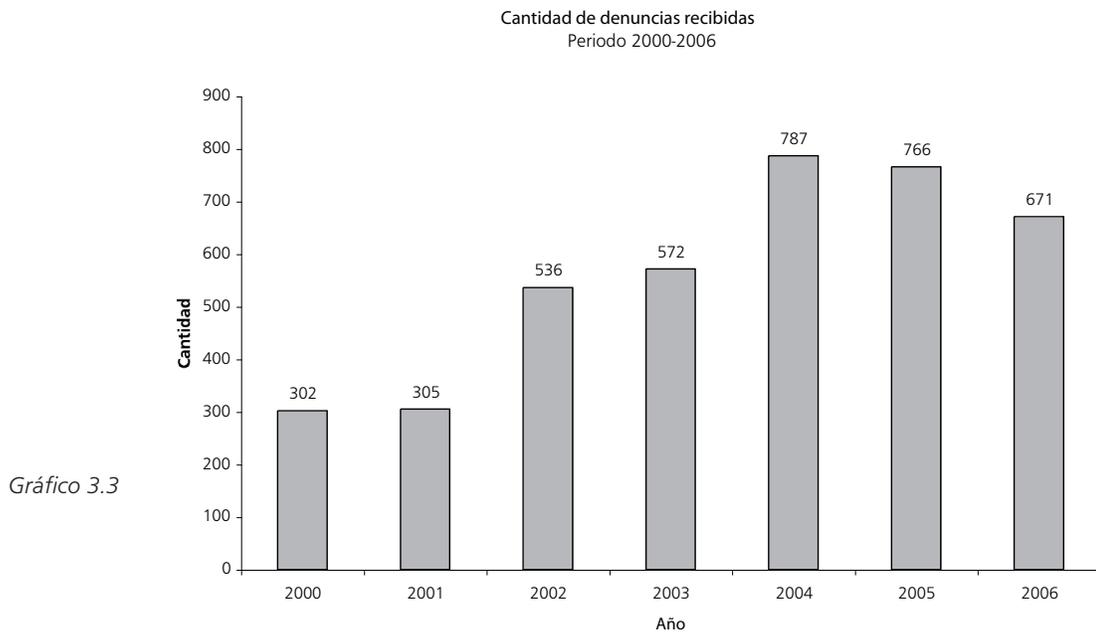


Gráfico 3.3

Una vez valorada la procedencia y la relevancia de las denuncias que se reciben en la Contraloría General, se trasladan a los diferentes procesos de fiscalización posterior. Durante el período 2006 las denuncias trasladadas constituyeron un 13,4% y durante el 2005 esa proporción se registró en un 22%, al ser menor la cantidad de denuncias trasladadas en el año 2006 permitió que en dichos procesos se dedicaran mayores recursos a la atención de otros temas prioritarios.

Es importante destacar que por tema el mayor porcentaje de denuncias recibidas en el período 2006 se relaciona con contratación administrativa (16%); por otra parte clasificando por institución son las municipalidades las que registran la mayor proporción de denuncias (38%), aspecto que históricamente ha ocurrido dada la debilidad en los sistemas administrativos y de control interno.

¹ Asuntos resueltos y archivados: 313; asuntos con traslado externo a Auditorías internas o a la Administración Activa: 194.

Las tres instituciones sobre las cuales se recibió la mayor cantidad de denuncias durante el año 2006 son la CCSS (5%), la Municipalidad de Tibás (4%) y el ICE (3%).

A continuación se presenta la clasificación de las denuncias atendidas durante el año 2006.

Clasificación temática de las denuncias atendidas
Año 2006

Tema	Cantidad	Porcentaje
Contratación Administrativa	103	15%
Asuntos laborales	96	14%
Sin clasificar [2]	81	12%
Control interno	79	12%
Obras públicas	52	8%
Desvío de Fondos	42	6%
Incumplimiento de deberes	35	5%
Bienes muebles e inmuebles	34	5%
Consultas y solicitudes de estudios diversos temas [1]	33	5%
Asuntos municipales	32	5%
Presupuesto	25	4%
Zona marítimo terrestre	21	3%
Auditoría Interna	13	2%
Enriquecimiento ilícito y declaraciones juradas	11	2%
Medio Ambiente	9	1%
Privadas	5	1%
Total	671	100%

Cuadro 3.3

[1] Estos documentos ingresados no se refieren a un único asunto, por lo que resulta difícil su clasificación.

[2] Se encuentran en proceso de resolución, por lo que las denuncias no han sido clasificadas por tema.

Es importante destacar que durante el 2006 se incluyó el enfoque investigativo a los procesos de fiscalización, principalmente en el campo penal; con lo cual se espera mejorar sustancialmente las investigaciones de eventuales actos de corrupción denunciados.

2.4 Declaraciones Juradas de Bienes

Como consecuencia de la entrada en vigencia de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422 y su Reglamento, a partir de octubre del 2004 la Contraloría General crea el "Área de Denuncias y Declaraciones Juradas" y empieza a operar en la materia de Declaraciones Juradas a partir del 30 de setiembre de 2005 y después de un proceso de ajuste normativo y de procesos para su procesamiento y recepción.

En el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2006, se recibieron un total de 10.153 declaraciones, conformadas por declaraciones anuales, finales e iniciales de los funcionarios públicos obligados a declarar.

Con el objetivo de mejorar el servicio que se brinda a los declarantes, e incrementar la eficiencia en el manejo de la información declarada, se desarrolló un sistema de información

automatizado que le permitió a los declarantes ingresar su información en forma remota, vía Internet, como un mecanismo alternativo y paralelo a la presentación formal de la declaración y que en un futuro próximo a través de la introducción de la firma digital se espera ingresar las declaraciones de manera sencilla y sin necesidad de apersonarse a las oficinas de la Contraloría General.

Asimismo, la incorporación de la información declarada en una base de datos automatizada permitió agilizar los procesos de fiscalización tendientes a dar cumplimiento a los objetivos de la Ley N° 8422, cuales son la prevención, detección y sanción de actos de corrupción en el ejercicio de la función pública.

Durante el periodo evaluado se generaron 1.188 prevenciones por incumplimiento de los plazos de presentación de declaraciones juradas. Producto de la no atención oportuna de las prevenciones se tramitó un total de 20 Relaciones de Hechos, 15 fueron procesadas y resueltas durante el mismo año, originándose igual número de actos finales.

Además, en una primera etapa se ejecutó la fiscalización sobre el deber de declarar, lo cual permitió iniciar la investigación a 20 funcionarios públicos que fueron omisos en sus declaraciones de bienes, con el propósito de determinar si las causas de dichas omisiones se contemplan dentro de las responsabilidades tipificadas en la Ley N° 8422; dichos estudios se encuentran en ejecución.

Por otra parte, se iniciaron 20 investigaciones en materia de enriquecimiento ilícito originadas en otras fuentes, tales como denuncias verbales o escritas y requerimientos internos. De las mismas se concluyeron 7 en el año objeto de evaluación (2006).

2.5 Fiscalización y controles previos en Contratación Administrativa

En relación con los procesos de fiscalización y controles previos, aplicados en materia de contratación administrativa, las principales acciones ejecutadas se resumen en el cuadro 3.4.

Contraloría General de la República Contratación Administrativa Principales Productos

Producto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Resolución de Recursos de Apelación	324	416	311	274	296	248
Resolución de Recursos de Objeción al Cartel	446	397	432	446	540	441
Solicitud de Contratación Directa	888	1121	905	1031	853	435
Refrendo de Contratos	3001	3809	2882	2534	2548	2464

Cuadro 3.4

La cantidad de objeciones al cartel atendidas en la Contraloría presenta un decrecimiento de 18% respecto del año 2005, pasando de 540 en el año anterior a 441 en el año 2006.

En esa materia se emitieron 487 fallos, en este particular debe considerarse que por las características del proceso una resolución puede generar más de un fallo. En consecuencia, de 441 resoluciones emitidas, se declararon sin lugar o fueron rechazadas 216, o sea que en un 49% de los fallos se mantienen los requerimientos y condiciones establecidas por la administración, evitando cuestionamientos en etapas posteriores, salvo motivos de nulidad absoluta.

Asimismo, en 74 fallos se declararon con lugar los argumentos presentados por los objetantes y en 168 parcialmente con lugar, de manera que un 50% de los fallos conllevó el deber para la administración de revisar y ajustar el cartel en los términos analizados en la resolución respectiva. Al respecto, cabe señalar que la declaratoria con lugar o parcialmente con lugar no implica la anulación de todo el cartel, sino más bien el ajuste de cláusulas específicas objeto de impugnación. Por otra parte, en lo que a la anulación total se refiere durante el 2006, únicamente se dictaron 4 fallos que representan menos del 1% del total emitido.

Conviene indicar que si bien es cierto, se registra una reducción de 9% en las impugnaciones declaradas con lugar o parcialmente con lugar en relación con el ejercicio económico anterior, continua siendo pertinente reiterar lo señalado en la Memoria Anual de años anteriores, en donde resulta de gran trascendencia que la administración activa procure mayor eficiencia en sus procesos de compras, de manera que se reduzca el riesgo de impugnación a sus carteles, situación que conlleva a retrasos en el suministro de bienes, servicios y obras, y por ende, tiene un impacto negativo directo en la ciudadanía. Este es un punto en el cual la estrategia de fiscalización posterior de la Contraloría ha puesto especial énfasis, con el fin de ir corrigiendo debilidades generales y puntuales detectadas en la administración activa.

Para ilustrar la problemática señalada, en el siguiente cuadro se pueden apreciar las instituciones cuyos carteles fueron más recurridos y el resultado de la gestión por institución:

Contraloría General de la República
Fallos emitidos en Objeción al Cartel
por instituciones más recurridas
Año 2006

Instituciones	Con lugar		Parcialmente con lugar		Sin lugar		Anulado		Rechazo		TOTAL	
Municipalidades	20	25%	30	38%	10	13%	3	4%	16	20%	79	100%
CCSS	13	18%	19	26%	18	24%			24	32%	74	100%
ICE			10	32%	6	19%			15	48%	31	100%
INS	2	10%	8	38%	6	29%			5	24%	21	100%
BNCR			6	38%	5	31%			5	31%	16	100%
Banco Popular	2	14%	5	36%	3	21%			4	29%	14	100%
ICAA	1	9%	5	46%	3	27%			2	18%	11	100%
INA			4	36%	4	36%			3	27%	11	100%
Ministerio de Hacienda			5	46%	2	18%	1	9%	3	27%	11	100%
Poder Judicial			3	27%	2	18%			6	55%	11	100%
RECOPE			4	36%	4	36%			3	27%	11	100%

Cuadro 3.5

Como puede observarse, al igual que en el año 2005 la CCSS resultó ser la institución más recurrida. Se presentaron impugnaciones contra sus carteles en 60 ocasiones, lo que implicó que se dictaran 74 fallos, de los cuales en un 43% (32) se dio la razón total o parcialmente al recurrente.

Comparando estos resultados con los del año anterior, se observa una disminución de 5% en el porcentaje de impugnaciones declaradas con lugar (48% en el 2005), lo que hace presumir, en principio, una mejora en la formulación de los carteles de los procedimientos promovidos por esa institución.

Se destaca también la situación de los Gobiernos Locales, cuyos carteles fueron objetados en 72 ocasiones, generándose como resultado 79 fallos, de los cuales en un 63% (50) fue necesario que los Gobiernos Locales modificaran los pliegos cartelarios.

Respecto de los recursos de apelación tramitados en la Contraloría General, durante el 2006 fueron emitidas 248 resoluciones que implicaron 267 fallos. De estos, 221 (83%) fueron confirmatorias y los restantes 46 (17%) anulatorios del acto de adjudicación. Se observa que el porcentaje de resoluciones confirmatorias no presenta cambios significativos, por cuanto en el 2005 se ubicó en el 82%, lo que confirma que este aspecto continúa siendo un aspecto sensible de mejora en el proceso de compras del Sector Público.

Precisamente en lo que se refiere a las áreas susceptibles de mejora en la fase recursiva de los procedimientos de contratación administrativa, merece mención especial la reforma a la Ley de Contratación Administrativa y la promulgación del nuevo Reglamento de esa ley, que introducen normas puntuales que permitirán a la administración una mejor gerencia de los procesos de compra.

En cuanto a las solicitudes de contratación directa, durante el 2006 se atendió un total de 435, de las cuales un 23% (98) fueron denegadas y el 77% (337) restante fue autorizado. El monto de las contrataciones directas autorizadas ascendió a la suma de ₡68.033,9 millones. Los resultados del 2006 llaman la atención pues aunque se observa un decrecimiento del 49% en la cantidad de gestiones atendidas con respecto al año 2005, se registra también un incremento del 162% en el monto autorizado.

Entre las gestiones de mayor cuantía de este proceso, se destacan la autorización dada a la CCSS para contratar directamente la administración y prestación de servicios integrales de salud con las cooperativas COOPESALUD, R.L. (Pavas y Desamparados 2), COOPESAIN, R.L. (Tibás, San Sebastián y Paso Ancho), COOPESANA, R.L. (Santa Ana, San Francisco de Dos Ríos y San Antonio de Desamparados) y COOPESIBA, R.L. (San Pablo y Barva), que en el caso del año 2007 tendrá un límite presupuestario de ₡17.092 millones.

Asimismo, resulta relevante la autorización concedida al Consejo Nacional de Vialidad para la contratación directa concursada para la ejecución de los proyectos de mantenimiento rutinario de la red vial de lastre de las zonas: Guanacaste, Puntarenas, San Carlos, Sur y Atlántica, por un monto de ₡2.547 millones.

El cuadro 3.6 muestra, por sectores, el monto total de los presupuestos de compras de bienes y servicios correspondientes a las instituciones que solicitaron autorizaciones de contratación

directa, asimismo, se observa que un 3,2% de ese monto total fue ejecutado por la vía de la contratación directa. Lo que implica una reducción 2.2 puntos porcentuales en relación con el período anterior.

Contraloría General de la República
Porcentaje que representa la contratación directa
en el monto del presupuesto de compras
Por sectores institucionales
Millones de colones
Año 2006

Sector	Presupuesto de Compras	Contratación Directa	
		Monto	%
Social	242.624,70	48.604,90	20,0%
Obra Pública	63.348,70	7.530,95	11,9%
Régimen Municipal	21.848,80	2.331,33	10,7%
Administración Financiera	13.921,10	1.430,86	10,3%
Públicos Generales	21.372,80	1.394,17	6,5%
Económico para el Desarrollo	1.774.027,10	6.741,71	0,4%
Total general	2.137.143,20	68.033,92	3,2%

Cuadro 3.6

El presupuesto de compras se refiere al presupuesto inicial para la compra de bienes y servicios no personales de las instituciones del sector que tramitaron solicitudes de autorización de contratación directa ante la CGR.

En cuanto a la cantidad de gestiones sometidas al proceso de refrendo de contratos, convenios y adenda, como puede observarse en el gráfico 3.4, se mantiene la tendencia la reducción que se inició en el 2003.

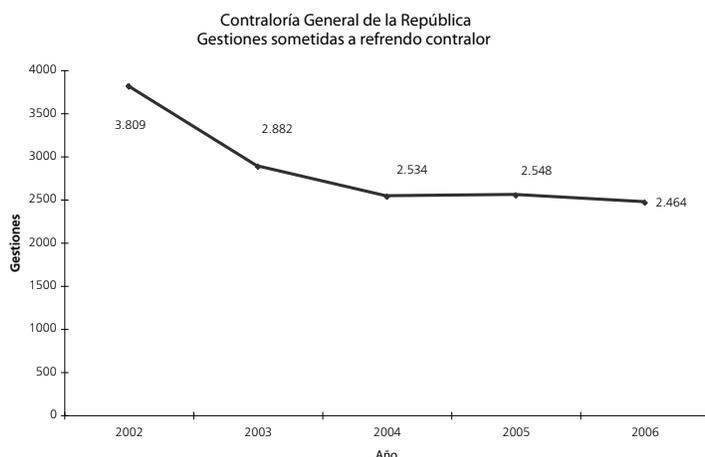


Gráfico 3.4

Específicamente en lo que se refiere al 2006, se atendieron 2.464 gestiones que implicaron la fiscalización de obligaciones que representaban el 38% del presupuesto inicial para la compra de bienes y servicios del 2006 (¢2.542.679,96 millones).

Del total de gestiones atendidas se otorgó la aprobación requerida en 1970 de los casos (80% del total de asuntos sometidos a refrendo) y se improbaron 386 gestiones para un 16%. Hay un 4% de devueltas sin trámite. Estos resultados implican una mejora respecto del período 2005 en el que las aprobaciones se ubicaron en el 73% y las improbaciones en 24%.

Asimismo, de ese total de gestiones, 1407 fueron contratos, 224 adendas, 372 convenios y 461 contratos vinculados a la compra de medicamentos de la CCSS. La tasa de reingresos del 2006 en lo que a refrendo se refiere se ubicó en 4,8%.

Como casos relevantes, puede citarse la aprobación de los contratos de modernización de Puerto Caldera suscritos por el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico y las empresas Sociedad Portuaria de Caldera S.A., para la “Concesión de gestión de servicio público de la Terminal de Puerto Caldera”, Sociedad Portuaria Granelera de Caldera (SPGC) S.A., para la “Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos para la Construcción y Operación de la Terminal Granelera” y Concesionaria SAAM Costa Rica S.A., para la “Concesión de gestión del Servicio Público de Remolcadores.

La adenda al Contrato de Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, suscrito entre el Consejo de Aviación Civil (CETAC) y Alterra Partners Costa Rica S.A., Desarrollos de Aeropuertos Bechtel S.R.L., Grupo de Aeropuertos Internacional AGI Costa Rica S.R.L., Propiedades la Nueva Tecnología S.A. y Terminal Aérea General TAG S.R.L, que fue presentada para refrendo en dos ocasiones, obtuvo un resultado negativo en ambos trámites por cuanto, sobre la base de análisis técnicos y jurídicos, se determinó que la adenda presentada no se apegaba al bloque de legalidad.

Los 22 contratos para la conservación de la red vial nacional pavimentada, suscritos entre el Consejo Nacional de Vialidad y las empresas Constructora Santa Fe Limitada, Consorcio Convicar, Constructora Sánchez Carvajal, Constructora Meco, Consorcio Convisur, Concreto Asfáltico Nacional, y M y S Compañía Constructora de San José, recibieron una aprobación condicionada por aspectos relacionados con la metodología vinculada con el bacheo, y con la implementación de mecanismos preventivos para el debido control de las obligaciones que se desprenden de los contratos.

Respecto de los proyectos de generación eléctrica, se aprobó el contrato para la construcción de obras en sitio de la presa del Proyecto Hidroeléctrico Pirris, suscrito entre el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la empresa ASTALDI S.p.A., que implicará el uso de fondos públicos por un monto de US \$50.195.764,82 más ¢20.566.107.638,30. Adicionalmente, se aprobaron nueve contratos suscritos entre el ICE y diferentes empresas para la adquisición de materiales y equipos requeridos por el proyecto, dichos contratos ascienden a la suma de US \$21.853.588,85 más € 450.594,72.

Aunado a lo anterior, se aprobó el convenio de alianza empresarial suscrito entre el ICE y la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC) para el desarrollo conjunto del Proyecto Hidroeléctrico Toro 3.

Finalmente, en relación con el proyecto "Cable Submarino en el Pacífico Costarricense" se tramitaron los contratos suscritos entre el ICE, RACSA y las empresas Global Crossing CR SRL, Global Crossing Bandwith Inc y Global Crossing Panama Inc. Sobre el particular, en una primera gestión, resuelta en noviembre de 2006, se determinó que existían aspectos técnicos y jurídicos que imposibilitaban la aprobación de los documentos contractuales. No obstante, estos aspectos fueron subsanados otorgándose el correspondiente refrendo contralor el 21 de diciembre de 2006.

En términos generales, la gestión de los procesos de control y fiscalización previa en materia de contratación administrativa, no sólo implicó el cumplimiento de las atribuciones que constitucional y reglamentariamente han sido asignadas a la Contraloría General, sino también la mejora y fortalecimiento de esos procesos en apego a criterios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia, oportunidad y flexibilidad.

Asimismo, durante el período se realizaron importantes esfuerzos para mejorar el marco normativo legal en un proyecto de reforma integral al Reglamento General de la Contratación Administrativa, tanto para adecuarlo a las reformas legales introducidas, como para desarrollar otros ajustes relevantes derivados de la experiencia del órgano contralor en la aplicación de la Ley de Contratación Administrativa. Gran parte de las etapas de este trabajo fue desarrollado en conjunto con la Dirección General de Adquisición de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.

En materia de refrendo de contratos, se publicó un nuevo Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, donde entre otras cosas se incorporó la fase de admisibilidad y las figuras de interrupción y suspensión del plazo; aspectos que posibilitan un trámite más expedito mediante la subsanación de requisitos y la obtención de información adicional, con la consecuente reducción en la tasa de reingresos.

En lo que se refiere a las órdenes de modificación de contratos de obra previamente refrendados, el reglamento dispone que la instancia de aprobación se establecerá en razón de la cuantía, lo que ha permitido que la Contraloría General concentre su atención en las gestiones que involucran el mayor consumo de recursos. Adicionalmente, se introduce una norma que faculta a la Contraloría General para excluir del trámite de refrendo determinadas categorías contractuales mediante resolución motivada, todo ello de conformidad con el modelo de controles previos impulsado por el órgano contralor que procura una mayor participación de la Administración Pública.

En cuanto al mejoramiento de los productos ofrecidos, se destaca como novedoso la publicación de la revista digital de jurisprudencia en materia de contratación administrativa, que incorpora la información correspondiente a los períodos 2004, 2005 y I Semestre 2006. En este sentido, el disponer de criterios jurisprudenciales actualizados y en línea coadyuvará en el fortalecimiento de los sistemas de control interno de la Administración Pública.

Finalmente, con el propósito de coadyuvar en la mejora de los procesos de compra y facilitar la aplicación de las reformas a la Ley de Contratación Administrativa y de su Reglamento -que entraron a regir el 4 de enero de 2007- se efectuaron 5 eventos de divulgación, con una cobertura de alrededor de 1500 funcionarios públicos a quienes se informó sobre los aspectos relevantes y novedades incorporadas en dicha normativa.

Asimismo, es importante destacar que a partir del 2006 se puso en operación el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), orientado a transparentar la información referente a todos los procesos contractuales iniciados por la Administración a partir del 01 de julio del mencionado año¹. Hasta el 22 de diciembre del 2006, se cuenta en dicho sistema con un registro de 50925 procedimientos de contratación.

2.6 Materia Consultiva

En el fortalecimiento de la labor de asesoría jurídica en especial de la materia consultiva, se reestructuró la función de admisibilidad de consultas que realiza la institución, con una nueva propuesta procesal para enfrentar esa materia, impulsando un manejo concentrado de la admisión de consultas y de su monitoreo.

Para esos efectos se ha impulsado una mayor celeridad en las respuestas de las consultas estratégicas que se reciban y se ha incorporado plazos para la emisión de los criterios a fin de que la Contraloría General tenga siempre una intervención oportuna. Además, se impulsó un cambio en la normativa que regula la forma en que los interesados pueden remitir sus consultas a la Contraloría General y así promover la especialización y perfeccionamiento de la labor consultiva. Todo lo anterior, ha sido complementado con el monitoreo sobre los criterios emitidos, para verificar la unicidad de los mismos a nivel institucional.

2.7 Procedimientos Administrativos

En el caso específico de los procedimientos administrativos, que se generan por la actividad de fiscalización, se potencia un cambio en la forma en que se maneja la atención de estos procedimientos, procurando tener una visión integral de la institución en el ejercicio de la potestad sancionatoria que la constitución y la ley le han conferido a la Contraloría General de la República.

Para esos efectos, a inicios del año 2006 se realizó una transformación estructural y organizativa de la División de Asesoría y Gestión Jurídica, que se inició con una separación funcional del manejo de la materia de contratación administrativa y que pasó a conformar la nueva División de Contratación Administrativa, lo que ha permitido una especialización en funciones vinculadas con el trámite de los procedimientos administrativos, el manejo consultivo y el ordenamiento de la atención de procesos litigiosos, así como la preparación a las modificaciones de la ley procesal que experimenta el ordenamiento jurídico costarricense.

¹ Lo anterior en atención a la Directriz N° D-4-2005-CO-DDI de las diez horas del catorce de diciembre del dos mil cinco, publicadas en el Diario Oficial La Gaceta N° 243 del 16 de diciembre de 2005.

En cuanto a los Procedimientos Administrativos tramitados, se dictó la apertura en un plazo igual o inferior a 30 días hábiles, en la que se obtuvo la meta del 100%. En los 20 procedimientos concluidos, de los cuales se dictaron: 3 absolutorias de responsabilidad, 5 declaraciones con responsabilidad administrativa, entre las cuales hay casos de despidos sin responsabilidad patronal, 1 inhabilitación para ejercer cargos públicos por un período de 4 años, 9 sanciones administrativas y 11 amonestaciones escritas. Sin embargo, los beneficios para la Hacienda Pública son difíciles de cuantificar, porque se depura a la Administración Activa de elementos corruptos y, por consiguiente, perniciosos. Esto impacta positivamente, el nivel de impunidad, pues se trata de sanciones a los infractores del ordenamiento jurídico.

2.8 Costo de fiscalización

Como parte del ejercicio de rendición de cuentas que se presenta en este informe se incluye también un análisis de lo que le cuesta al país la fiscalización que realiza la Contraloría General. En este sentido, se calcularon algunos indicadores como la relación entre el presupuesto real ejecutado y los fondos fiscalizados por esta institución que se presentan a continuación.

Contraloría General de la República
Costo por colón fiscalizado
2005-2006

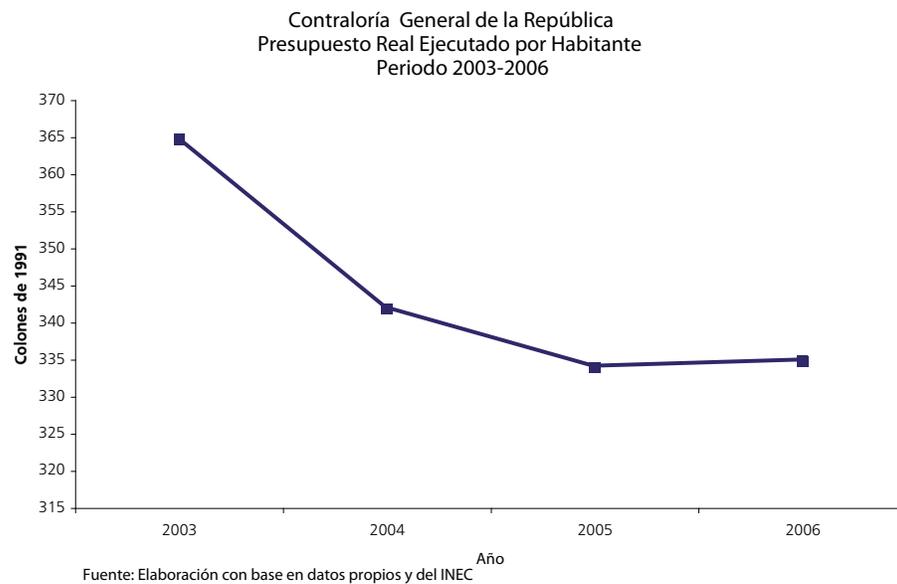
Año	Presupuesto Ejecutado CGR	Fondos Fiscalizados	Costo por colón fiscalizado	Costo por cada €100
2005	₡7.924,01	₡3.557.279,60	₡0,002	₡0,223
2006	₡8.891,26	₡3.486.744,74	₡0,003	₡0,255

Cuadro 3.7

Es importante tener en cuenta que el cálculo de los fondos fiscalizados es una estimación, ya que depende del tipo de fiscalización y las particularidades de la institución que se haya estudiado.

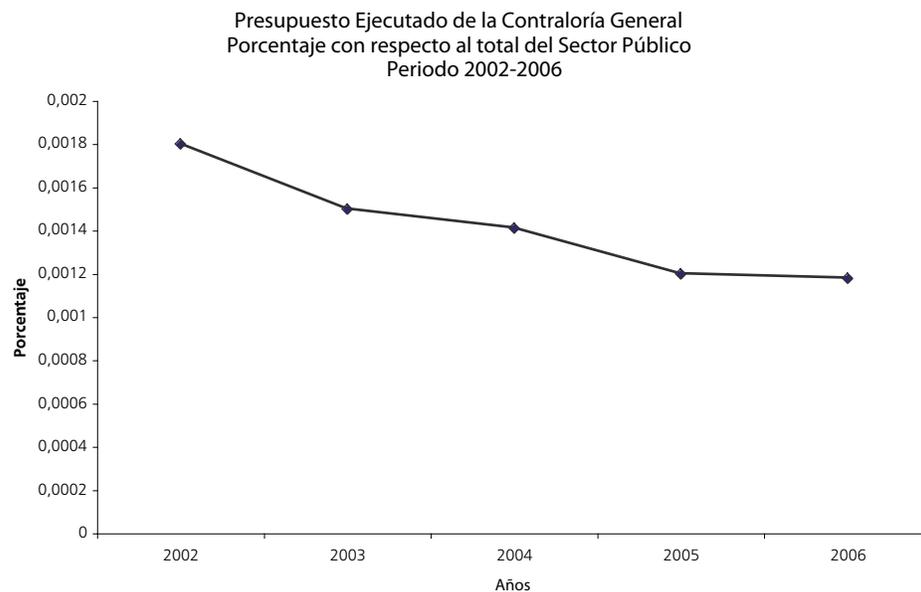
Por otra parte, si se analiza la evolución del costo de la fiscalización que realiza la Contraloría General por cada habitante del país, en el período 2003-2006 se observa una tendencia decreciente y específicamente para los últimos dos años la relación entre el presupuesto real ejecutado por habitante se ha mantenido relativamente estable, principalmente debido al crecimiento proporcional de ambos factores, esta relación se muestra en el gráfico 3.5.

Gráfico 3.5



Otro indicador de interés es la relación entre el presupuesto ejecutado de la Contraloría General y el gasto total ejecutado no consolidado del sector público, la cual se observa a continuación se mantiene constante con respecto al año anterior.

Gráfico 3.6



3. Rectoría del Ordenamiento del Control y Fiscalización Superiores

Como parte de los esfuerzos por propiciar el fortalecimiento de la gestión de las auditorías internas, se desarrolló un proyecto preliminar para determinar sus características generales donde con base en una serie de parámetros tales como: los riesgos que enfrentan, el presupuesto asignado, la cantidad de funcionarios que dispone, se establece una valoración preliminar sobre calidad de las auditorías internas, lo cual da insumos para el establecimiento de una estrategia de fiscalización.

Por otra parte se realizó en noviembre de 2006 el II Congreso Nacional de Gestión y Fiscalización de la Hacienda Pública, intitulado *“Sanas prácticas para el fortalecimiento de la gestión institucional: Buscando el Buen Gobierno”*, dirigido a las auditorías internas y a la administración activa, programa de dos días y con una participación de 300 funcionarios públicos por día. Los principales temas desarrollados fueron Valoración del Riesgo y Gestión Municipal. En esa ocasión se entregaron diversos documentos con normativa emitida por la Contraloría General atinentes a tales temáticas, entre los que se citan:

- 1) Directrices generales relativas al reglamento de organización y funcionamiento de las auditorías internas del sector público
- 2) “Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”¹³) Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del sistema específico de valoración del riesgo institucional (SEVRI)
- 3) Parámetros de implementación de las “Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI)”.

Entre las novedades para el año 2007 está el diseño y ejecución de un plan de fiscalización con el cual se pretende incidir en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales. Este plan aborda varios temas estratégicos en forma simultánea e integrada en varias regiones del país e incorpora a las auditorías internas mediante colaboración y proyectos. Esto permitiría ampliar la cobertura de la fiscalización y fortalecer la gestión de esas auditorías, brindándoles asesoría, metodologías y capacitación práctica.

Otro de los esfuerzos realizados como parte de la Rectoría del Ordenamiento del Control y Fiscalización Superiores fue la aprobación y la emisión de normativa dentro de las que se destacan las siguientes:

1. El “Manual de normas generales de auditoría para el sector público”, el cual ante la evolución continua del marco que regula las materias de control interno y de auditoría, requiere que la Contraloría General dicte normas para fortalecer los procesos de auditoría gubernamental, así como asegurar razonablemente la calidad de los procesos y productos de dichas auditorías.

¹ Manual anterior era del año 1980 y se actualizó en el 2006.

2. "Proyecto de Normativa sobre modificaciones presupuestarias", el cual culmina con la emisión de la normativa denominada "Reglamento sobre variaciones al presupuesto de los entes y órganos públicos, municipalidades y entidades de carácter municipal, fideicomisos y sujetos privados".
3. "Normativa sobre Directrices generales que deben observar las instituciones fideicomitentes en el proceso presupuestario relacionado con los fideicomisos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República".
4. "Normas técnicas básicas que regulan el Sistema de administración financiera de la Caja Costarricense de Seguro Social, universidades estatales, municipalidades y otras entidades de carácter municipal y bancos públicos". En esta propuesta se desarrolla un conjunto de normas técnicas básicas que regulan el Sistema de administración financiera institucional, el cual estará conformado por normas, principios y procedimientos utilizados, así como por las unidades administrativas participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros. Mediante esta normativa se fortalece y activa el esquema de responsabilidades de la administración activa. Está pendiente su publicación en La Gaceta, no obstante la propuesta de normativa externa se finalizó en el 2006."

Por otra parte en el tema presupuestario adicionalmente se concluyeron cuatro importantes proyectos:

1. Las normas generales del proceso presupuestario establecidas en el artículo 32 de la Ley de Administración Financiera, el cual se desarrolló de manera coordinada entre el Ministerio de Hacienda y esta Contraloría General, permitiendo el desarrollo de un conjunto de criterios y lineamientos generales en función de las diferentes fases del proceso presupuestario y que fue publicado mediante Decreto Ejecutivo N° 33446-H publicado en La Gaceta N° 232 del 04 de diciembre del 2006.
2. Clasificador por fuente de financiamiento del sector público, el cual fue elaborado en conjunto con el Ministerio de Hacienda
3. Desarrollo de una metodología de análisis presupuestario basado en el Sistema de Información sobre presupuestos públicos (SIPP), el cual se circunscribe en una primera fase, en un análisis cuantitativo a partir de la comparación de cifras, tanto en forma vertical como horizontal de los presupuestos, el cual se apoya en la información que brinda el SIPP y la herramienta Discoverer.
4. Como complemento a la información financiera contenida en el SIPP se desarrolló el proyecto relacionado con el módulo de consolidación sobre planificación, el cual pretende desarrollar un sistema de información computadorizado para registrar los planes anuales operativos y sus resultados, a través de una herramienta ágil y que consolide los resultados alcanzados por las instituciones del Sector Público. Este proyecto permite elevar el nivel de transparencia presupuestaria y abonar al desarrollo de una fiscalización integral. Como producto de este proyecto se elaboró un primer prototipo el cual será probado en los primeros meses del 2007.

Asimismo, se emitió normativa relacionada con el tema de Contratación Administrativa:

1. Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública (R-CO-33-2006)
2. Lineamientos en materia de autorizaciones de contratación directa, al amparo de los artículos 2, inciso h) de la Ley de Contratación Administrativa y 83 de su Reglamento General. Resolución publicada en La Gaceta N° 34 del 17 de febrero del 2000

4. Capacitación al Sector Público

La capacitación durante el 2006 estuvo orientada, fundamentalmente, a proveer conocimientos y fortalecer habilidades de los funcionarios encargados de la administración y fiscalización de los fondos públicos. Esto tiene su origen en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR).

En capacitación externa, se ejecutaron 180 actividades para un total de 43.613 horas capacitación en los que participaron 5.283 funcionarios de los entes y órganos sujetos a la fiscalización de la Contraloría General, lo cual representó un incremento de 1% con respecto al 2005 y sobre tópicos tales como Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, Ley y Reglamento de Contratación Administrativa, principales aspectos de la administración municipal, formulación del PAO y presupuesto, gastos de viaje, reajuste de precios, Sistema Integrado de Presupuestos Públicos y Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC). A continuación se puede observar la tabla que compara eventos, horas y personas capacitadas por el centro de capacitación tanto internos como externos:

Cuadro comparativo de capacitación dada 2005 a 2006

Tipo de Capacitación	2006	2005	Variación Anual	
			Absoluta	%
Interna:				
Cantidad de eventos	102	101	1	1%
Horas de capacitación	15.951	13.130	2.821	22%
Funcionarios participantes	2.159	3.317	-1.158	-35%
Externa:				
Cantidad de eventos	180	123	57	46%
Horas de capacitación	43.613	40.590	3.023	7%
Funcionarios participantes	5.283	6.662	-1.379	-21%
Totales por variable				
Total de eventos	282	224	58	26%
Total de horas de capacitación	59.564	53.720	5.844	11%
Total de funcionarios participantes	7.442	9.979	-2.537	-25%

Cuadro 3.8

La razón principal por la que se impartieron más horas capacitación en el 2006, comparado con el 2005, pero que inversamente, disminuyera la cantidad de funcionarios capacitados, se debe a que la Contraloría impartió cursos de mayor duración, a menos personas, para lograr un mayor nivel de profundidad en ellos.

Esto representó un incremento de 11% en el total de horas capacitación con respecto al 2005.

Se enfatizó en la formación de las nuevas autoridades de Gobierno, juntas directivas de las instituciones autónomas y semi autónomas, diputados y sus asesores, regidores municipales, entre otros.

Es menester señalar que a efecto de facilitar actividades relacionadas con la capacitación requerida por el Órgano Contralor y el Sector Público, en general se procura aprovechar las facilidades que ofrecen otras entidades y organismos nacionales e internacionales con los que se mantienen convenios, acuerdos o relaciones de cooperación, tales como la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, la Escuela de Capacitación Judicial, La Asamblea Legislativa, Ministerio de Salud, el ICAP, CEDDET, la UNA, UCR, ITCR, el Estado de la Nación, OCCEFS y OLACEFS.

Adicionalmente a estos esfuerzos el nivel gerencial de la Contraloría realizó visitas a las Juntas Directivas entrantes de las instituciones autónomas para ayudar a mejorar la administración de estas entidades y que estos funcionarios conozcan las atribuciones de la Contraloría de manera que éstos logren incorporarse a sus labores de una mejor manera.

Por último es de destacar la ejecución del Taller Regional de la Planificación y Presupuesto de las Organizaciones de Fiscalización Superior, efectuado entre el 19 y el 23 de noviembre de 2006, con el auspicio de la Agencia de Cooperación Internacional de Alemania (In Went), al que asistieron representantes de las EFS de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior. Este taller se realizó en el Centro de Capacitación de la Contraloría General.

5. Gestión de Recursos Humanos y Situación Financiera

5.1 Distribución del Recurso Humano

La ley que aprobó el presupuesto inicial de la Institución (Ley N°8490 del 30-12-2005), le asignó un total de 598 plazas para cargos fijos y 55 para servicios especiales. Al finalizar el año 2006 se encuentran ocupadas 572 plazas, mientras que 13 son plazas vacantes reservadas y 13 son plazas vacantes no reservadas.

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 gerenciales.

La situación de las plazas para cargos fijos asignadas al órgano contralor al 31 de diciembre del 2006 se observa en el cuadro que se presenta a continuación.

Contraloría General de la República
Plazas para cargos fijos del ejercicio económico del 2006

Nivel	Asignadas al 01-01-06	Asignadas al 31-12-06	Ocupadas al 31-12-06	Salario promedio mensual 1/	Vacantes reservadas al 31-12-06	Vacantes no reservadas al 31-12-06 2/
Gerencial	37	34	32	98145,452	0	6
98145,452	375	376	358	₡1.115.519.76	10	6
Nivel técnico	37	44	39	₡382.092.31	2	1
Administrativo	149	144	143	₡326.362.87	1	0
Total	598	598	572	-	13	13

Cuadro 3.9

1/ Calculado según la II quincena del mes de diciembre del 2006

2/ En el Nivel Gerencial se incluye 1 plaza vacante que corresponde al puesto de confianza, Asesor B

En el año 2006 se denota una clara reducción de plazas dentro del nivel administrativo y gerencial que se convierten en un incremento fundamental dentro del nivel técnico, este esfuerzo se ha logrado debido a la reasignación de plazas gerenciales (3 plazas) y de nivel administrativo (5 Plazas) a técnicas y profesionales, lo cual se traduce en un aumento de la capacidad de gestión de las dependencias internas en las que quedaron asignadas dichas plazas.

Asimismo, las plazas asignadas para servicios especiales al órgano contralor, se presentan en el cuadro siguiente:

Contraloría General de la República
Plazas para servicios especiales del ejercicio económico del 2006

	Asignadas al 01-01-06	Meses aprobados	Meses utilizados	Sobrante
Fiscalizador Asistente	42	332	394.5	-
Secretaria	11	39	41.5	-
Fiscalizador Asociado	1	3	5	-
Trabajador Misceláneo	1	2	0	2
Total	55			

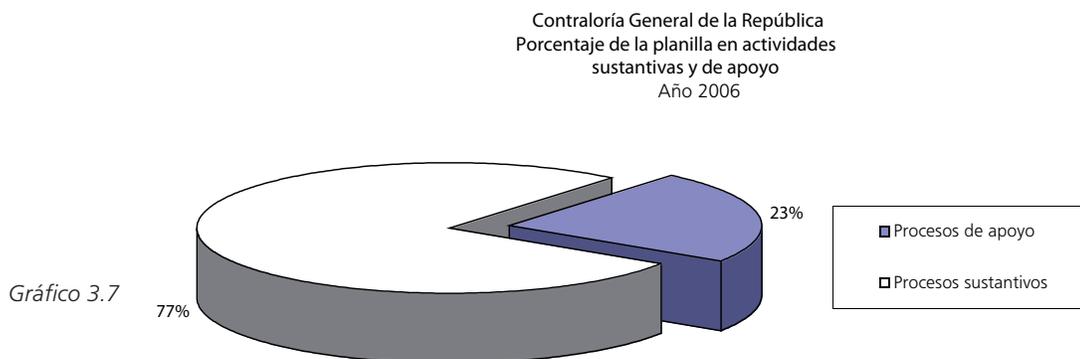
Cuadro 3.10

Notas

- 40 plazas de Fiscalizador Asistente, se contrataron para la deuda política.

- Los meses utilizados sobrepasan los meses aprobados porque se presentaron necesidades institucionales y se pudo solventar con remanentes monetarios en la subpartida

Considerando que al final del año 2006 se contaba con 572 plazas ocupadas, es conveniente destacar que los recursos consumidos por concepto de salarios en los procesos sustantivos representan el 77% de los recursos y los procesos de apoyo un 23%, según se muestra en el gráfico 3.7 . En los procesos sustantivos se encuentran 393 funcionarios (80,7% con perfil profesional). Para el caso de los procesos de apoyo se encuentran 189 funcionarios (36% profesionales).



Si se compara los resultados obtenidos para el año 2006, en relación con los del 2005, se registra un incremento de 3 puntos porcentuales en la proporción de la planilla dedicada a actividades sustantivas, lo que refleja el esfuerzo de la Contraloría General por trasladar personal, de las áreas de apoyo a las áreas que ejecutan procesos sustantivos de fiscalización. Lo anterior se ha realizado con el fin de fortalecer los recursos destinados por la Contraloría en la fiscalización de la Hacienda Pública.

5.2 Clima Organizacional

Concientes de la importancia del recurso humano, eje estratégico institucional, la Contraloría ha estado realizando esfuerzos por medir 15 factores de clima organizacional con el propósito de conocer y mejorar el rendimiento laboral, la calidad del servicio brindado y sobre todo las habilidades gerenciales, entre otros aspectos.

Al respecto se han realizado tres valoraciones semestrales de clima. El primer ejercicio fue tomado como un diagnóstico inicial, se realizó en diciembre del 2005 obteniéndose una calificación de 72 puntos. Posteriormente en la devolución interna de los resultados particulares se inició la elaboración y ejecución de planes de acciones orientados a mejoramiento. En la segunda aplicación la medición incrementa en 4 puntos, lo que representó un avance importante como institución.

En enero del 2007 se realizó la tercera aplicación en la cual la cultura de evaluación del clima ya empieza desarrollarse entre los funcionarios. Esta última aplicación permitió hacer una comparación evolutiva y se registró una mejora en la calificación obtenida. El promedio institucional aumentó en un 7% con respecto a la primera medición. Los resultados anteriores se muestran en el siguiente cuadro:

Contraloría General de la República

Resultados de las tres aplicaciones de Clima Organizacional

Periodo	Cantidad de Funcionarios	Cantidad de encuestados	Porcentaje	Calificación Obtenida
Diciembre 2005	565	481	85	72
Julio 2006	571	529	93	76
Enero 2007	587	498	85	77

Cuadro 3.11

El reto para la institución es lograr el mejoramiento gradual de su gestión, propiciar el mejoramiento en aquellas áreas que tengan una calificación del clima organizacional inferior a 70% brindando el apoyo necesario a través de unidades como Recursos Humanos, Centro de Capacitación, Área Administrativa, Sistemas y Tecnologías de Información, entre otras.

5.3 Ajustes a la estructura interna para el fortalecimiento de la fiscalización

Como parte de un proceso de mejoramiento continuo en que ha incursionado la Contraloría para atender los requerimientos de un entorno cada vez más demandante y de una fiscalización que incida con mayor impacto, no solo para el mejoramiento de la gestión pública directamente, sino para el fortalecimiento del control político que realiza la Asamblea Legislativa, se determinó la necesidad de mejorar y hacer más eficientes sus procesos de fiscalización directa y por ende la estructura organizativa que los ampara.

Hasta septiembre del 2006 la Contraloría contó en la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa con diez Gerencias de Áreas de Fiscalización¹, una Secretaría Técnica y un Área de Atención de Denuncias y Declaraciones Juradas, para la ejecución de los citados procesos de fiscalización que la Contraloría debe realizar según lo establece el mandato constitucional. Las principales acciones consideradas como parte de los ajustes a la estructura interna de fiscalización son los siguientes:

1. Integrar la fiscalización sobre las funciones relacionadas con la prestación de servicios básicos de carácter social, tales como educación, salud, vivienda, trabajo, asistencia social, procurando así una visión aún más integral sobre los recursos destinados al sector y su financiamiento, la calidad del gasto, los resultados obtenidos y la efectividad en el uso de los recursos públicos en esta materia.
2. Focalizar y profundizar la fiscalización del sistema de administración financiera de la República, que comprenda los sistemas de planificación nacional, tributario,

1 (1) Servicios de Obras Públicas y Transportes, (2) Servicios Públicos Remunerados, (3) Servicios de Salud, (4) Servicios de Educación, Culturales y Deportivos, (5) Servicios Financieros, Economía y Comercio, (6) Servicios Municipales, (7) Servicios Sociales, (8) Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente, (9) Servicios Gubernamentales e (10) Ingresos Públicos.

de administración financiera de la República y de rendición de cuentas por parte de los poderes del Estado.

3. Integrar la fiscalización de los servicios de carácter general que las entidades del Sector Público brindan a la comunidad y que por su naturaleza no pueden ser provistos por el sector privado, abarca las funciones relacionadas con los asuntos ejecutivos, legislativos, sistemas judicial y electoral, relaciones exteriores, defensa y seguridad pública, la ciencia y la tecnología, y la cultura, recreación y deportes; además, considera la fiscalización de los fondos públicos en temas del ambiente y la minería.
4. Focalizar la fiscalización de los recursos públicos relacionados con el fomento, explotación y conservación de la capacidad y potencial productivos del país, considerando las funciones y actividades del Estado relacionadas con la producción y/o comercialización de bienes y servicios públicos, el comercio e industria, los combustibles, la energía, las comunicaciones, el turismo y el agro, así como las actividades atinentes al sistema financiero y de intermediación por medio del cual se captan y canalizan recursos públicos para dichas actividades económicas.
5. Mantener las áreas de fiscalización de Obras Públicas y Transporte y Servicios Municipales, pero incorporando ajustes a la orientación de la fiscalización, con el propósito de lograr un mayor alcance y profundidad de la fiscalización en tales ámbitos.
6. En el ámbito municipal, se persigue que la fiscalización en este sector se dirija al fortalecimiento, de los procesos de planificación y administración financiera y sus respectivos mecanismos de verificación y evaluación de resultados; además, al fortalecimiento de los sistemas de control interno, en los que se enfatice el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas y, propicie la participación ciudadana.
7. Concentrar y especializar el seguimiento de las disposiciones, con el fin de asegurar oportunidad y efectividad en su cumplimiento por parte del sujeto de fiscalización. Además, asegurar la calidad de las disposiciones derivadas y valorar el impacto de la fiscalización a partir de las disposiciones dictadas por este órgano contralor, lo cual será un insumo vital para la fiscalización.
8. Fortalecer las funciones de supervisión y aseguramiento de calidad en las distintas área de fiscalización redefiniendo los roles que hasta ahora han desempeñado los asistentes técnicos de las áreas de fiscalización y aumentar no solo su cantidad, sino su nivel autoridad y responsabilidad.

Para materializar las acciones detalladas la Contraloría cuenta con una nueva conformación de sus áreas de fiscalización, las cuales se encuentran bajo la Gerencia de División de Fiscalización Operativa y Evaluativa y son las siguientes:

- Área de Fiscalización de Servicios Sociales.
- Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República
- Área de Fiscalización de Servicios Públicos Generales y Ambientales.
- Área de Fiscalización de Servicios Económicos para el Desarrollo.
- Área de Fiscalización Servicios de Obras Públicas y Transporte.
- Área de Fiscalización de Servicios Municipales.

- Área de Seguimiento de las Disposiciones.
- Área de Denuncias y Declaraciones Juradas.
- Área de Secretaría Técnica.

Existe una serie de beneficios esperados para la gestión de la Contraloría como producto del ajuste a la estructura de los procesos de fiscalización ejecutados en el año 2006, entre los que se encuentra un mejor direccionamiento y organización de las labores y recursos de la Contraloría, a través de la implementación de un modelo de planificación basado en riesgos¹. Además, se espera la adaptación de la Contraloría de una mejor forma a las condiciones del entorno y a la organización del Estado; la concentración y especialización en el seguimiento de las disposiciones y la valoración del impacto de la fiscalización a partir de las disposiciones dictadas por este órgano contralor.

Por otra parte se espera un mejoramiento de la calidad de los procesos de fiscalización, apoyando a las gerencias de fiscalización mediante el fortalecimiento del puesto de Asistente Técnico, así como un fortalecimiento de las labores de coordinación con las auditorías internas.

Indudablemente los ajustes realizados a la estructura interna para el fortalecimiento de los procesos de fiscalización han implicado una serie de costos para la institución. Sin embargo, existe una serie de ahorros y beneficios para la Institución debido a la reducción de plazas gerenciales según se muestra en el cuadro siguiente:

Contraloría General de la República		
Costos y ahorros asociados al ajuste de las Áreas de Fiscalización		
Concepto	Monto total 2006	Monto estimado total 2007
Elaboración de los estudios técnicos	-2.438.799,00	
Remodelación	-2.000.000,00	
Ahorro por reducción plazas gerenciales	20.296.008,00	66.528.000,00
Reasignación de puestos		-23.246.568,00
Creación de plazas nuevas		-58.914.319,00
Total Ahorro Neto	15.857.209,00	-15.632.887,00

Cuadro 3.12

¹ Un modelo de planificación basada en riesgos tiene como principio determinar el grado de exposición al riesgo en que se encuentran las instituciones en que se invierte la mayor cantidad de los fondos públicos, como parte de los insumos para la definición de los estudios de fiscalización.

5.4 Evolución presupuestaria y financiera

5.4.1 Asignación Presupuestaria

La Contraloría General de la República dispuso de un presupuesto definitivo total para realizar su gestión durante el año 2006 de ₡10.094,2 millones, cifra que contiene un incremento del 15,7% respecto al año anterior. La Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico del 2006, N° 8562, le asignó un presupuesto inicial de ₡9.783 millones, al cual posteriormente se le incorporaron ₡311,2 millones adicionales, mediante el Presupuesto Extraordinario N° 1-06. Esto significa que el presupuesto ordinario se vio incrementado en un 3,2%, porcentaje ligeramente superior al 2,9% que creció durante el 2005.

Tanto en el año 2005 como en el 2006, ese incremento presupuestario tiene una significativa concentración en la dotación de recursos para el financiamiento de inversiones, concepto que por lo general es el más recortado en la fase ordinaria por parte de las instancias de aprobación, lo que obliga a financiarlas posteriormente con recursos de superávit, a través de un presupuesto extraordinario. La experiencia de los últimos años de financiar requerimientos presupuestarios mediante ese mecanismo, ha demostrado que éstos son aprobados finalmente en los meses de octubre o noviembre, poniendo en riesgo la dotación de los bienes o servicios con la oportunidad requerida. En el caso específico del año 2006, el presupuesto extraordinario fue aprobado el 9 de noviembre, prácticamente siete meses después de su presentación ante el Ministerio de Hacienda, lo que genera muy poco margen de acción a los participantes en los procesos de contratación, para su finiquito con cargo a dicho presupuesto, y además produce una afectación del presupuesto aprobado para el periodo siguiente.

El siguiente cuadro muestra el presupuesto ordinario con sus respectivos ajustes extraordinarios, desglosados por tipo de gasto:

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Asignación Presupuestaria por tipo de gasto
Año 2006
en millones de colones

Tipo de Gasto	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Diferencias	
			Absolutas	Relativas (%)
Remuneraciones	8.952,0	8.882,7	-69,4	-0,8
Gastos Operativos	724,7	830,5	105,8	14,6
Inversión	106,3	381,0	274,7	258,4
Total	9.783,0	10.094,2	311,2	3,2

Cuadro 3.13

Fuente: Unidad de Servicios Financieros

De dicho cuadro también se desprende que en esencia, el principal gasto en que incurre la Contraloría General se relaciona con salarios, cargas sociales y fondo de capitalización laboral, que representan un 88,0% del total. Esto es muy propio de una institución como ésta, que para cumplir con los cometidos de que ha sido objeto, requiere esencialmente de recurso humano. La inversión es de menor cuantía, además de que generalmente es el concepto más recortado por las instancias de aprobación.

De los ₡10,094,2 millones que le fueron asignados para el 2006, la Contraloría General logró ejecutar ₡8.891,3 millones. El siguiente cuadro muestra esa ejecución desglosada por programa presupuestario.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Ejecución Presupuestaria por programa
Año 2006
en millones de colones

Programa Presupuestario	Presupuesto		% Ejecución
	Definitivo	Ejecutado	
Adm Superior y Apoyo Administ.	2.079,8	1.699,0	81,7
Fiscalización Operativa y Evaluativa	5.516,3	4.968,9	90,1
Asesoría y Gestión Jurídica	591,4	529,3	89,5
Desarrollo Institucional	1.906,7	1.694,1	88,9
TOTAL	10.094,2	8.891,3	88,1

Cuadro 3.14

Fuente: CGR - Unidad de Servicios Financieros

Como se observa, el presupuesto definitivo se ejecutó en un 88,1%, porcentaje muy parecido al logrado en el 2005 (89,0%). Tal resultado es producto, básicamente, del impacto de la subejecución de la asignación del presupuesto extraordinario, ocurrida no solo por la imposibilidad de finiquitar algunos procesos de contratación en el periodo, sino también porque varios trámites de pensión presupuestados no se aprobaron oportunamente, con la consecuente afectación en la ejecución de la subpartida Prestaciones Legales. No obstante, la principal subejecución se concentra en el rubro de remuneraciones, debido a las plazas vacantes.

Ese nivel de ejecución del presupuesto definitivo se transforma en un 95,0%, si se compara el gasto real respecto de los ingresos realmente percibidos o reconocidos.

5.4.2 Balance General Comparado

Los resultados contables de los años 2005 y 2006 que se muestran en el cuadro 3.15 presentan algunos cambios, derivados de políticas de registro en algunas cuentas contables. La mayoría de las variaciones obedecen a exigencias de la Contabilidad Nacional y en el caso de las Cuentas por Cobrar y Cuentas por Pagar, a políticas internas. De seguido se comentan las cuentas de balance más importantes:

Activo

El Balance General del 2006 muestra un Activo Total de la Contraloría General explicado básicamente por la cuenta Caja y Bancos (24,9%) y por Maquinaria, Equipo y Edificios (64,8%).

Caja y Bancos - Activo circulante

Del total de ¢545,1 millones, ¢14 millones corresponden al Fondo de Trabajo. Además ¢476,3 millones representan el saldo final en la cuenta de Caja Única del Estado y ¢54,8 millones el saldo que quedó en la cuenta del Fondo General.

A pesar que la tendencia en esta cuenta debería reflejar una reducción, dada la aplicación del modelo de Caja Única, en el 2006 muestra un aumento, debido al saldo que no se pudo ejecutar del Presupuesto Extraordinario N°1-2006 –aproximadamente ¢150 millones–, que se mantuvo en la cuenta de Caja Única de la Contraloría General. Como antes se mencionó, ello obedece a la aprobación tan tardía de dicho documento presupuestario por parte de las instancias externas, ocurrida en el mes de noviembre no obstante haberse solicitado desde mayo, situación que produjo poco margen de ejecución. Adicionalmente, en la cuenta de Prestaciones Legales no se tramitaron todas las pensiones que estaban previstas; y las tres que se autorizaron, quedaron para pago en el 2007.

No obstante el crecimiento de la cuenta, debe mencionarse la mejor distribución de los saldos entre cuentas otorgándose un mayor rubro a Caja Única, la cual pasó de representar un 54% del total de la cuenta en el 2005, a un 87% en el 2006. Lógicamente hay también disminución en la cuenta del Fondo General, de un 42,6% en el 2005 a un 10% en el 2006. Esto es consecuencia de una adecuada programación del efectivo y del cumplimiento de directrices de la Tesorería Nacional, que redundó en beneficio de la administración y en un mayor aprovechamiento del Estado de esos recursos.

Activo Fijo

Se mantienen los montos de periodos anteriores; no obstante se inició el proyecto de revaluación de activos, cuyo avance finalizó con el peritaje de un experto del Departamento de Avalúos de Tributación Directa, de los edificios y terrenos, cuyos resultados se recibirán en el 2007. En este proyecto se incluirán también la revisión de los valores de obras de arte y la flotilla de automóviles, así como una estrategia por etapas para revaluar otros activos más comunes como mobiliario y tecnología, cuyos resultados también estarían para el 2007.

Depreciación acumulada de maquinaria y equipo

La depreciación se aplica sólo a maquinaria y equipo y se excluyen los activos cuyo valor de adquisición es inferior a ₡10.000 colones. Debido a las nuevas políticas de la Contabilidad Nacional este rubro fue revisado en el 2006 definiéndose cambios que se reflejarán en el 2007.

Pasivo

El pasivo total muestra una considerable reducción de su saldo (76,3%), propiciada fundamentalmente por la desaparición de la cuenta "Compromisos pendientes", que se produce como resultado de las nuevas políticas de la Contabilidad Nacional de pasar de una Contabilidad Presupuestaria a una Contabilidad Patrimonial.

Erario

A pesar que el 73,5% del Erario lo conforma el Patrimonio, es el Excedente de Ingresos s/ Egresos el que en el 2006 experimenta la mayor variación.

Excedente ingresos s/ egresos

Este monto acumula el superávit de periodos anteriores –incluyendo el 2006–; no obstante si se quisiera establecer una relación o comparación con años anteriores se debe considerar el cambio de estructura contable ocurrido a partir del 2006; por ejemplo en el 2005 y años anteriores, el gasto por depreciación afectaba el Patrimonio y no los resultados del periodo, mientras en el 2006 este gasto afectó el resultado del periodo y no el Patrimonio; la partida Bienes Duraderos se capitalizó en su totalidad lo cual no ocurría en años anteriores; además no se capitalizó ningún bien adquirido por la partida Materiales y Suministros.

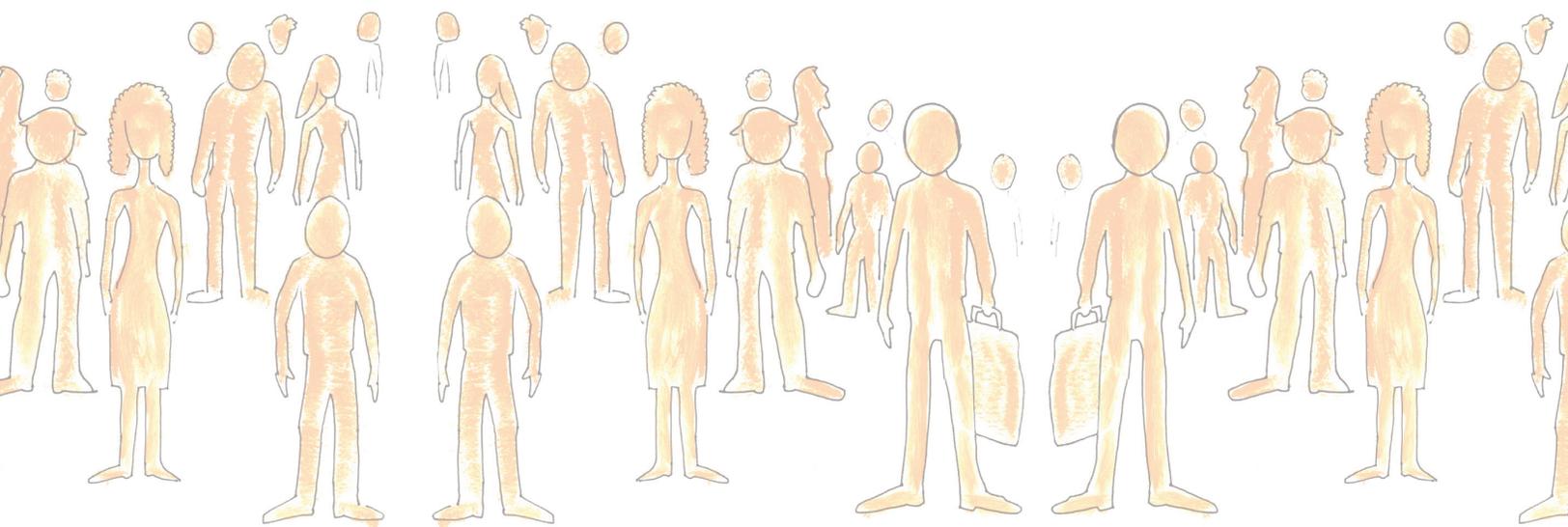
El balance general comparado para los años 2005 y 2006 se muestra a continuación:

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Balance general comparado
Al 31 de diciembre de 2005 y 2006
en millones de colones

	<u>AÑO 2005</u>	<u>AÑO 2006</u>
Activo		
Activo Circulante		
Caja y Bancos	411,9	545,1
Inversiones a corto plazo	-	
Cuentas por cobrar	0,0	10,2
Mercancías en tránsito	-	0,3
Existencias en bodega	49,9	40,1
Gastos pagados por adelantado	-	1,1
Total Activo Circulante	<u>461,8</u>	<u>596,8</u>
Activo Fijo		
Maquinaria y Equipo	1.507,8	1.596,1
Edificios	602,4	602,4
Terrenos	106,7	106,7
Otras Instalaciones	29,9	29,9
Total Activo Fijo	<u>2.246,7</u>	<u>2.335,0</u>
Depreciación Acumulada		
Depreciación Acum. Maq. Y Equipo	-721,3	-779,2
Total Depreciación Acumulada	<u>-721,3</u>	<u>-779,2</u>
Otros Activos		
Libros	2,5	2,5
Depósitos de Garantías recibidos	41,4	33,7
Total otros activos	<u>43,9</u>	<u>36,1</u>
Total del Activo	<u>2.031,1</u>	<u>2.188,7</u>
Pasivo		
Pasivo Circulante		
Solicitudes pendientes	0,0	-
Compromisos Pendientes	130,3	-
Cuentas por pagar	-	3,4
Otras cuentas por pagar	7,2	2,1
Retenciones por pagar	-	3,2
Total del pasivo circulante	<u>137,5</u>	<u>8,6</u>
Otros pasivos		
Depósitos de Garantía P/devolver	41,4	33,7
Total otros pasivos	<u>41,4</u>	<u>33,7</u>
Total del pasivo	<u>178,9</u>	<u>42,3</u>
Erario		
Patrimonio	1.577,8	1.578,2
Excedente ingresos s/ egresos	274,4	568,2
Total del erario	<u>1.852,2</u>	<u>2.146,4</u>
Total del pasivo y erario	<u>2.031,1</u>	<u>2.188,7</u>

Cuadro 3.15

Cuarta Parte
Suplemento Estadístico de la
Memoria del Año Económico



CUADRO 1
GOBIERNO CENTRAL
PRESUPUESTOS APROBADOS PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2006
-En millones de colones-

	Presupuesto inicial (1)	Modificaciones durante el año (2)	Sub-total (3)=(1)+(2)	Sumas por revalidar (4)	Presupuesto definitivo (5)=(3)-(4)
INGRESOS CORRIENTES					
Ingresos tributarios	1.411.244,0	0,0	1.411.244,0	0,0	1.411.244,0
Contribuciones sociales	35.500,0	0,0	35.500,0	0,0	35.500,0
Ingresos no tributarios	9.658,7	0,5	9.659,2	0,0	9.659,2
Transferencias corrientes	17.349,7	0,0	17.349,7	0,0	17.349,7
Subtotal ingresos corrientes	<u>1.473.752,4</u>	<u>0,5</u>	<u>1.473.752,9</u>	<u>0,0</u>	<u>1.473.752,9</u>
INGRESOS DE CAPITAL					
Transferencias de capital	0,0	187.831,7	187.831,7	187.790,1	41,6
Otros ingresos de capital	0,0	1.355,2	1.355,2	798,9	556,3
Subtotal ingresos de capital	<u>0,0</u>	<u>189.186,9</u>	<u>189.186,9</u>	<u>188.589,0</u>	<u>597,9</u>
FINANCIAMIENTO					
Financiamiento Interno					
Colocación interna de títulos valores	1.293.165,2	-35,9	1.293.129,3	0,0	1.293.129,3
Financiamiento Externo					
Préstamos directos externos	0,0	101.173,0	101.173,0	80.472,4	20.700,6
Recursos de vigencias anteriores					
Superávit	3.411,7	347,1	3.758,8	0,0	3.758,8
Subtotal financiamiento	<u>1.296.576,9</u>	<u>101.484,2</u>	<u>1.398.061,1</u>	<u>80.472,4</u>	<u>1.317.588,7</u>
TOTAL INGRESOS	<u>2.770.329,3</u>	<u>290.671,6</u>	<u>3.061.000,9</u>	<u>269.061,4</u>	<u>2.791.939,5</u>
TOTAL EGRESOS	<u>2.770.329,3</u>	<u>290.671,6</u>	<u>3.061.000,9</u>	<u>269.061,4</u>	<u>2.791.939,5</u>
Asamblea Legislativa	16.685,0	0,0	16.685,0	0,0	16.685,0
Contraloría General de la República	9.783,0	311,2	10.094,2	0,0	10.094,2
Defensoría de los Habitantes de la República	1.803,9	40,9	1.844,8	0,0	1.844,8
Presidencia de la República	6.624,8	-23,1	6.601,7	0,0	6.601,7
Ministerio de la Presidencia	3.860,5	-7,0	3.853,5	0,0	3.853,5
Ministerio de Gobernación y Policía	9.629,9	-30,0	9.599,9	0,0	9.599,9
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	13.410,2	-11,0	13.399,2	0,0	13.399,2
Ministerio de Seguridad Pública	50.702,3	1.457,8	52.160,1	0,0	52.160,1
Ministerio de Hacienda	32.721,1	19.605,0	52.326,1	18.700,4	33.625,7
Ministerio de Agricultura y Ganadería	13.397,9	7.023,1	20.421,0	6.750,3	13.670,7
Ministerio de Economía Industria y Comercio	3.915,3	-26,0	3.889,3	0,0	3.889,3
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	86.848,2	60.331,7	147.179,9	45.356,6	101.823,3
Ministerio de Educación Pública	536.314,6	9.125,5	545.440,1	0,0	545.440,1
Ministerio de Salud	45.663,2	9.102,3	54.765,5	8.065,6	46.699,9
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	24.530,1	-19,7	24.510,4	0,0	24.510,4
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	11.228,3	239,5	11.467,8	0,0	11.467,8
Ministerio de Justicia y Gracia	29.204,2	-25,7	29.178,5	0,0	29.178,5
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	673,6	3.800,0	4.473,6	0,0	4.473,6
Ministerio de Comercio Exterior	2.107,9	10,0	2.117,9	0,0	2.117,9
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	2.004,1	1.316,1	3.320,2	795,7	2.524,5
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.899,3	-21,0	1.878,3	0,0	1.878,3
Ministerio del Ambiente y Energía	14.114,4	3.327,4	17.441,8	900,2	16.541,6
Servicio de la deuda pública	1.426.992,4	166.928,2	1.593.920,6	180.000,0	1.413.920,6
Regímenes de pensiones	287.698,8	-1.500,0	286.198,8	0,0	286.198,8
Poder Judicial	104.040,5	9.716,4	113.756,9	8.492,6	105.264,3
Tribunal Supremo de Elecciones	31.936,8	0,0	31.936,8	0,0	31.936,8
Obras específicas	2.539,0	0,0	2.539,0	0,0	2.539,0

Fuente: Contabilidad Nacional, Liquidación del Presupuesto de Ingresos, 2006.

CUADRO 2
GOBIERNO CENTRAL
LIQUIDACIÓN DE INGRESOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2006

-En millones de colones -

	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Diferencia
TOTAL	<u>2.770.329,3</u>	<u>2.791.939,5</u>	<u>2.732.354,8</u>	<u>-59.584,7</u>
INGRESOS CORRIENTES	<u>1.473.752,4</u>	<u>1.473.752,9</u>	<u>1.637.788,0</u>	<u>164.035,1</u>
Ingresos Tributarios	<u>1.411.244,0</u>	<u>1.411.244,0</u>	<u>1.577.733,0</u>	<u>166.489,0</u>
Impuestos a los ingresos y utilidades	<u>362.705,0</u>	<u>362.705,0</u>	<u>394.095,1</u>	<u>31.390,1</u>
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas físicas	<u>105.700,0</u>	<u>105.700,0</u>	<u>70.289,6</u>	<u>-35.410,4</u>
Impuesto sobre salarios, jubilaciones, pensiones y otros pagos laborales del Sector Público	53.100,0	53.100,0	32.778,8	-20.321,2
Impuesto sobre salarios, jubilaciones, pensiones y otros pagos laborales del Sector Privado	43.200,0	43.200,0	20.898,4	-22.301,6
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas físicas	9.400,0	9.400,0	16.612,4	7.212,4
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas jurídicas	<u>164.100,0</u>	<u>164.100,0</u>	<u>280.772,0</u>	<u>116.672,0</u>
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de las personas jurídicas del Sector Público	14.800,0	14.800,0	4.922,8	-9.877,2
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de las personas jurídicas del Sector Privado	149.300,0	149.300,0	275.849,3	126.549,3
Impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores	<u>66.400,0</u>	<u>66.400,0</u>	<u>28.086,3</u>	<u>-38.313,7</u>
Impuesto sobre dividendos	<u>6.400,0</u>	<u>6.400,0</u>	<u>6.497,8</u>	<u>97,8</u>
Del sector público	0,0	0,0	2.877,0	2.877,0
Del sector privado	6.400,0	6.400,0	3.620,8	-2.779,2
Impuesto sobre intereses de títulos valores	<u>60.000,0</u>	<u>60.000,0</u>	<u>21.588,4</u>	<u>-38.411,6</u>
Del sector público	50.000,0	50.000,0	7.507,1	-42.492,9
Del sector privado	10.000,0	10.000,0	14.081,4	4.081,4
Impuesto sobre remesas al exterior	<u>25.800,0</u>	<u>25.800,0</u>	<u>14.258,1</u>	<u>-11.541,9</u>
Impuesto especial s/bancos y entidades financieras no domiciliadas	<u>705,0</u>	<u>705,0</u>	<u>689,2</u>	<u>-15,8</u>
Impuestos sobre la propiedad	<u>57.588,0</u>	<u>57.588,0</u>	<u>62.859,7</u>	<u>5.271,7</u>
Impuesto sobre la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones	<u>37.018,0</u>	<u>37.018,0</u>	<u>37.402,9</u>	<u>384,9</u>
Impuesto sobre la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones. Ley N° 7088	37.000,0	37.000,0	37.387,6	387,6
Timbre Fauna Silvestre. Ley N° 7317 de 30-10-92	18,0	18,0	15,3	-2,7
Impuesto sobre el patrimonio neto. Timbre de educación y cultura. Ley N° 6879 de 19-08-83	<u>770,0</u>	<u>770,0</u>	<u>1.104,2</u>	<u>334,2</u>
Impuesto a los traspasos de bienes inmuebles	<u>12.000,0</u>	<u>12.000,0</u>	<u>16.408,3</u>	<u>4.408,3</u>
Impuesto a los traspasos de vehículos, aeronaves y embarcaciones	<u>7.800,0</u>	<u>7.800,0</u>	<u>7.944,4</u>	<u>144,4</u>
Impuestos sobre bienes y servicios	<u>865.258,0</u>	<u>865.258,0</u>	<u>987.435,7</u>	<u>122.177,7</u>
Impuesto general sobre ventas	<u>631.450,0</u>	<u>631.450,0</u>	<u>738.244,5</u>	<u>106.794,5</u>
Impuesto sobre las ventas	<u>534.450,0</u>	<u>534.450,0</u>	<u>626.706,9</u>	<u>92.256,9</u>
Impuesto sobre las ventas de bienes y servicios internos	260.544,0	260.544,0	306.955,2	46.411,2
Impuesto sobre las ventas de bienes y servicios importados	273.906,0	273.906,0	319.751,7	45.845,7
Impuesto selectivo de consumo	<u>97.000,0</u>	<u>97.000,0</u>	<u>111.537,6</u>	<u>14.537,6</u>
Impuesto selectivo de consumo de bienes internos	17.750,0	17.750,0	17.316,6	-433,4
Impuesto selectivo de consumo de bienes importados	79.250,0	79.250,0	94.221,0	14.971,0
Impuestos específicos sobre producción y consumo de bienes y servicios	<u>233.808,0</u>	<u>233.808,0</u>	<u>249.191,2</u>	<u>15.383,2</u>
Impuestos específicos sobre la explotación de recursos naturales	<u>8,0</u>	<u>8,0</u>	<u>0,2</u>	<u>-7,8</u>
Licencias de caza y pesca continental. Ley N° 7317 de 30-10-92	0,5	0,5	0,0	-0,5
Licencias de caza y pesca (MIRENEM). Ley N° 7317 de 30-10-92	7,5	7,5	0,2	-7,3
Impuestos específicos sobre los combustibles y energéticos	<u>196.000,0</u>	<u>196.000,0</u>	<u>209.766,3</u>	<u>13.766,3</u>
Impuesto único a los combustibles. Art.1, Ley N° 8114.	196.000,0	196.000,0	209.766,3	13.766,3
Impuestos específicos sobre bienes manufacturados	<u>37.200,0</u>	<u>37.200,0</u>	<u>38.984,7</u>	<u>1.784,7</u>
Impuestos específicos sobre bebidas alcohólicas. Ley N° 7972	22.500,0	22.500,0	22.165,9	-334,1
Impuestos específicos sobre bebidas envasadas sin contenido alcohólico. Ley N° 8114	14.000,0	14.000,0	16.041,2	2.041,2
Impuestos específicos sobre los jabones de tocador. Ley N° 8114	700,0	700,0	777,6	77,6
Impuesto específicos sobre la producción y consumo de servicios	<u>600,0</u>	<u>600,0</u>	<u>440,0</u>	<u>-160,0</u>
Impuesto a casinos y salas de juego autorizados. Ley N° 7088 de 30-11-87	600,0	600,0	440,0	-160,0
Impuestos sobre el comercio exterior y transacciones internacionales	<u>123.653,0</u>	<u>123.653,0</u>	<u>131.301,1</u>	<u>7.648,1</u>
Impuesto a la Importaciones	<u>93.800,0</u>	<u>93.800,0</u>	<u>105.742,5</u>	<u>11.942,5</u>
Derechos de importación de mercancías. (Arancel de Aduanas. Ley N° 7417 y modificaciones)	75.800,0	75.800,0	84.744,6	8.944,6
1% sobre el valor aduanero de las mercancías. (Ley N° 7293 y sus reformas)	18.000,0	18.000,0	20.997,9	2.997,9
Impuesto a la Exportaciones	<u>2.040,0</u>	<u>2.040,0</u>	<u>1.284,2</u>	<u>-755,8</u>
Derechos de exportación de mercancías. (Derechos sobre exportación de bananos. Ley N° 7313)	1.900,0	1.900,0	1.112,0	-788,0
Otros impuestos a las exportaciones. (€1.5 Por caja de banano exportado. Ley N° 7147)	140,0	140,0	172,2	32,2
Otros impuestos al comercio y transacciones internacionales	<u>27.813,0</u>	<u>27.813,0</u>	<u>24.274,3</u>	<u>-3.538,7</u>
€ 1.00 por tonelada carga movilizada por Pto Caldera	13,0	13,0	9,2	-3,8
Derechos de salidas del territorio nacional	23.800,0	23.800,0	19.969,1	-3.830,9
Derechos consulares	4.000,0	4.000,0	4.296,1	296,1
Otros impuestos tributarios	<u>2.040,0</u>	<u>2.040,0</u>	<u>2.041,4</u>	<u>1,4</u>
Timbre Fiscal	<u>2.000,0</u>	<u>2.000,0</u>	<u>2.011,7</u>	<u>11,7</u>
Papel sellado	<u>40,0</u>	<u>40,0</u>	<u>29,7</u>	<u>-10,3</u>
Contribuciones Sociales	<u>35.500,0</u>	<u>35.500,0</u>	<u>33.320,6</u>	<u>-2.179,4</u>
Contribuciones a la seguridad social	<u>35.500,0</u>	<u>35.500,0</u>	<u>33.320,6</u>	<u>-2.179,4</u>
Contribución del Magisterio Nacional de miembros activos	9.800,0	9.800,0	9.197,5	-602,5
Contribución del Magisterio Nacional de miembros pensionados	19.600,0	19.600,0	18.093,0	-1.507,0
Contribución a otros Regímenes de Pensiones	6.100,0	6.100,0	6.030,2	-69,8

CUADRO 2 (continuación)

	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Diferencia
Ingresos no tributarios	9.658,7	9.659,2	10.453,0	793,9
Venta de bienes y servicios	4.263,7	4.263,7	5.588,9	1.325,2
<i>Venta de bienes</i>	45,0	45,0	30,6	-14,4
Venta de bienes MOPT-Instituto Geográfico Nacional	45,0	45,0	30,6	-14,4
<i>Venta de servicios</i>	2.085,5	2.085,5	3.389,0	1.303,5
Alquiler de edificios e instalaciones	9,5	9,5	6,7	-2,8
Venta de servicios metroológicos	142,0	142,0	159,9	17,9
Venta de pasaportes y otros (DGMYE)	1.800,0	1.800,0	3.200,5	1.400,5
Venta de servicios-MOPT-Instituto Geográfico Nacional	134,0	134,0	21,9	-112,1
<i>Derechos y tasas administrativas</i>	2.133,2	2.133,2	2.169,4	36,2
Derechos administrativos a los servicios de transporte	1.893,7	1.893,7	1.997,1	103,4
Licencias de conducir	450,0	450,0	463,7	13,7
Canon Consejo de Transporte Público (Ley N° 7969)	1.443,7	1.443,7	1.533,4	89,7
Derechos administrativos a los servicios de transporte portuario	154,5	154,5	164,6	10,1
Revisión de barcos por capitania de puerto	44,0	44,0	46,9	2,9
Derechos de inscripción en el registro naval (Art. 33 Ley N° 8000)	3,0	3,0	2,5	-0,5
Derechos de zarpe embarcaciones extranjeras	90,0	90,0	95,4	5,4
Canon por Certificado de Navegabilidad (Art. 31 Ley N° 8000)	17,5	17,5	19,8	2,3
Derechos administrativos a otros servicios públicos	85,0	85,0	7,7	-77,3
Permisos y renovación cédulas de residencia	85,0	85,0	7,7	-77,3
Ingresos de la propiedad	300,0	300,0	287,2	-12,8
<i>Traspaso de dividendos</i>	279,0	279,0	266,9	-12,1
20% utilidades IMAS (Art. 30 Ley N° 8114)	279,0	279,0	266,9	-12,1
<i>Renta de la propiedad</i>	11,0	11,0	11,3	0,3
Alquiler de terrenos	11,0	11,0	11,3	0,3
<i>Renta de activos financieros</i>	10,0	10,0	9,0	-1,0
Renta de factores productivos y financieros	10,0	10,0	9,0	-1,0
Multas sanciones, remates y confiscaciones	3.735,0	3.735,0	3.079,2	-655,8
<i>Multas y sanciones</i>	3.725,0	3.725,0	3.003,1	-721,9
Multas de tránsito	375,0	375,0	384,2	9,2
Sanciones administrativas y judiciales	3.015,0	3.015,0	2.389,3	-625,7
Otras multas	335,0	335,0	229,7	-105,3
<i>Remates y confiscaciones</i>	10,0	10,0	76,1	66,1
Remates y confiscaciones	10,0	10,0	76,1	66,1
Otros ingresos no tributarios	1.360,0	1.360,5	1.497,7	137,2
<i>Reintegros en efectivo</i>	360,0	360,0	350,1	-9,9
<i>Ingresos varios no especificados</i>	1.000,0	1.000,5	1.147,6	147,1
Transferencias corrientes	17.349,7	17.349,7	16.281,4	-1.068,3
Transferencias corrientes del sector público	16.974,7	16.974,7	16.007,7	-967,0
De Órganos Desconcentrados (FODESAF-OCIE)	12.354,7	12.354,7	11.738,6	-616,1
De Instituciones Públicas de Servicio (Registro Nacional Ley N° 7138)	1.650,0	1.650,0	1.763,2	113,2
De Órganos Desconcentrados (Fodesaf -MOPT)	200,0	200,0	0,0	-200,0
De Órganos Desconcentrados (Fodesaf -PRONAE)	300,0	300,0	0,0	-300,0
De Instituciones Públicas de Servicio (Cuota Org. Internacionales)	100,0	100,0	106,0	6,0
De Inst. Públicas de Servicio - INA	1.778,0	1.778,0	1.777,9	-0,1
De Inst. Públicas Descentralizadas (JUDESUR)	70,0	70,0	70,0	0,0
De Municipalidades -Bienes Inmuebles	150,0	150,0	146,5	-3,5
De Empresas Públicas No Financieras (Cuota Org. Internacionales)	130,0	130,0	124,8	-5,2
De RECOPE (Ley N° 7399, artículo 56)	82,0	82,0	0,0	-82,0
De Empresas Públicas Financieras	160,0	160,0	280,6	120,6
Transferencias corrientes del sector privado	375,0	375,0	273,6	-101,4
Del Sector Privado -Código Notarial	375,0	375,0	273,6	-101,4
INGRESOS DE CAPITAL	0,0	597,9	564,6	-33,3
Transferencia de capital	0,0	41,6	8,3	-33,3
<i>Transferencia de capital del sector externo</i>	0,0	41,6	8,3	-33,3
Otros ingresos de capital	0,0	556,3	556,3	0,0
FINANCIAMIENTO	1.296.576,9	1.317.588,7	1.094.002,2	-223.586,5
Financiamiento interno	1.293.165,2	1.293.129,3	1.069.865,7	-223.263,6
<i>Colocación interna de títulos valores</i>	1.293.165,2	1.293.129,3	1.069.865,7	-223.263,6
Colocación de títulos valores de corto plazo	1.277.776,1	1.277.776,1	1.055.865,7	-221.910,4
Colocación de títulos valores de largo plazo	15.389,1	15.353,2	14.000,0	-1.353,2
Financiamiento externo	0,0	20.700,6	20.700,6	0,0
<i>Préstamos de Organismos Internacionales de Desarrollo</i>	0,0	9.593,2	9.593,2	0,0
Banco Centroamericano de Integración Económica	0,0	3.904,8	3.904,8	0,0
Banco Interamericano de Desarrollo	0,0	2.939,2	2.939,2	0,0
Banco Mundial	0,0	2.684,4	2.684,4	0,0
Fondo Internacional de Desarrollo Agropecuario	0,0	64,8	64,8	0,0
<i>Préstamos de gobiernos extranjeros</i>	0,0	838,3	838,3	0,0
<i>Préstamos directos de bancos privados</i>	0,0	10.269,1	10.269,1	0,0
Recursos de vigencias anteriores	3.411,7	3.758,8	3.435,9	-322,9
<i>Superávit</i>	3.411,7	3.758,8	3.435,9	-322,9

Fuente: Contabilidad Nacional, Liquidación del Presupuesto de Ingresos, 2006.

CUADRO 3
GOBIERNO CENTRAL
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2006
SEGÚN TÍTULO
-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Disponible
Total	<u>2.791.939,5</u>	<u>2.688.557,2</u>	<u>103.382,3</u>
Asamblea Legislativa	16.685,0	14.502,4	2.182,6
Contraloría General de la República	10.094,2	9.014,0	1.080,2
Defensoría de los Habitantes de la República	1.844,8	1.682,9	161,9
Presidencia de la República	6.601,7	6.136,3	465,4
Ministerio de la Presidencia	3.853,5	3.402,7	450,8
Ministerio de Gobernación y Policía	9.599,9	7.933,0	1.666,9
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	13.399,2	12.242,8	1.156,4
Ministerio de Seguridad Pública	52.160,1	49.625,2	2.534,9
Ministerio de Hacienda	33.625,7	26.019,3	7.606,4
Ministerio de Agricultura y Ganadería	13.670,7	13.173,7	497,0
Ministerio de Economía Industria y Comercio	3.889,3	3.694,5	194,8
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	101.823,3	94.949,3	6.874,0
Ministerio de Educación Pública	545.440,1	536.086,9	9.353,2
Ministerio de Salud	46.699,9	45.009,9	1.690,0
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	24.510,4	23.977,5	532,9
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	11.467,8	11.073,6	394,2
Ministerio de Justicia y Gracia	29.178,5	27.934,3	1.244,2
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	4.473,6	4.431,4	42,2
Ministerio de Comercio Exterior	2.117,9	1.751,4	366,5
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	2.524,5	2.164,6	359,9
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.878,3	1.789,1	89,2
Ministerio del Ambiente y Energía	16.541,6	15.849,3	692,3
Servicio de la Deuda Pública	1.413.920,6	1.364.635,2	49.285,4
Regímenes de Pensiones	286.198,8	282.034,6	4.164,2
Poder Judicial	105.264,3	104.476,1	788,2
Tribunal Supremo de Elecciones	31.936,8	24.967,2	6.969,6
Obras específicas	2.539,0	0,0	2.539,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estado del Presupuesto de Egresos al 31 de diciembre de 2006.

CUADRO 4
GOBIERNO CENTRAL
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2006
SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Disponible
TOTAL	<u>2.791.939,5</u>	<u>2.688.557,2</u>	<u>103.382,3</u>
Gastos corrientes	<u>1.709.548,4</u>	<u>1.654.336,7</u>	<u>55.211,7</u>
Gastos de consumo	<u>597.633,7</u>	<u>572.684,0</u>	<u>24.949,7</u>
Remuneraciones	<u>537.494,4</u>	<u>526.776,8</u>	<u>10.717,6</u>
Sueldos y salarios	455.357,5	446.831,6	8.525,9
Contribuciones sociales	82.136,9	79.945,2	2.191,7
Adquisición de bienes y servicios	<u>60.139,3</u>	<u>45.907,2</u>	<u>14.232,1</u>
Intereses	<u>456.296,3</u>	<u>436.702,1</u>	<u>19.594,2</u>
Internos	366.978,2	349.454,3	17.523,9
Externos	89.318,1	87.247,8	2.070,3
Transferencias corrientes	<u>655.618,4</u>	<u>644.950,6</u>	<u>10.667,8</u>
Transferencias corrientes al sector público	343.437,3	340.159,4	3.277,9
Transferencias corrientes al sector privado	310.072,4	302.733,7	7.338,7
Transferencias corrientes al sector externo	2.108,7	2.057,5	51,2
Gastos de capital	<u>1.082.391,1</u>	<u>1.034.220,5</u>	<u>48.170,6</u>
Formación de capital	<u>18.882,3</u>	<u>15.112,5</u>	<u>3.769,8</u>
Edificaciones	3.038,5	1.867,3	1.171,2
Vías de comunicación	15.514,1	13.120,6	2.393,5
Instalaciones	93,4	40,3	53,1
Otras obras	236,3	84,3	152,0
Adquisición de activos	<u>12.998,4</u>	<u>6.224,8</u>	<u>6.773,6</u>
Maquinaria y equipo	11.823,1	5.478,8	6.344,3
Terrenos	1.115,4	731,9	383,5
Edificios	58,9	14,1	44,8
Activos de valor	1,0	0,0	1,0
Transferencias de capital	<u>97.317,8</u>	<u>89.162,2</u>	<u>8.155,6</u>
Transferencias de capital al sector público	96.379,3	88.295,7	8.083,6
Transferencias de capital al sector privado	908,5	836,5	72,0
Transferencias de capital al sector externo	30,0	30,0	0,0
Transacciones financieras	<u>953.192,6</u>	<u>923.721,0</u>	<u>29.471,6</u>
Amortización	<u>953.192,6</u>	<u>923.721,0</u>	<u>29.471,6</u>
Amortización interna	901.678,0	878.565,5	23.112,5
Amortización externa	51.514,6	45.155,5	6.359,1

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estado del Presupuesto de Egresos al 31 de diciembre de 2006.

CUADRO 5
GOBIERNO CENTRAL
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2006
SEGÚN FUNCIÓN
-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Disponible
TOTAL	<u>2.791.939,5</u>	<u>2.688.557,2</u>	<u>103.382,3</u>
Funciones de servicios públicos generales	<u>771.319,2</u>	<u>725.062,1</u>	<u>46.257,1</u>
Servicios públicos generales	580.298,0	540.436,2	39.861,8
Orden público y seguridad	<u>191.021,2</u>	<u>184.625,9</u>	<u>6.395,3</u>
Servicios de policía	54.696,6	50.674,4	4.022,2
Justicia	109.266,1	108.103,9	1.162,2
Centros de reclusión	21.581,5	20.662,5	919,0
Investigación y desarrollo relacionados con el orden público y la seguridad	6,0	6,0	0,0
Orden público y seguridad no especificada	5.471,0	5.179,1	291,9
Funciones de servicios económicos	<u>160.203,2</u>	<u>152.032,6</u>	<u>8.170,6</u>
Asuntos económicos	<u>152.573,5</u>	<u>145.122,2</u>	<u>7.451,3</u>
Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	29.611,8	28.772,0	839,8
Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	21.591,2	21.094,2	497,0
Combustibles y energía	148,9	115,9	33,0
Minería, manufacturas y construcción	2.505,4	2.098,3	407,1
Transporte	98.193,7	92.519,3	5.674,4
Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos	522,5	522,5	0,0
Protección del medio ambiente	<u>7.629,7</u>	<u>6.910,4</u>	<u>719,3</u>
Disposición de desechos	150,0	0,0	150,0
Disposición de aguas residuales	25,0	25,0	0,0
Protección de la diversidad biológica y del paisaje	6.387,3	6.055,6	331,7
Protección del medio ambiente no especificados	1.067,4	829,8	237,6
Funciones de servicios sociales	<u>907.424,5</u>	<u>887.938,2</u>	<u>19.486,3</u>
Vivienda y otros servicios comunitarios	<u>11.855,1</u>	<u>8.257,9</u>	<u>3.597,2</u>
Desarrollo comunitario	6.581,2	3.088,7	3.492,5
Abastecimiento de agua	4,5	0,0	4,5
Alumbrado público	23,0	23,0	0,0
Investigación y desarrollo relacionados con la vivienda y los servicios comunitarios	202,0	187,9	14,1
Vivienda y servicios comunitarios no especificados	5.044,4	4.958,3	86,1
Salud	<u>46.550,0</u>	<u>45.009,9</u>	<u>1.540,1</u>
Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	<u>12.253,9</u>	<u>11.795,1</u>	<u>458,8</u>
Educación	<u>546.011,3</u>	<u>536.658,1</u>	<u>9.353,2</u>
Enseñanza materno infantil, preescolar y primaria	201.338,9	200.416,4	922,5
Enseñanza secundaria	121.304,2	120.784,0	520,2
Enseñanza postsecundaria no terciaria o parauniversitaria	3.727,0	3.727,0	0,0
Enseñanza terciaria o universitaria	112.264,2	112.264,2	0,0
Enseñanza no atribuible a ningún nivel	220,7	220,7	0,0
Servicios auxiliares de educación	28.468,2	26.945,2	1.523,0
Investigación y desarrollo relacionados con la educación	155,1	155,1	0,0
Enseñanza no especificada	78.533,0	72.145,5	6.387,5
Protección social	<u>290.754,2</u>	<u>286.217,2</u>	<u>4.537,0</u>
Pensiones	286.832,1	282.631,6	4.200,5
Ayuda a familias	1.714,3	1.714,3	0,0
Investigación y desarrollo relacionados con la protección social	1.282,3	947,1	335,2
Protección social no especificada	925,5	924,2	1,3
Transacciones no asociadas a funciones	<u>952.992,6</u>	<u>923.524,3</u>	<u>29.468,3</u>

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estado del presupuesto de Egresos al 31 de diciembre de 2006

CUADRO 6
GOBIERNO CENTRAL
EGRESOS EJECUTADOS DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2006
POR CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
SEGÚN TÍTULO
 -En millones de colones-

	Gastos corrientes								Gastos de capital				Transacciones financieras	
	Total	Total gastos corrientes	Sueldos y salarios	Contribuciones sociales	Adquisición de bienes y servicios	Intereses internos	Intereses externos	Transferencias corrientes	Total gastos de capital	Formación de capital	Adquisición de activos	Transferencias de capital	Amortización interna	Amortización externa
Total	2.688.557,2	1.654.336,7	446.831,6	79.945,2	45.907,2	349.454,3	87.247,8	644.950,6	1.034.220,5	15.112,5	6.224,8	89.162,2	878.565,5	45.155,5
Asamblea Legislativa	14.502,4	14.502,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14.502,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contraloría General de la República	9.014,0	8.908,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8.908,0	106,0	0,0	0,0	106,0	0,0	0,0
Defensoría de los Habitantes de la República	1.682,9	1.639,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.639,2	43,7	0,0	0,0	43,7	0,0	0,0
Presidencia de la República	6.136,3	5.856,9	2.083,4	360,2	807,5	0,0	0,0	2.605,8	279,4	0,0	79,4	200,0	0,0	0,0
Ministerio de la Presidencia	3.402,7	3.345,7	1.718,4	303,9	395,0	0,0	0,0	928,4	57,0	10,8	46,2	0,0	0,0	0,0
Ministerio de Gobernación y Policía	7.933,0	6.475,4	3.074,0	566,4	944,0	0,0	0,0	1.891,0	1.457,6	28,6	158,0	1.271,0	0,0	0,0
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	12.242,8	12.156,7	6.736,5	1.297,3	2.839,3	0,0	0,0	1.283,6	86,1	20,6	65,5	0,0	0,0	0,0
Ministerio de Seguridad Pública	49.625,2	49.028,7	35.263,4	6.255,8	6.245,7	0,0	0,0	1.263,8	596,5	49,0	547,5	0,0	0,0	0,0
Ministerio de Hacienda	26.019,3	24.284,5	13.976,6	2.772,3	4.639,6	21,6	0,0	2.874,4	1.734,8	51,2	1.453,6	0,0	230,0	0,0
Ministerio de Agricultura y Ganadería	13.173,7	12.216,0	7.879,3	1.373,0	855,6	8,0	0,0	2.100,1	957,7	0,0	122,9	824,8	10,0	0,0
Ministerio de Economía Industria y Comercio	3.694,5	3.657,6	1.188,1	211,1	358,6	0,0	0,0	1.899,8	36,9	0,0	36,9	0,0	0,0	0,0
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	94.949,3	18.390,4	7.430,1	2.336,7	2.891,9	13,1	0,0	5.718,6	76.558,9	14.852,6	306,5	61.373,5	26,3	0,0
Ministerio de Educación Pública	536.086,9	528.220,5	310.526,2	54.822,4	9.981,4	0,0	0,0	152.890,5	7.866,4	0,0	1.590,2	6.276,2	0,0	0,0
Ministerio de Salud	45.009,9	44.475,8	17.564,9	2.985,5	1.949,7	0,0	0,0	21.975,7	534,1	0,0	63,1	471,0	0,0	0,0
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	23.977,5	23.916,7	3.339,8	577,4	599,9	0,0	0,0	19.399,6	60,8	0,0	45,8	15,0	0,0	0,0
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	11.073,6	9.333,7	2.636,4	445,0	369,3	0,0	0,0	5.883,0	1.739,9	67,5	42,4	1.630,0	0,0	0,0
Ministerio de Justicia y Gracia	27.934,3	26.586,0	18.719,6	3.086,0	4.411,4	0,0	0,0	369,0	1.348,3	10,0	338,3	1.000,0	0,0	0,0
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	4.431,4	4.415,8	398,1	69,9	134,6	0,0	0,0	3.813,2	15,6	0,0	15,6	0,0	0,0	0,0
Ministerio de Comercio Exterior	1.751,4	1.697,2	726,0	129,6	334,4	0,0	0,0	507,2	54,2	0,0	54,2	0,0	0,0	0,0
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	2.164,6	1.563,9	1.065,2	188,5	282,6	0,0	0,0	27,6	600,7	0,0	28,3	572,4	0,0	0,0
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.789,1	1.771,1	281,8	48,2	70,2	0,0	0,0	1.370,9	18,0	0,0	18,0	0,0	0,0	0,0
Ministerio del Ambiente y Energía	15.849,3	7.160,1	5.585,8	961,1	442,0	0,0	0,0	171,2	8.689,2	12,7	758,2	7.918,3	0,0	0,0
Servicio de la Deuda Pública	1.364.635,2	441.377,3	0,0	0,0	4.717,9	349.411,6	87.247,8	0,0	923.257,9	0,0	0,0	0,0	878.102,4	45.155,5
Regímenes de pensiones	282.034,6	281.837,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	281.837,8	196,8	0,0	0,0	0,0	196,8	0,0
Poder Judicial	104.476,1	97.015,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	97.015,8	7.460,3	0,0	0,0	7.460,3	0,0	0,0
Tribunal Supremo de Elecciones	24.967,2	24.503,5	6.638,0	1.154,9	2.636,6	0,0	0,0	14.074,0	463,7	9,5	454,2	0,0	0,0	0,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estado del Presupuesto de Egresos al 31 de diciembre de 2006.

CUADRO 7
GOBIERNO CENTRAL
EJECUCIÓN EFECTIVA CONSOLIDADA 2006
-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado	Ejecución presupuestaria	Ejecución efectiva consolidada
INGRESOS CORRIENTES	<u>1.473.752,9</u>	<u>1.637.788,0</u>	<u>1.638.344,3</u>
Ingresos tributarios	<u>1.411.244,0</u>	<u>1.577.733,0</u>	<u>1.577.733,0</u>
Impuestos a los ingresos y utilidades	<u>362.705,0</u>	<u>394.095,2</u>	<u>394.095,2</u>
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas físicas	105.700,0	70.289,6	70.289,6 1/
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas jurídicas	164.100,0	280.772,0	280.772,0 1/
Impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores	66.400,0	28.086,3	28.086,3 1/
Impuesto sobre remesas al exterior	25.800,0	14.258,1	14.258,1 1/
Impuesto especial sobre bancos y entidades financieras no domiciliadas	705,0	689,2	689,2
Impuestos sobre la propiedad	<u>57.588,0</u>	<u>62.859,7</u>	<u>62.859,7</u>
Impuestos sobre bienes y servicios	<u>865.258,0</u>	<u>987.435,7</u>	<u>987.435,7</u>
Impuesto general sobre las ventas	534.450,0	626.706,9	626.706,9
Impuesto selectivo de consumo	97.000,0	111.537,6	111.537,6
Impuestos específicos sobre la producción y consumo de bienes y servicios	233.808,0	249.191,2	249.191,2
Otros impuestos a los bienes y servicios	0,0	0,0	0,0
Impuesto sobre comercio exterior y transacciones internacionales	<u>123.653,0</u>	<u>131.301,0</u>	<u>131.301,0</u>
Impuestos a las importaciones	93.800,0	105.742,5	105.742,5
Impuestos a las exportaciones	2.040,0	1.284,2	1.284,2
Otros impuestos sobre el comercio exterior y transacciones internacionales	27.813,0	24.274,3	24.274,3
Otros ingresos tributarios	<u>2.040,0</u>	<u>2.041,4</u>	<u>2.041,4</u>
Contribuciones sociales	<u>35.500,0</u>	<u>33.320,6</u>	<u>33.320,6</u>
Contribuciones a la seguridad social	<u>35.500,0</u>	<u>33.320,6</u>	<u>33.320,6</u>
Contribución al seguro de salud	0,0	0,0	0,0
Contribución al seguro de pensiones	0,0	0,0	0,0
Contribución a regímenes especiales de pensiones	35.500,0	33.320,6	33.320,6
Otras contribuciones sociales	0,0	0,0	0,0
Ingresos no tributarios	<u>9.659,2</u>	<u>10.453,1</u>	<u>11.009,4</u>
Venta de bienes y servicios	<u>4.263,7</u>	<u>5.589,0</u>	<u>5.589,0</u>
Venta de bienes	45,0	30,6	30,6
Venta de servicios	2.085,5	3.389,0	3.389,0
Derechos administrativos	2.133,2	2.169,4	2.169,4
Ingresos de la propiedad	<u>300,0</u>	<u>287,2</u>	<u>843,5</u>
Traspaso de dividendos	279,0	266,9	266,9
Renta de la propiedad	11,0	11,3	11,3
Renta de activos financieros	10,0	9,0	565,3
Multas, sanciones, remates y confiscaciones	<u>3.735,0</u>	<u>3.079,2</u>	<u>3.079,2</u>
Intereses moratorios	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>
Otros ingresos no tributarios	<u>1.360,5</u>	<u>1.497,7</u>	<u>1.497,7</u>
Transferencias corrientes	<u>17.349,7</u>	<u>16.281,3</u>	<u>16.281,3</u>
Transferencias corrientes del sector público	16.974,7	16.007,7	16.007,7
Transferencias corrientes del sector privado	375,0	273,6	273,6
Transferencias corrientes del sector externo	0,0	0,0	0,0
GASTOS CORRIENTES	<u>1.709.548,4</u>	<u>1.654.336,7</u>	<u>1.636.130,1</u>
Gastos de consumo	<u>597.633,7</u>	<u>572.684,0</u>	<u>689.136,7</u>
Remuneraciones	<u>537.494,4</u>	<u>526.776,8</u>	<u>635.155,6</u>
Sueldos y salarios	455.357,5	446.831,6	534.618,1
Contribuciones sociales	82.136,9	79.945,2	100.537,5
Adquisición de bienes y servicios	<u>60.139,3</u>	<u>45.907,2</u>	<u>53.981,1</u>

CUADRO 7 (continuación)

	Presupuesto aprobado	Ejecución presupuestaria	Ejecución efectiva consolidada
Intereses	456.296,3	436.702,1	436.702,1
Internos	366.978,2	349.454,3	349.454,3
Externos	89.318,1	87.247,8	87.247,8
Transferencias corrientes	<u>655.618,4</u>	<u>644.950,6</u>	<u>510.291,3</u>
Transferencias corrientes al sector público	343.437,3	340.159,4	218.129,8
Transferencias corrientes al sector privado	310.072,4	302.733,7	290.067,0
Transferencias corrientes al sector externo	2.108,7	2.057,5	2.094,4
Ahorro	<u>-235.795,5</u>	<u>-16.548,7</u>	<u>2.214,2</u>
+Transferencias de capital netas	<u>-97.317,8</u>	<u>-89.162,2</u>	<u>-81.552,2</u>
Transferencias de capital recibidas	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>
Transferencias de capital otorgadas (-)	<u>97.317,8</u>	<u>89.162,2</u>	<u>81.552,2</u>
Transferencias de capital al sector público	96.379,3	88.295,7	80.685,7
Transferencias de capital al sector privado	908,5	836,5	836,5
Transferencias de capital al sector externo	30,0	30,0	30,0
-Formación de capital fijo	<u>30.764,3</u>	<u>20.605,4</u>	<u>23.949,6</u>
Adquisición de activos de capital	<u>30.764,3</u>	<u>20.605,4</u>	<u>23.949,6</u>
Construcciones	18.941,2	15.126,6	17.153,0
Maquinaria y equipo	11.823,1	5.478,8	6.796,6
Venta de activos de capital (-)	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>
Construcciones	0,0	0,0	0,0
Maquinaria y equipo	0,0	0,0	0,0
-Compra neta de terrenos e intangibles	<u>1.116,4</u>	<u>731,6</u>	<u>733,2</u>
Compra	1.116,4	731,6	733,2
Venta (-)	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>
-Concesión neta de préstamos	<u>-1.355,2</u>	<u>-556,3</u>	<u>0,0</u>
Concesión	0,0	0,0	0,0
Recuperaciones (-)	1.355,2	556,3	0,0
Ingresos totales	1.473.752,9	1.637.788,0	1.638.344,3
Gastos totales	1.838.746,9	1.764.835,9	1.742.365,1
Déficit (-)	<u>-363.638,8</u>	<u>-126.491,6</u>	<u>-104.020,8</u>
Financiamiento	<u>363.638,8</u>	<u>126.491,6</u>	<u>104.020,8</u>
Crédito neto	<u>360.637,2</u>	<u>166.845,2</u>	<u>160.710,4</u>
Crédito neto bonificado	<u>391.940,9</u>	<u>191.763,2</u>	<u>188.240,2</u>
Interno	391.940,9	191.763,2	188.240,2
Externo	0,0	0,0	0,0
Otros créditos netos	<u>-31.303,7</u>	<u>-24.918,0</u>	<u>-27.529,8</u>
Créditos recibidos	<u>20.700,6</u>	<u>20.700,6</u>	<u>17.457,2</u>
Internos	0,0	0,0	0,0
Externos	20.700,6	20.700,6	17.457,2
Amortizaciones	<u>52.004,3</u>	<u>45.618,6</u>	<u>44.987,0</u>
Internas	489,7	463,1	463,1
Externas	51.514,6	45.155,5	44.523,9
Otro financiamiento neto	<u>3.001,6</u>	<u>-40.353,6</u>	<u>-56.689,7</u>

1/ La Contraloría ha señalado el incorrecto registro de estos conceptos del grupo Impuestos sobre Ingresos y Utilidades (sección 1.4 del Capítulo 1 de la Segunda Parte de esta Memoria). Se apuntan los mismos datos de la liquidación de presupuesto, por cuanto no se tiene información fidedigna para los subgrupos.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Liquidación de ingresos y egresos del Presupuesto Nacional

CUADRO 8
GOBIERNO CENTRAL
GASTO EFECTIVO CONSOLIDADO 2006
POR FUNCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
-En millones de colones-

	Total	Servicios públicos generales	Orden público y seguridad	Asuntos económicos			
				Subtotal Asuntos económicos	Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	Agricultura, ganadería, caza y pesca	Minería y Combustibles
Gasto total	1.742.365	523.957	179.856	144.586	28.667	21.089	2.213
Gastos corrientes	1.636.130	521.641	174.089	59.138	28.519	12.249	458
Gastos de consumo	689.137	78.399	171.323	29.347	7.164	10.103	402
Remuneraciones	635.156	61.283	151.785	24.576	5.960	9.252	351
Sueldos y salarios	534.618	51.636	124.945	20.040	5.068	7.879	204
Contribuciones sociales	100.538	9.647	26.840	4.537	891	1.373	147
Asociaciones solidaristas	693	423	239	30	0	30	0
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	2.477	231	585	122	23	36	4
Jta. y Fondo Pensiones y Jubilaciones Magisterio Nacl. y Poder Judicial	19.494	5	7.722	0	0	0	0
CCSS Cont.patronal seguro pensiones	9.350	2.049	2.371	1.067	219	322	33
CCSS Cont.patronal seguro salud	46.031	4.646	10.697	2.207	426	662	69
Fondo capitalización laboral y Régimen obligatorio de pensiones	22.492	2.292	5.226	1.111	223	324	40
Adquisición de bienes y servicios	53.981	17.116	19.538	4.771	1.204	851	51
Intereses	436.702	436.702	0	0	0	0	0
Internos	349.454	349.454	0	0	0	0	0
Externos	87.248	87.248	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	510.291	6.540	2.766	29.791	21.355	2.146	55
Transferencias corrientes al sector público	218.130	3.192	295	27.980	19.971	2.034	49
A Instituciones No Empresariales y Órganos Desconcentrados	212.103	3.192	281	27.819	19.952	1.899	49
Juntas de Educación y Administrativas de colegio	25.386	0	0	0	0	0	0
Instituciones de Educación Superior	111.803	0	0	0	0	0	0
CCSS contribución estatal seguros de pensiones y salud	1.436	90	250	124	25	36	4
CCSS Régimen no contributivo y otros aportes	35.622	1	0	12.686	12.686	0	0
CONAVI	3.500	0	0	0	0	0	0
OTROS	34.356	3.101	31	11.510	7.241	1.863	45
A Gobiernos Locales	1.485	1	14	21	7	7	0
Resto sector público	4.542	0	0	141	13	128	0
Transferencias corrientes al sector privado	290.067	2.262	2.440	1.296	964	43	0
Pensiones	251.275	0	0	0	0	0	0
Resto	38.792	2.262	2.440	1.296	964	43	0
Transferencias corrientes al sector externo	2.094	1.085	31	514	420	69	7
Gastos de capital	106.235	2.316	5.767	85.448	148	8.840	1.755
Transferencias de capital	81.552	0	1.000	70.363	15	8.718	0
Transferencias de capital al sector público	80.686	0	1.000	69.600	0	8.000	0
A Instituciones No Empresariales y Órganos Desconcentrados	69.802	0	1.000	59.214	0	8.000	0
Juntas de Educación y Administrativas de Colegio	6.443	0	0	0	0	0	0
FONAFIFO	7.868	0	0	7.868	0	7.868	0
CONAVI	40.428	0	0	40.428	0	0	0
CTAC	10.786	0	0	10.786	0	0	0
OTROS	4.278	0	1.000	132	0	132	0
A Gobiernos Locales	10.243	0	0	9.747	0	0	0
Resto sector público	640	0	0	640	0	0	0
Transferencias de capital al sector privado	836	0	0	732	15	687	0
Transferencias de capital al sector externo	30	0	0	30	0	30	0
Formación bruta de capital fijo	23.950	2.316	4.767	15.085	133	122	1.755
Construcciones	17.153	69	2.386	14.636	0	0	1.722
Maquinaria y equipo	6.797	2.245	2.381	449	133	122	32
Adquisición de terrenos e intangibles	733	1	0	0	0	0	0
Concesión neta de préstamos	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Liquidación de ingresos y egresos del Presupuesto Nacional

CUADRO 9
GOBIERNO CENTRAL
MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA OCURRIDO EN 2006
SEGÚN INSTRUMENTO
-En millones de colones-

	Saldo al 31/12/05	Desembolsos durante 2006	Amortización durante 2006	Otros orígenes del cambio en el saldo ^{1/}	Saldo al 31/12/06	Intereses y comisiones pagados en 2006
TOTAL DEUDA INTERNA	2.398.387,0 ^{2/}	1.804.827,5	1.616.587,4	48.174,7	2.634.801,9 ^{2/}	349.411,3
Bonos	2.387.320,3	1.804.827,5	1.615.032,8	48.174,7	2.625.289,7	347.659,7
Tasa Básica	460.881,0	0,0	2.989,2	0,0	457.891,8	89.789,4
TUDES	476.156,3	198,6	190.390,1	34.434,1	320.398,9	22.096,0
Cero Cupón	289.053,9	1.080.122,4	957.659,0	0,0	411.517,4	44.087,0
Cero Cupón \$	6.716,1	44.039,1	6.880,3	219,5	44.094,3	0,0
TP \$	321.822,3	84.084,8	85.149,1	12.211,3	332.969,3	26.748,4
TP \$ (A)	31.785,8	0,0	2,5	1.309,8	33.093,0	3.306,5
TP Colones	800.905,0	596.382,6	371.962,6	0,0	1.025.325,0	161.632,2
Deuda con terceros	11.064,4	0,0	1.554,6	0,0	9.509,8	1.751,6
Deuda política	2,4	0,0	0,0	0,0	2,4	0,0

1/ Debido fundamentalmente a la variación del tipo de cambio del dólar con respecto a las monedas en que fue contraída la deuda interna.

2/ Este saldo coincide con el dato de "valor nominal" publicado en la página web del BCCR; la tenencia o distribución según acreedor del saldo de la deuda interna en títulos del Gobierno Central a valor transado según datos en página web del BCCR es:

Al 31 de diciembre del 2005: Sector Privado, 28%; CCSS, 19,1%; BNCR 12,34%; INS, 11,29%; otras instituciones públicas, 29,27%.

Al 31 de diciembre del 2006: Sector Privado, 36,75%; CCSS, 19,46%; INS, 9,55%; BNCR, 7,78%; otras instituciones públicas, 26,46%.

Fuente: Tesorería Nacional.

CUADRO 10
GOBIERNO CENTRAL
MOVIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA DOCUMENTADA OCURRIDO EN 2006
SEGÚN INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREEDOR
-En millones de colones-

	Saldo al 31/12/05	Desembolsos durante 2006	Amortización durante 2006	Otros orígenes del cambio en el saldo 1/	Saldo al 31/12/06	Intereses y comisiones pagados en 2006
TOTAL	<u>1.178.277,1</u>	<u>17.457,2</u>	<u>44.523,9</u>	<u>51.456,4</u>	<u>1.202.666,8</u>	<u>87.392,4</u>
Préstamos Directos	<u>307.284,6</u>	<u>17.457,2</u>	<u>44.523,9</u>	<u>15.563,9</u>	<u>295.781,8</u>	<u>12.856,5</u>
Multilaterales	244.378,8	6.568,8	36.097,1	12.652,8	227.503,3	10.459,8
Bilaterales	62.905,8	10.888,4	8.426,8	2.911,1	68.278,6	2.396,7
Comerciales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bonos	<u>870.992,5</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>35.892,5</u>	<u>906.885,0</u>	<u>74.535,9</u>
Comerciales	870.992,5	0,0	0,0	35.892,5	906.885,0	74.535,9
Multilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

1/ Debido fundamentalmente a la variación del tipo de cambio del dólar con respecto a las monedas en que fue contraída la deuda externa y a ajustes realizados al informe emitido por el Ministerio de Hacienda.

Fuente: Tesorería Nacional.

CUADRO 11
GOBIERNO CENTRAL
SALDO DE LA DEUDA INTERNA DOCUMENTADA AL 31-12-2006
POR PERÍODO EN QUE OCURRE EL VENCIMIENTO
SEGÚN INSTRUMENTO
-En millones de colones-

	Total	2007	2008-2011	Después de 2011
TOTAL	2.634.801,9	805.174,3	1.219.395,0	610.232,6
Tasa Básica	467.401,6	13.966,8	87.534,4	365.900,4
TUDES	320.398,9	45.374,3	147.245,7	127.778,9
Cero Cupón	411.517,4	411.517,4	0,0	0,0
Cero Cupón \$	44.094,3	44.094,3	0,0	0,0
TP \$	332.969,3	84.836,4	246.363,2	1.769,7
TP \$ (A)	33.093,0	0,0	30.750,7	2.342,4
TP Colones	1.025.325,0	205.382,7	707.501,1	112.441,2
Deuda Política	2,4	2,4	0,0	0,0

Fuente: Tesorería Nacional.

CUADRO 12
GOBIERNO CENTRAL
SALDO DE LA DEUDA EXTERNA DOCUMENTADA AL 31-12-2006
POR PERÍODO EN QUE OCURRE EL VENCIMIENTO
SEGÚN INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREEDOR
-En millones de colones-

	Total	2007	2008-2011	Después de 2011
TOTAL	<u>1.202.666,8</u>	<u>36.752,8</u>	<u>517.256,9</u>	<u>648.657,1</u>
Préstamos Directos	<u>295.781,8</u>	<u>36.752,8</u>	<u>128.591,9</u>	<u>130.437,2</u>
Multilateral	227.503,3	28.271,4	97.680,7	101.551,2
Bilateral	68.278,6	8.481,4	30.911,2	28.886,0
Comercial	0,0	0,0	0,0	0,0
Bonos	<u>906.885,0</u>	<u>0,0</u>	<u>388.665,0</u>	<u>518.220,0</u>
Comercial	906.885,0	0,0	388.665,0	518.220,0
Multilateral	0,0	0,0	0,0	0,0
Bilateral	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros Créditos 1/				

Nota: Los montos señalados en los diversos períodos en que ocurre el vencimiento están calculados bajo el supuesto de ausencia de variaciones de los tipos de cambio de las monedas involucradas. En particular, el tipo de cambio del colón con respecto al dólar utilizado fue de ₡518,22 por US\$1. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Tesorería Nacional.

CUADRO 13
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
 -En millones de colones-

Órganos Desconcentrados		Ingresos	Egresos	Saldo
TOTAL	Aprobado	275.702,0	275.702,0	
	Ejecutado	286.719,5	218.360,3	68.359,2
	Diferencia	<u>11.017,5</u>	<u>57.341,7</u>	
Consejo de Seguridad Vial	Aprobado	12.872,6	12.872,6	
	Ejecutado	13.371,9	11.578,3	1.793,6
	Diferencia	499,3	1.294,3	
Consejo Nacional de Vialidad	Aprobado	55.007,5	55.007,5	
	Ejecutado	58.097,7	48.993,4	9.104,3
	Diferencia	3.090,2	6.014,1	
Consejo Técnico de Aviación Civil	Aprobado	17.598,8	17.598,8	
	Ejecutado	24.933,3	7.842,3	17.091,0
	Diferencia	7.334,5	9.756,5	
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	Aprobado	103.886,5	103.886,5	
	Ejecutado	103.628,8	99.730,6	3.898,2
	Diferencia	-257,7	4.155,9	
Fondo de Parques Nacionales	Aprobado	5.442,8	5.442,8	
	Ejecutado	4.917,6	2.841,6	2.076,0
	Diferencia	-525,2	2.601,2	
Fondo Nacional de Becas	Aprobado	7.007,3	7.007,3	
	Ejecutado	6.958,7	6.544,8	413,9
	Diferencia	-48,6	462,5	
Junta Administrativa del Registro Nacional	Aprobado	10.468,5	10.468,5	
	Ejecutado	14.753,1	8.711,3	6.041,8
	Diferencia	4.284,6	1.757,2	
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	Aprobado	5.698,4	5.698,4	
	Ejecutado	4.977,2	4.801,4	175,8
	Diferencia	-721,2	897,0	
Otros	Aprobado	57.719,6	57.719,6	
	Ejecutado	55.081,2	27.316,6	27.764,6
	Diferencia	-2.638,4	30.403,0	

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de los Órganos.

CUADRO 14
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006

- En millones de colones -

Clasificación Económica	Órganos									
	TOTAL	CONAVI	COSEVI	CTAC	FODESAF	FONDO DE PARQUES NACIONALES	FONABE	OCIS	REGISTRO NACIONAL	OTRAS
Total	286.719,5	58.097,7	13.371,9	24.933,3	103.628,8	4.917,6	6.958,7	4.977,2	14.753,1	55.081,2
INGRESOS CORRIENTES	189.410,6	7.387,4	10.353,4	6.742,8	103.234,5	3.334,0	6.958,7	4.655,7	13.809,3	32.934,8
Ingresos tributarios	16.149,9	0,0	748,1	0,0	0,0	655,1	0,0	0,0	13.255,5	1.491,2
<i>Impuesto sobre la propiedad</i>	121,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	121,0
<i>Impuesto sobre bienes y servicios</i>	1.185,5	0,0	7,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.178,5
<i>Impuestos sobre comercio exterior y transacciones internacionales</i>	95,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	95,5
<i>Otros</i>	14.747,9	0,0	741,1	0,0	0,0	655,1	0,0	0,0	13.255,5	96,2
Contribuciones sociales	99.177,4	0,0	0,0	0,0	99.177,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Contribución a la seguridad social</i>	99.177,4	0,0	0,0	0,0	99.177,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos no tributarios	28.725,3	3.887,4	6.033,9	6.290,9	175,0	2.678,9	0,0	11,0	58,1	9.590,1
<i>Venta de bienes</i>	3.174,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3.174,7
<i>Venta de servicios</i>	8.455,1	0,0	216,2	833,7	0,0	2.638,8	0,0	0,0	44,2	4.722,2
<i>Derechos administrativos</i>	11.738,5	3.790,2	2.665,5	5.231,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	51,2
<i>Derechos administrativos a los servicios de transporte</i>	7.997,8	3.790,2	0,0	4.207,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Otros</i>	3.740,7	0,0	2.665,5	1.024,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	51,2
<i>Ingresos de la propiedad</i>	840,6	7,0	105,3	187,2	175,0	39,8	0,0	9,7	12,9	303,7
<i>Renta de la propiedad</i>	170,6	0,0	0,0	160,4	0,0	5,8	0,0	0,0	3,6	0,8
<i>Renta de activos financieros</i>	670,0	7,0	105,3	26,8	175,0	34,0	0,0	9,7	9,3	302,9
<i>Intereses sobre títulos valores</i>	168,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	168,3
<i>Otras rentas de activos financieros</i>	501,7	7,0	105,3	26,8	175,0	34,0	0,0	9,7	9,3	134,6
<i>Multas, sanciones, remates y confiscaciones</i>	2.574,5	81,7	2.459,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	33,3
<i>Intereses moratorios</i>	527,6	0,0	527,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Otros ingresos no tributarios</i>	1.414,3	8,5	59,9	38,4	0,0	0,3	0,0	1,3	0,9	1.305,0
Transferencias corrientes	45.358,0	3.500,0	3.571,4	451,9	3.882,1	0,0	6.958,7	4.644,7	495,7	21.853,5
<i>Transferencias corrientes del sector público</i>	44.025,2	3.500,0	3.571,4	0,0	3.882,1	0,0	6.958,7	4.644,7	495,7	20.972,6
<i>Transferencias corrientes del Gobierno Central</i>	28.024,0	3.500,0	0,0	0,0	2.269,6	0,0	3.000,6	0,0	0,0	19.253,8
<i>Transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados</i>	10.237,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3.958,1	4.644,7	0,0	1.634,3
<i>Transferencias corrientes de Gobiernos Locales</i>	495,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	495,7	0,0
<i>Transferencias corrientes de Empresas Públicas no Financieras</i>	1.697,0	0,0	0,0	0,0	1.612,5	0,0	0,0	0,0	0,0	84,5
<i>Transferencias corrientes de Instituciones Públicas Financieras</i>	3.571,4	0,0	3.571,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Transferencias corrientes del sector privado</i>	577,6	0,0	0,0	451,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	125,7
<i>Transferencias corrientes del sector externo</i>	755,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	755,2
INGRESOS DE CAPITAL	49.323,6	40.474,6	0,0	7.413,7	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	1.385,3
Transferencias de capital	49.152,7	40.474,6	0,0	7.413,7	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	1.214,4
<i>Transferencias de capital del sector público</i>	48.462,9	40.474,6	0,0	6.784,9	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	1.153,4
<i>Transferencias de capital del Gobierno Central</i>	48.309,5	40.474,6	0,0	6.784,9	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	1.000,0
<i>Transferencias de capital de Órganos Desconcentrados</i>	153,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	153,4
<i>Transferencias de capital del sector privado</i>	628,8	0,0	0,0	628,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Transferencias de capital del sector externo</i>	61,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	61,0
Otros ingresos de capital	170,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	170,9
FINANCIAMIENTO	47.985,3	10.235,7	3.018,5	10.776,8	394,3	1.533,6	0,0	321,5	943,8	20.761,1
Financiamiento interno	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Financiamiento externo	2.306,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.306,7
Recursos de vigencias anteriores	45.678,5	10.235,7	3.018,5	10.776,8	394,2	1.533,6	0,0	321,5	943,8	18.454,4

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de los Órganos.

CUADRO 15
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
POR ÓRGANO, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
 -En millones de colones-

Clasificación por objeto del gasto	Órganos									
	Total	CONAVI	COSEVI	CTAC	FODESAF	FONDO DE PARQUES NACIONALES	FONABE	OCIS	REGISTRO NACIONAL	OTRAS
Total	218.360,3	48.993,4	11.578,3	7.842,3	99.730,6	2.841,6	6.544,8	4.801,4	8.711,3	27.316,6
GASTOS CORRIENTES	150.476,9	26.847,7	9.241,8	6.635,8	63.084,8	2.244,1	6.530,7	4.801,4	7.091,4	23.999,2
Gastos de consumo	64.455,7	26.832,2	6.656,0	5.072,3	0,0	1.843,2	288,0	3.002,6	4.505,4	16.256,0
Remuneraciones	21.208,1	1.140,6	4.131,4	3.554,5	0,0	871,0	188,8	0,0	2.321,0	9.000,8
Sueldos y salarios	17.950,4	978,5	3.426,8	2.950,6	0,0	741,1	152,7	0,0	2.002,6	7.698,1
Contribuciones sociales	3.257,7	162,1	704,6	603,9	0,0	129,9	36,1	0,0	318,4	1.302,7
Adquisición de bienes y servicios	43.247,6	25.691,6	2.524,6	1.517,8	0,0	972,2	99,2	3.002,6	2.184,4	7.255,2
Intereses	26,6	0,0	0,0	25,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Internos	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Externos	25,6	0,0	0,0	25,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias corrientes	85.994,6	15,5	2.585,8	1.537,9	63.084,8	400,9	6.242,7	1.798,8	2.586,0	7.742,2
Transferencias corrientes al Sector Público	73.241,9	0,6	1.613,9	141,6	63.084,8	50,4	0,0	324,5	2.567,0	5.459,1
Transferencias corrientes al Sector Privado	12.374,2	14,9	971,9	1.377,6	0,0	350,5	6.242,7	1.474,3	17,5	1.924,8
Transferencias corrientes al Sector Externo	378,5	0,0	0,0	18,7	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	358,3
GASTOS DE CAPITAL	67.680,5	22.145,7	2.336,5	1.003,6	36.645,8	597,5	14,1	0,0	1.619,9	3.317,4
Formación de capital	17.328,9	13.249,7	1.182,1	751,5	0,0	70,6	0,0	0,0	89,7	1.985,3
Edificaciones	2.573,2	0,0	365,4	206,8	0,0	41,5	0,0	0,0	44,5	1.915,0
Vías de comunicación	14.510,6	13.249,7	809,6	451,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Instalaciones	50,1	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	45,2	1,6
Otras obras	195,0	0,0	7,1	90,2	0,0	29,1	0,0	0,0	0,0	68,6
Adquisición de activos	12.085,3	7.545,7	1.154,4	252,1	0,0	260,8	14,1	0,0	1.530,2	1.328,0
Maquinaria y equipo	4.466,4	132,0	1.128,5	117,6	0,0	253,3	14,1	0,0	1.529,8	1.291,1
Terrenos	7.616,4	7.413,7	25,9	134,5	0,0	7,5	0,0	0,0	0,0	34,8
Intangibles	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1
Activos de valor	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0
Transferencias de capital	38.266,3	1.350,3	0,0	0,0	36.645,8	266,1	0,0	0,0	0,0	4,1
Transferencias de capital al Sector Público	38.266,3	1.350,3	0,0	0,0	36.645,8	266,1	0,0	0,0	0,0	4,1
TRANSACCIONES FINANCIERAS	202,9	0,0	0,0	202,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortización	202,9	0,0	0,0	202,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortización externa	202,9	0,0	0,0	202,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de los Órganos.

CUADRO 16
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006

-En millones de colones-

Instituciones		Ingresos	Egresos	Saldo
Total	Aprobado	1.233.710,6	1.233.710,6	
	Ejecutado	1.403.734,2	1.094.092,9	309.641,3
	Diferencia	<u>170.023,6</u>	<u>139.617,7</u>	
Caja Costarricense de Seguro Social	Aprobado	934.848,0	934.848,0	
	Ejecutado	1.063.111,8	851.672,9	211.438,9
	Diferencia	128.263,8	83.175,1	
Instituto Costarricense de Turismo	Aprobado	13.867,1	13.867,1	
	Ejecutado	19.266,4	9.421,2	9.845,2
	Diferencia	5.399,3	4.445,9	
Instituto de Desarrollo Agrario	Aprobado	23.863,2	23.863,2	
	Ejecutado	27.602,7	8.914,4	18.688,3
	Diferencia	3.739,5	14.948,8	
Instituto Mixto de Ayuda Social	Aprobado	29.152,7	29.152,7	
	Ejecutado	28.330,6	27.165,1	1.165,5
	Diferencia	-822,1	1.987,6	
Instituto Nacional de Aprendizaje	Aprobado	37.336,8	37.336,8	
	Ejecutado	41.689,5	28.357,5	13.332,0
	Diferencia	4.352,7	8.979,3	
Instituto Tecnológico de Costa Rica	Aprobado	17.283,0	17.283,0	
	Ejecutado	17.051,9	14.308,5	2.743,4
	Diferencia	-231,1	2.974,5	
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Norte de la Provincia de Puntarenas	Aprobado	5.929,9	5.929,9	
	Ejecutado	12.787,0	1.898,5	10.888,5
	Diferencia	6.857,1	4.031,4	
Patronato Nacional de la Infancia	Aprobado	13.751,9	13.751,9	
	Ejecutado	13.660,5	11.336,9	2.323,6
	Diferencia	-91,4	2.415,0	
Universidad de Costa Rica	Aprobado	79.552,0	79.552,0	
	Ejecutado	88.785,1	74.618,3	14.166,8
	Diferencia	9.233,1	4.933,7	
Universidad Estatal a Distancia	Aprobado	13.509,5	13.509,5	
	Ejecutado	13.229,2	12.119,1	1.110,1
	Diferencia	-280,3	1.390,4	
Universidad Nacional	Aprobado	33.389,2	33.389,2	
	Ejecutado	33.856,8	25.556,7	8.300,1
	Diferencia	467,6	7.832,5	
Otras	Aprobado	31.227,3	31.227,3	
	Ejecutado	44.362,7	28.723,8	15.638,9
	Diferencia	13.135,4	2.503,5	

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de las Instituciones.

CUADRO 17
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- En millones de colones -

Clasificación Económica	Instituciones												
	TOTAL	CCSS	ICT	IDA	IMAS	INA	ITCR	JUDESUR	PANI	UCR	UNED	UNA	OTRAS
Total	1.403.734,2	1.063.111,8	19.266,4	27.602,7	28.330,6	41.689,5	17.051,9	12.787,0	13.660,5	88.785,1	13.229,2	33.856,8	44.362,7
INGRESOS CORRIENTES	1.105.188,5	843.128,9	11.651,0	14.362,1	24.907,8	34.744,7	15.067,9	3.833,2	9.214,0	76.412,8	12.426,0	29.151,3	30.288,8
Ingresos tributarios	27.796,3	0,0	9.190,1	12.298,1	34,2	0,0	248,8	2.438,2	0,0	522,0	165,7	16,5	2.882,7
Impuesto sobre la propiedad	132,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	132,8
Impuesto sobre bienes y servicios	15.302,3	0,0	4.363,5	7.699,6	34,2	0,0	248,8	0,0	0,0	206,3	0,0	0,0	2.749,9
Impuestos sobre comercio exterior y transacciones internacionales	4.826,6	0,0	4.826,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	7.534,6	0,0	0,0	4.598,5	0,0	0,0	0,0	2.438,2	0,0	315,7	165,7	16,5	0,0
Contribuciones sociales	696.407,6	656.538,9	0,0	0,0	9.768,9	30.099,8	0,0						
Contribución al seguro de salud	465.923,3	465.923,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribución al seguro de pensiones	190.615,6	190.615,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras contribuciones sociales	39.868,7	0,0	0,0	0,0	9.768,9	30.099,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos no tributarios	174.614,3	126.706,2	2.460,9	2.014,5	8.706,2	4.644,9	1.780,3	1.395,0	48,3	11.016,9	3.494,0	2.450,3	9.896,8
Venta de bienes	10.887,9	2.221,4	0,0	430,5	7.206,7	24,2	271,7	0,0	0,0	419,0	180,8	3,7	129,9
Venta de servicios	21.428,4	11.956,1	1.420,6	33,5	0,0	11,1	234,9	494,9	0,1	4.443,7	811,1	159,1	1.863,3
Derechos administrativos	13.058,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	735,0	0,0	0,0	3.284,7	2.183,1	1.003,5	5.854,4
Derechos administrativos a los servicios de educación	7.619,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	735,0	0,0	0,0	3.284,7	2.183,1	783,7	633,2
Otros	5.439,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	219,8	5.219,2
Ingresos de la propiedad	120.164,4	105.384,3	855,3	1.521,4	1.355,8	4.391,2	467,4	869,2	43,0	2.520,4	180,6	648,1	1.927,7
Traspaso de dividendos	1.070,9	0,0	0,0	0,0	1.070,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Renta de la propiedad	126,2	0,0	0,0	109,6	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,5
Renta de activos financieros	118.967,3	105.384,3	855,3	1.411,8	284,9	4.391,1	467,4	869,2	43,0	2.520,4	180,6	648,1	1.911,2
Intereses sobre títulos valores	106.878,7	96.085,1	748,0	1.350,3	280,4	3.310,5	366,3	541,9	6,9	2.520,4	0,0	609,7	1.059,2
Intereses sobre títulos valores del Gobierno Central	61.634,4	54.006,1	748,0	1.350,3	280,4	3.310,5	366,3	541,9	0,2	0,0	0,0	0,0	1.030,7
Intereses sobre títulos valores de Instituciones Públicas Financieras	31.209,0	28.050,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.520,4	0,0	609,7	28,5
Otros	14.035,3	14.028,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Intereses y comisiones sobre préstamos	10.063,2	9.299,2	0,0	0,0	4,5	0,0	85,6	47,3	0,0	0,0	0,0	0,0	626,6
Otras rentas de activos financieros	2.025,4	0,0	107,3	61,5	0,0	1.080,6	15,5	280,0	36,1	0,0	180,6	38,4	225,4
Multas, sanciones, remates y confiscaciones	4.299,5	3.757,0	0,0	0,0	83,5	199,6	50,8	0,0	0,0	179,2	9,6	0,0	19,8
Intereses moratorios	44,8	0,0	44,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Otros ingresos no tributarios	4.730,6	3.387,4	140,4	29,1	60,2	18,8	20,5	30,9	5,2	169,9	128,8	635,9	103,5
Transferencias corrientes	206.370,3	59.883,8	0,0	49,5	6.398,5	0,0	13.038,8	0,0	9.165,7	64.873,9	8.766,3	26.684,5	17.509,3
Transferencias corrientes del sector público	205.028,5	59.883,8	0,0	49,5	6.398,5	0,0	12.812,9	0,0	9.165,7	63.811,1	8.766,3	26.683,5	17.457,2
Transferencias corrientes del Gobierno Central	163.613,5	37.058,8	0,0	0,0	61,8	0,0	12.771,4	0,0	3.156,9	62.862,7	8.764,7	26.569,7	12.367,5
Transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados	16.640,4	0,0	0,0	49,5	6.336,7	0,0	41,5	0,0	6008,8	0,0	0,0	110,1	4.093,8
Transferencias corrientes de Instituciones Descentralizadas no Empresariales	21.758,9	21.237,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	521,0
Transferencias corrientes de Gobiernos Locales	460,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	458,4
Transferencias corrientes de Empresas Públicas no Financieras	968,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	948,4	0,0	3,7	16,5
Transferencias corrientes de Instituciones Públicas Financieras	1.587,1	1.587,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias corrientes del sector privado	1.082,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	225,9	0,0	0,0	842,0	0,0	0,0	14,1
Transferencias corrientes del sector externo	259,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	220,8	0,0	1,0	38,0
INGRESOS DE CAPITAL	19.758,5	15.470,4	0,0	964,7	1.616,5	0,0	82,0	33,9	0,0	50,3	0,0	0,0	1.540,7
Venta de activos	561,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	561,0
Recuperación y anticipos por obras de utilidad pública	73,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	73,1
Recuperación de préstamos	12.440,7	10.442,5	0,0	315,7	616,5	0,0	82,0	33,9	0,0	49,4	0,0	0,0	900,7
Transferencias de capital	6.683,7	5.027,9	0,0	649,0	1.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	5,9
Transferencias de capital del sector público	4.109,7	2.453,9	0,0	649,0	1.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	5,9
Transferencias de capital del Gobierno Central	2.453,9	2.453,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital de Órganos Desconcentrados	1.649,0	0,0	0,0	649,0	1000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital de Gobiernos Locales	6,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	5,9
Transferencias de capital del sector externo	2.574,0	2.574,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FINANCIAMIENTO	278.787,3	204.512,5	7.615,4	12.276,0	1.806,3	6.944,8	1.902,0	8.919,9	4.446,5	12.322,0	803,2	4.705,5	12.532,2
Financiamiento interno	478,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	205,9	0,0	0,0	48,0	0,0	0,0	225,0
Financiamiento externo	3.368,8	3.368,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Recursos de vigencias anteriores	274.939,6	201.143,7	7.615,4	12.276,0	1.806,3	6.944,8	1.696,1	8.919,9	4.446,5	12.274,0	803,2	4.705,5	12.308,2

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de las Instituciones.

CUADRO 18
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
-En millones de colones-

Clasificación por objeto del gasto	Instituciones												
	TOTAL	CCSS	ICT	IDA	IMAS	INA	ITCR	JUDESUR	PANI	UCR	UNED	UNA	OTRAS
Total	1.094.092,9	851.672,9	9.421,2	8.914,4	27.165,1	28.357,5	14.308,5	1.898,5	11.336,9	74.618,3	12.119,1	25.556,7	28.723,8
GASTOS CORRIENTES	929.300,8	715.686,6	8.671,0	6.192,1	24.983,4	25.310,6	12.697,1	617,5	9.913,8	65.655,6	11.499,4	23.394,3	24.679,4
Gastos de consumo	657.948,8	480.179,0	8.139,4	5.828,9	11.276,3	21.957,9	11.768,4	522,5	7.652,4	59.031,0	11.124,0	20.510,6	19.958,4
Remuneraciones	449.940,6	319.811,6	2.164,2	3.804,7	4.555,3	12.864,0	10.035,4	215,6	4.974,0	49.830,7	8.985,0	18.526,9	14.173,2
Sueldos y salarios	403.755,0	294.833,8	1.581,3	3.074,3	3.711,0	10.388,4	8.577,7	175,4	4.166,5	42.444,9	7.383,0	15.890,4	11.528,3
Contribuciones sociales	46.185,6	24.977,8	582,9	730,4	844,3	2.475,6	1.457,7	40,2	807,5	7.385,8	1.602,0	2.636,5	2.644,9
Adquisición de bienes y servicios	208.008,2	160.367,4	5.975,2	2.024,2	6.721,0	9.093,9	1.733,0	306,9	2.678,4	9.200,3	2.139,0	1.983,7	5.785,2
Intereses	1.312,3	1.031,0	0,0	0,0	0,0	0,1	6,8	0,0	0,0	187,7	79,9	0,0	6,8
Internos	290,2	9,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,8	0,0	0,0	187,7	79,9	0,0	6,8
Externos	1.022,1	1.022,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias corrientes	270.039,7	234.476,6	531,6	363,2	13.707,1	3.352,6	921,9	95,0	2.261,4	6.436,9	295,5	2.883,7	4.714,2
Transferencias corrientes al Sector Público	9.149,0	2.327,1	86,0	91,0	2.017,8	1.826,7	9,6	71,0	6,9	0,0	0,0	2,1	2.710,8
Transferencias corrientes al Sector Privado	260.615,9	232.118,8	356,0	245,9	11.689,3	1.522,3	903,7	24,0	2.254,5	6.381,2	285,5	2.871,4	1.963,3
Transferencias corrientes al Sector Externo	274,8	30,7	89,6	26,3	0,0	3,6	8,6	0,0	0,0	55,7	10,0	10,2	40,1
GASTOS DE CAPITAL	41.656,2	14.493,8	750,2	2.632,3	2.181,7	3.046,4	1.438,1	782,6	1.423,1	8.920,2	542,7	2.160,2	3.284,9
Formación de capital	14.489,2	5.477,2	0,0	1.479,8	138,7	0,0	664,7	0,0	1.070,3	2.918,9	83,1	937,1	1.719,4
Edificaciones	10.574,3	4.939,3	0,0	346,4	138,7	0,0	434,4	0,0	1.070,3	2.795,0	83,1	316,1	451,0
Vías de comunicación	1.100,0	0,0	0,0	753,8	0,0	0,0	74,4	0,0	0,0	49,9	0,0	0,0	221,9
Obras urbanísticas	310,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	310,7	0,0
Instalaciones	476,7	0,0	0,0	203,6	0,0	0,0	5,4	0,0	0,0	24,1	0,0	137,1	106,5
Otras obras	2.027,5	537,9	0,0	176,0	0,0	0,0	150,5	0,0	0,0	49,9	0,0	173,2	940,0
Adquisición de activos	23.605,9	8.681,6	750,2	1.152,5	224,6	3.046,4	647,8	52,0	352,8	6.001,3	459,6	1.223,1	1.014,0
Maquinaria y equipo	21.085,3	8.619,6	0,0	624,0	224,6	2.529,2	647,6	52,0	167,5	5.585,1	399,6	1.223,1	1.013,0
Terrenos	965,8	39,4	0,0	528,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	361,8	36,1	0,0	0,0
Edificios	778,5	21,6	0,0	0,0	0,0	517,2	0,0	0,0	185,3	54,4	0,0	0,0	0,0
Intangibles	774,3	0,0	750,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,1	0,0	1,0
Activos de valores	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0
Transferencias de capital	3.561,1	335,0	0,0	0,0	1.818,4	0,0	125,6	730,6	0,0	0,0	0,0	0,0	551,5
Transferencias de capital al Sector Público	1.454,8	335,0	0,0	0,0	224,8	0,0	0,0	343,5	0,0	0,0	0,0	0,0	551,5
Transferencias de capital al Sector Privado	2.106,3	0,0	0,0	0,0	1.593,6	0,0	125,6	387,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	123.135,9	121.492,5	0,0	90,0	0,0	0,5	173,3	498,4	0,0	42,5	77,0	2,2	759,5
Concesión de préstamos	2.939,7	1.429,4	0,0	90,0	0,0	0,0	152,8	498,4	0,0	7,4	0,0	2,2	759,5
Amortización	3.475,3	3.342,2	0,0	0,0	0,0	0,5	20,5	0,0	0,0	35,1	77,0	0,0	0,0
Amortización interna	172,9	40,3	0,0	0,0	0,0	0,0	20,5	0,0	0,0	35,1	77,0	0,0	0,0
Amortización externa	3.302,4	3.301,9	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros activos financieros	116.720,9	116.720,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de las Instituciones.

CUADRO 19
GOBIERNOS LOCALES
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
-En millones de colones-

		Ingresos	Egresos	Saldo
TOTAL 1/	Aprobado	151.263,8	151.263,8	0,0
	Ejecutado	149.078,8	103.816,8	45.262,0
	Diferencia	2.185,0	47.447,0	-45.262,0
PROVINCIA DE SAN JOSÉ	Aprobado	57.778,4	57.778,4	0,0
	Ejecutado	55.612,5	42.089,4	13.523,1
	Diferencia	-2.165,9	-15.688,9	13.523,1
Municipalidad de San José	Aprobado	24.970,1	24.970,1	0,0
	Ejecutado	26.493,5	19.984,3	6.509,3
	Diferencia	1.523,4	-4.985,9	6.509,3
Municipalidad de Goicoechea	Aprobado	2.859,4	2.859,4	0,0
	Ejecutado	3.171,0	2.581,3	589,6
	Diferencia	311,6	-278,0	589,6
Municipalidad de Escazú	Aprobado	4.102,4	4.102,4	0,0
	Ejecutado	3.860,2	2.793,4	1.066,8
	Diferencia	-242,2	-1.309,0	1.066,8
Municipalidad de Curridabat	Aprobado	2.697,8	2.697,8	0,0
	Ejecutado	2.669,0	1.976,3	692,7
	Diferencia	-28,8	-721,5	692,7
Municipalidad de Desamparados	Aprobado	3.079,6	3.079,6	0,0
	Ejecutado	2.811,4	2.482,9	328,5
	Diferencia	-268,2	-596,8	328,5
Municipalidad de Montes de Oca	Aprobado	2.133,5	2.133,5	0,0
	Ejecutado	2.138,3	1.955,0	183,3
	Diferencia	4,8	-178,5	183,3
Municipalidad de Pérez Zeledón	Aprobado	3.222,9	3.222,9	0,0
	Ejecutado	3.138,1	2.131,8	1.006,3
	Diferencia	-84,9	-1.091,2	1.006,3
Otras	Aprobado	14.712,5	14.712,5	0,0
	Ejecutado	11.330,9	8.184,4	3.146,5
	Diferencia	-3.381,6	-6.528,1	3.146,5
PROVINCIA DE ALAJUELA	Aprobado	22.359,5	22.359,5	0,0
	Ejecutado	21.332,2	15.734,4	5.597,7
	Diferencia	-1.027,4	-6.625,1	5.597,7
Municipalidad de Alajuela	Aprobado	9.297,4	9.297,4	0,0
	Ejecutado	9.326,4	6.615,2	2.711,2
	Diferencia	29,0	-2.682,2	2.711,2
Municipalidad de San Carlos	Aprobado	2.964,2	2.964,2	0,0
	Ejecutado	3.035,5	2.717,4	318,1
	Diferencia	71,3	-246,8	318,1
Municipalidad de Grecia	Aprobado	3.095,2	3.095,2	0,0
	Ejecutado	2.190,2	1.403,5	786,7
	Diferencia	-905,1	-1.691,7	786,7
Otras	Aprobado	7.002,7	7.002,7	0,0
	Ejecutado	6.780,0	4.998,3	1.781,7
	Diferencia	-222,7	-2.004,4	1.781,7
PROVINCIA DE CARTAGO	Aprobado	13.442,3	13.442,3	0,0
	Ejecutado	13.655,5	9.779,7	3.875,8
	Diferencia	213,3	-3.662,5	3.875,8
Municipalidad de Cartago	Aprobado	5.545,7	5.545,7	0,0
	Ejecutado	6.114,4	4.187,8	1.926,6
	Diferencia	568,8	-1.357,9	1.926,6
Municipalidad de La Unión	Aprobado	2.351,0	2.351,0	0,0
	Ejecutado	2.428,6	1.756,1	672,5
	Diferencia	77,5	-594,9	672,5
Municipalidad de Turrialba	Aprobado	1.585,0	1.585,0	0,0
	Ejecutado	1.647,2	1.206,9	440,3
	Diferencia	62,2	-378,1	440,3
Otras	Aprobado	3.960,6	3.960,6	0,0
	Ejecutado	3.465,4	2.629,0	836,3
	Diferencia	-495,3	-1.331,6	836,3

1/ No se incluyó información de las Municipalidades de Puriscal, Los Chiles y San Mateo por cuanto no remitieron a la Contraloría General de la República la liquidación presupuestaria, los informes de ejecución presupuestaria y la información adicional al 31 de diciembre de 2006.

Fuente: Información electrónica remitida por los gobiernos locales e informes de ejecución presupuestaria correspondientes al periodo 2006.

CUADRO 19 (continuación)

		Ingresos	Egresos	Saldo	
PROVINCIA DE HEREDIA	Aprobado	15.019,8	15.019,8	0,0	
	Ejecutado	15.576,6	10.698,7	4.877,9	
	Diferencia	556,8	-4.321,1	4.877,9	
	<hr/>				
	Municipalidad de Heredia	Aprobado	4.576,8	4.576,8	0,0
	Ejecutado	4.559,9	3.093,5	1.466,4	
	Diferencia	-16,9	-1.483,3	1.466,4	
	Municipalidad de Belén	Aprobado	3.416,4	3.416,4	0,0
	Ejecutado	3.589,2	2.261,8	1.327,4	
Diferencia	172,7	-1.154,6	1.327,4		
Municipalidad de Santo Domingo	Aprobado	1.414,7	1.414,7	0,0	
	Ejecutado	1.528,2	1.152,3	375,9	
	Diferencia	113,5	-262,4	375,9	
Otras	Aprobado	5.611,8	5.611,8	0,0	
	Ejecutado	5.899,3	4.191,1	1.708,2	
	Diferencia	287,5	-1.420,7	1.708,2	
PROVINCIA DE GUANACASTE	Aprobado	15.235,9	15.235,9	0,0	
	Ejecutado	16.692,1	8.738,6	7.953,4	
	Diferencia	1.456,2	-6.497,3	7.953,4	
	<hr/>				
	Municipalidad de Liberia	Aprobado	3.058,6	3.058,6	0,0
	Ejecutado	3.427,7	1.388,9	2.038,8	
	Diferencia	369,1	-1.669,7	2.038,8	
	Municipalidad de Santa Cruz	Aprobado	3.005,2	3.005,2	0,0
	Ejecutado	3.857,6	1.855,6	2.002,0	
Diferencia	852,3	-1.149,7	2.002,0		
Municipalidad de Nicoya	Aprobado	1.631,9	1.631,9	0,0	
	Ejecutado	1.302,8	1.081,5	221,3	
	Diferencia	-329,1	-550,4	221,3	
Otras	Aprobado	7.540,2	7.540,2	0,0	
	Ejecutado	8.104,0	4.412,7	3.691,3	
	Diferencia	563,8	-3.127,5	3.691,3	
PROVINCIA DE PUNTARENAS	Aprobado	16.752,3	16.752,3	0,0	
	Ejecutado	16.142,4	9.290,9	6.851,6	
	Diferencia	-609,9	-7.461,5	6.851,6	
	<hr/>				
	Municipalidad de Puntarenas	Aprobado	4.192,5	4.192,5	0,0
	Ejecutado	3.918,5	2.994,6	923,9	
	Diferencia	-274,0	-1.197,9	923,9	
	Municipalidad de Golfito	Aprobado	1.397,2	1.397,2	0,0
	Ejecutado	1.420,7	574,9	845,8	
Diferencia	23,5	-822,3	845,8		
Municipalidad de Corredores	Aprobado	984,6	984,6	0,0	
	Ejecutado	1.011,4	674,2	337,2	
	Diferencia	26,8	-310,4	337,2	
Otras	Aprobado	10.178,1	10.178,1	0,0	
	Ejecutado	9.791,9	5.047,2	4.744,7	
	Diferencia	-386,2	-5.130,9	4.744,7	
PROVINCIA DE LIMÓN	Aprobado	8.666,9	8.666,9	0,0	
	Ejecutado	8.096,0	6.000,3	2.095,7	
	Diferencia	-570,9	-2.666,6	2.095,7	
	<hr/>				
	Municipalidad de Limón	Aprobado	2.507,5	2.507,5	0,0
	Ejecutado	2.490,8	1.755,4	735,4	
	Diferencia	-16,7	-752,1	735,4	
	Municipalidad de Pococí	Aprobado	2.227,8	2.227,8	0,0
	Ejecutado	1.995,4	1.475,7	519,7	
Diferencia	-232,4	-752,1	519,7		
Municipalidad de Siquirres	Aprobado	1.516,1	1.516,1	0,0	
	Ejecutado	1.085,5	755,4	330,1	
	Diferencia	-430,6	-760,7	330,1	
Otras	Aprobado	2.415,4	2.415,4	0,0	
	Ejecutado	2.524,3	2.013,8	510,6	
	Diferencia	108,9	-401,7	510,6	
OTRAS ENTIDADES DE GOBIERNOS LOCALES	Aprobado	2.008,7	2.008,7	0,0	
	Ejecutado	1.971,5	1.484,7	486,8	
	Diferencia	-37,2	-524,0	486,8	

1/ No se incluyó información de las Municipalidades de Puriscal, Los Chiles y San Mateo por cuanto no remitieron a la Contraloría General de la República la liquidación presupuestaria, los informes de ejecución presupuestaria y la información adicional al 31 de diciembre de 2006.

Fuente: Información electrónica remitida por los gobiernos locales e informes de ejecución presupuestaria correspondientes al periodo 2006.

CUADRO 20
GOBIERNOS LOCALES
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONOMICO 2006
 En millones de colones

	Total ^{1/}	Provincia de San José								Provincia de Alajuela				Provincia de Cartago				
		San José	Goicoechea	Escazú	Curridabat	Desamparados	Montes de Oca		Pérez Zeledón	Otras	San				Cartago	La Unión	Turrialba	Otras
							Alajuela	Carlos			Grecia	Otras						
TOTAL	149.078,8	26.493,5	3.171,0	3.860,2	2.669,0	2.811,4	2.138,3	3.138,1	11.330,9	9.326,4	3.035,5	2.190,2	6.780,0	6.114,4	2.428,6	1.647,2	3.465,4	
INGRESOS CORRIENTES	102.169,6	22.428,8	2.689,3	3.005,0	1.774,7	2.324,3	1.789,4	1.317,4	7.723,5	6.907,9	2.067,6	1.427,6	3.870,6	5.043,8	1.759,8	792,5	2.229,2	
Ingresos Tributarios	60.961,1	13.608,4	1.486,0	2.330,5	1.064,5	1.211,5	1.048,6	732,3	4.989,5	3.126,0	1.360,4	642,7	2.116,6	3.410,3	912,4	388,4	1.068,5	
<i>Impuestos a la propiedad</i>	20.082,3	2.668,9	435,5	1.363,2	535,9	528,4	516,6	266,2	2.269,4	1.133,0	510,7	280,7	1.021,1	690,9	444,7	140,0	363,2	
Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles	18.841,8	2.668,3	435,5	1.208,4	535,9	442,8	515,8	219,4	2.136,6	1.133,0	457,0	270,0	803,3	690,9	444,7	127,5	334,2	
Otros impuestos a la propiedad	1.240,5	0,0	0,0	154,7	0,0	85,5	0,8	46,8	132,8	0,0	53,7	10,7	217,8	0,0	0,0	12,5	29,0	
<i>Impuestos sobre bienes y servicios</i>	36.265,0	10.384,9	963,0	888,6	417,5	673,5	464,2	431,7	2.417,3	1.746,7	784,2	317,3	993,1	2.572,9	376,3	230,5	645,9	
Impuestos específicos sobre la construcción	6.099,3	189,8	68,1	285,4	114,7	72,6	76,1	88,8	644,8	325,2	131,7	96,6	246,1	131,0	28,7	148,6		
Licencias profesionales, comerciales y otros permisos	27.024,4	10.160,6	890,4	559,8	272,2	598,7	334,1	337,5	1.651,6	1.319,3	635,0	181,4	717,4	1.957,0	146,4	157,3	284,2	
Otros impuestos sobre bienes y servicios	3.141,4	34,5	4,5	43,4	30,6	2,3	54,1	5,4	120,9	102,2	17,5	39,3	29,6	484,8	99,9	44,4	213,1	
<i>Impuestos sobre comercio exterior y transacciones internacionales</i>	1.007,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
<i>Otros ingresos tributarios</i>	3.606,1	554,5	87,6	78,8	111,1	2,6	67,8	34,4	302,8	246,3	65,5	44,7	165,2	91,4	18,0	59,4		
Ingresos no tributarios	38.509,2	8.545,3	1.198,2	657,6	703,3	1.086,0	735,9	565,2	2.679,4	3.746,6	683,5	776,0	1.704,9	1.613,8	843,8	382,4	1.077,5	
<i>Venta de bienes</i>	4.289,4	0,0	0,6	1,7	0,2	0,0	0,0	6,2	179,9	1.152,0	148,4	186,1	315,6	456,9	421,7	74,3	383,4	
Venta de agua	4.261,6	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	173,1	1.152,0	148,4	186,1	315,0	453,3	421,7	70,8	379,8	
Venta de otros bienes	27,8	0,0	0,6	0,1	0,2	0,0	0,0	6,2	6,8	0,0	0,0	0,0	0,6	3,6	0,0	3,5	3,6	
<i>Venta de servicios</i>	23.631,5	6.750,9	1.062,0	407,9	503,7	894,3	548,9	323,2	1.884,6	1.527,2	401,9	428,2	1.060,3	778,0	256,0	219,6	557,4	
Servicios de Sanamiento Ambiental	18.563,7	5.437,0	855,0	396,8	395,8	818,6	528,8	147,5	1.226,8	1.323,1	4,8	329,4	415,9	627,0	244,6	176,3	485,1	
Otros servicios comunitarios	3.086,0	730,7	162,8	8,9	105,1	57,5	19,9	123,9	609,8	175,9	301,3	23,4	411,9	15,0	11,4	26,0	51,5	
Venta de otros servicios	1.981,8	583,3	44,2	2,1	2,8	18,2	0,2	51,7	48,0	28,2	95,8	75,4	232,5	136,0	0,0	17,3	20,8	
<i>Derechos administrativos</i>	730,2	257,5	0,0	0,0	2,9	22,7	19,4	17,7	23,4	105,7	27,3	1,9	24,3	9,8	11,8	24,7	7,4	
<i>Ingresos de la propiedad</i>	4.200,0	411,0	32,7	120,4	80,2	3,8	22,3	99,8	197,0	366,4	45,4	75,6	117,2	142,4	68,1	46,6	43,0	
Alquiler de terrenos	610,8	554,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Renta de activos financieros	3.521,1	411,0	32,7	120,4	80,1	3,8	22,3	99,8	197,0	366,4	45,4	75,6	117,0	142,4	68,1	46,6	43,0	
Otros ingresos de la propiedad	68,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
<i>Multas, sanciones, remates y confiscaciones</i>	1.990,8	674,2	31,6	44,9	4,2	39,2	49,9	82,7	74,3	307,0	19,2	0,5	28,8	93,3	21,8	0,0	19,2	
<i>Intereses moratorios</i>	3.179,8	366,5	68,4	75,3	74,4	119,0	94,2	35,0	303,3	271,2	40,3	73,6	139,7	98,2	64,1	14,2	66,4	
<i>Otros ingresos no tributarios</i>	487,4	85,2	2,9	7,4	37,8	7,0	1,2	0,5	16,9	17,1	1,0	10,0	19,0	35,3	0,3	2,9	0,8	
Transferencias corrientes	2.699,3	275,1	5,1	16,9	6,9	26,8	4,9	20,0	54,6	35,2	23,7	9,0	49,1	19,7	3,6	21,7	83,1	
Del Gobierno Central	1.421,2	2,2	5,1	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	20,6	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	5,5	0,0	
De Organos Descentralizados	336,8	13,4	0,0	2,4	2,7	4,7	1,4	11,4	15,8	10,8	10,4	4,1	25,6	7,2	3,6	9,7	16,6	
De Instituciones Descentralizadas no Empresariales	552,5	259,0	0,0	3,1	4,3	22,0	3,5	8,6	13,8	24,4	12,3	4,9	16,3	12,5	0,0	6,5	66,6	
Del sector privado	5,2	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Del sector externo	35,3	0,0	0,0	10,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Otras transferencias corrientes	348,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9	0,0	0,0	0,0	4,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
INGRESOS DE CAPITAL	12.688,9	345,4	55,2	112,1	68,6	212,1	90,0	1.216,4	1.009,3	129,6	544,9	121,3	1.399,4	12,0	40,9	498,4	157,9	
Venta de activos	734,0	1,6	1,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,7	86,3	1,0	6,3	0,0	83,6	0,1	7,6	1,8	5,0	
Venta de activos fijos	89,1	1,6	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,1	0,6	6,3	0,0	0,3	0,0	0,0	1,8	5,0	
Venta de activos intangibles	644,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,6	85,2	0,4	0,0	0,0	83,3	0,1	7,6	0,0	0,0	
Recuperación de préstamos	173,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	128,1	0,2	0,0	45,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Transferencias de capital	11.730,9	300,9	54,2	112,1	68,6	211,7	90,0	1.215,7	923,0	0,0	538,4	121,3	1.270,7	5,9	33,3	496,6	151,7	
Del Gobierno Central	9.914,4	250,7	42,9	109,8	63,9	211,7	86,6	724,2	908,8	0,0	534,5	120,0	892,7	0,0	25,0	445,4	149,2	
De Organos Descentralizados	522,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	322,6	0,0	1,2	0,0	1,3	
De Instituciones Descentralizadas no Empresariales	1.157,9	25,0	0,0	2,3	4,6	0,0	3,4	491,5	13,2	0,0	3,9	1,3	54,0	0,0	0,0	51,2	1,2	
Del sector privado	25,7	24,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Del sector externo	17,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,1	0,0	0,0	
Otras transferencias de capital	92,4	0,0	11,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	
Otros ingresos de capital	50,8	42,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,1	6,0	0,0	0,0	1,2	
FINANCIAMIENTO	34.220,3	3.719,3	426,5	743,1	825,7	275,0	259,0	604,3	2.598,2	2.288,9	423,1	641,2	1.510,0	1.058,6	627,9	356,3	1.078,2	
Financiamiento Interno	776,8	0,0	21,1	40,1	0,0	60,2	15,1	65,8	130,7	0,0	0,0	6,4	44,8	0,0	0,0	2,9	160,6	
Recursos de vigencias anteriores	33.443,4	3.719,3	405,3	703,0	825,7	214,8	243,8	538,4	2.467,5	2.288,9	423,1	634,7	1.465,3	1.058,6	627,9	353,4	917,6	
Superávit libre	12.178,5	2.117,7	152,8	628,5	448,2	0,0	120,9	74,5	586,6	1.247,2	238,8	80,4	355,5	405,3	192,7	125,5	87,5	
Superávit específico	21.265,0	1.601,7	252,5	74,5	377,6	214,8	122,9	464,0	1.881,0	1.041,7	184,2	554,4	1.109,8	653,4	435,2	228,0	830,2	

^{1/} No se incluyó información de las Municipalidades de Puriscal, Los Chiles y San Mateo por cuanto no remitieron a la Contraloría General de la República la liquidación presupuestaria, los informes de ejecución presupuestaria y la información adicional al 31 de diciembre de 2006.

Fuente: Información electrónica remitida por los gobiernos locales e informes de ejecución presupuestaria correspondientes al periodo 2006.

CUADRO 20 (continuación)

	Provincia de Heredia				Provincia de Guanacaste				Provincia de Puntarenas				Provincia de Limón				Otras entidades de Gobierno Locales
	Heredia	Belén	Domingo	Otras	Liberia	Santa Cruz	Nicoya	Otras	Puntarenas	Golfo	Corredores	Otras	Limón	Pococi	Siquirres	Otras	
TOTAL ^v	4.559,9	3.589,2	1.528,2	5.899,3	3.427,7	3.857,6	1.302,8	8.104,0	3.918,5	1.420,7	1.011,4	9.791,9	2.490,8	1.995,4	1.085,5	2.524,3	1.971,5
INGRESOS CORRIENTES	3.364,7	2.652,4	1.199,1	3.930,2	1.492,7	2.170,6	772,5	4.331,1	2.512,7	485,0	512,8	5.037,0	1.634,0	1.064,2	711,1	1.466,6	1.681,4
Ingresos Tributarios	1.965,3	1.916,4	688,0	2.321,5	921,9	1.743,3	570,3	2.978,6	1.684,7	299,0	344,2	3.602,8	841,7	746,9	294,6	545,4	0,0
<i>Impuestos a la propiedad</i>	782,9	370,9	286,4	1.283,3	202,0	570,6	256,6	729,3	235,2	103,3	53,5	1.235,3	212,6	351,2	68,1	172,8	0,0
Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles	782,8	348,1	286,4	1.246,1	202,0	463,1	198,5	646,1	139,2	91,9	53,5	1.200,8	211,2	326,9	56,1	165,5	0,0
Otros impuestos a la propiedad	0,0	22,8	0,0	37,2	0,0	107,5	58,1	83,2	96,0	11,4	0,0	34,5	1,4	24,3	12,0	7,3	0,0
<i>Impuestos sobre bienes y servicios</i>	934,6	1.497,3	339,1	880,2	660,9	944,8	308,3	1.879,9	935,2	180,1	267,0	1.657,0	543,8	363,0	221,4	344,8	0,0
Impuestos específicos sobre la construcción	362,2	102,4	165,8	306,8	217,9	693,0	87,9	420,0	52,4	22,6	13,9	657,2	117,0	53,6	14,5	33,9	0,0
Licencias profesionales, comerciales y otros permisos	528,5	1.388,6	173,1	493,3	315,8	130,6	99,0	428,8	880,5	156,6	79,4	941,4	421,6	274,2	206,5	303,5	0,0
Otros impuestos sobre bienes y servicios	43,9	6,3	0,1	80,2	127,2	121,2	121,4	1.031,0	2,4	0,9	173,7	58,5	5,2	35,2	0,4	7,4	0,0
<i>Impuestos sobre comercio exterior y transacciones internacionales</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	216,2	496,9	0,0	0,0	248,5	46,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros ingresos tributarios	247,8	48,2	62,5	157,9	59,0	227,9	5,4	153,3	17,3	15,6	23,7	461,9	39,2	32,7	5,1	27,9	0,0
Ingresos no tributarios	1.379,9	729,6	507,1	1.360,7	561,6	415,0	197,3	1.322,3	809,8	175,5	162,2	1.376,3	559,8	240,1	139,9	228,6	1.343,8
<i>Venta de bienes</i>	0,0	321,0	285,6	200,7	0,0	0,0	0,2	63,1	0,0	2,0	0,0	89,4	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0
Venta de agua	0,0	321,0	285,6	200,6	0,0	0,0	0,0	63,1	0,0	2,0	0,0	87,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Venta de otros bienes	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0
<i>Venta de servicios</i>	763,1	238,4	141,8	807,0	251,3	101,2	125,8	430,8	490,1	55,3	92,7	595,1	336,3	148,4	84,7	141,1	1.224,0
Servicios de Saneamiento Ambiental	595,6	220,9	122,9	647,2	203,2	84,8	95,1	344,2	468,4	52,5	73,0	438,1	279,9	122,9	62,7	116,2	1.223,5
Otros servicios comunitarios	11,5	15,3	18,2	130,5	5,3	3,8	0,0	20,7	3,0	0,0	0,0	24,5	12,4	0,0	2,9	3,0	0,0
Venta de otros servicios	156,1	2,3	0,7	29,3	42,8	12,7	30,7	65,9	18,6	2,7	19,7	132,6	43,9	25,5	19,1	22,0	0,6
<i>Derechos administrativos</i>	47,5	6,7	0,0	22,6	24,0	9,2	1,8	18,7	13,3	1,5	3,4	8,4	15,2	0,0	0,0	1,5	0,0
<i>Ingresos de la propiedad</i>	167,4	114,0	28,1	100,0	220,4	197,6	43,1	446,4	179,5	82,9	42,0	472,9	113,6	26,2	19,7	41,8	32,8
Alquiler de terrenos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	80,7	22,8	179,1	99,6	7,5	0,0	192,5	8,7	0,0	0,0	19,6	0,0
Renta de activos financieros	167,4	114,0	28,1	100,0	179,1	116,8	20,3	267,2	79,9	49,6	42,0	279,6	104,8	26,2	19,7	22,1	32,8
Otros ingresos de la propiedad	0,0	0,0	0,0	0,0	41,4	0,0	0,0	0,0	0,0	25,8	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Multas, sanciones, remates y confiscaciones</i>	165,3	11,9	3,3	54,2	21,0	39,5	2,7	91,4	9,4	6,3	2,7	65,3	6,3	8,4	4,9	7,3	0,0
<i>Intereses moratorios</i>	197,2	37,2	48,4	149,3	44,5	43,6	23,8	260,4	117,6	24,8	19,9	144,2	49,3	57,0	22,3	36,7	0,0
<i>Otros ingresos no tributarios</i>	39,3	0,3	0,0	26,9	0,4	23,9	0,0	11,7	0,0	2,7	1,5	1,0	39,1	0,0	8,3	0,0	87,0
Transferencias corrientes	19,6	6,4	4,0	248,1	9,2	12,3	4,9	30,1	18,2	10,4	6,4	57,9	232,6	77,2	276,6	692,6	337,6
Del Gobierno Central	0,0	0,0	0,0	224,3	0,0	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	10,6	165,2	58,2	267,1	658,4	0,0
De Organos Desconcentrados	0,0	0,9	1,6	13,7	4,3	5,9	2,5	19,7	10,4	8,0	3,6	28,1	53,5	12,2	5,5	27,3	0,0
De Instituciones Descentralizadas no Empresariales	0,0	1,4	2,4	10,1	4,9	6,3	2,4	8,1	7,8	2,4	2,7	19,3	8,9	6,8	4,1	6,9	0,0
Del sector privado	0,0	4,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Del sector externo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,0
Otras transferencias corrientes	19,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,8	0,0	0,0	0,0	315,5
INGRESOS DE CAPITAL	150,1	33,3	108,9	543,3	189,9	517,6	389,4	1.198,3	413,7	137,0	185,0	1.392,9	322,9	395,0	128,1	569,9	0,0
Venta de activos	150,1	0,0	0,0	5,7	0,1	67,6	2,5	0,4	56,4	0,0	0,0	80,8	0,0	173,9	0,1	1,0	0,0
Venta de activos fijos	0,0	0,0	0,0	5,4	0,0	2,4	2,5	0,0	55,3	0,0	0,0	5,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Venta de activos intangibles	150,1	0,0	0,0	0,2	0,1	65,2	0,0	0,4	1,1	0,0	0,0	75,2	0,0	173,9	0,1	1,0	0,0
Recuperación de préstamos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital	0,0	33,2	108,9	537,7	189,7	450,0	386,9	1.197,8	357,4	137,0	185,0	1.312,1	322,9	221,1	128,1	568,9	0,0
Del Gobierno Central	0,0	18,4	106,5	526,5	189,7	450,0	386,6	989,8	316,1	136,4	184,6	853,4	321,0	216,0	123,7	529,9	0,0
De Organos Desconcentrados	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	189,6	0,0	0,0	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0
De Instituciones Descentralizadas no Empresariales	0,0	3,2	2,4	10,4	0,0	0,0	0,3	2,0	41,2	0,6	0,4	428,9	1,9	0,0	0,0	8,7	0,0
Del sector privado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Del sector externo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras transferencias de capital	0,0	11,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0	0,0	25,0	0,0	5,1	4,4	28,8	0,0
Otros ingresos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FINANCIAMIENTO	1.045,0	903,5	220,1	1.425,8	1.745,0	1.169,4	140,9	2.574,6	992,1	798,7	313,6	3.362,0	533,8	536,1	246,3	487,8	290,1
Financiamiento Interno	0,0	0,0	4,0	31,6	0,0	8,7	0,0	5,5	158,5	0,0	5,5	3,4	0,0	9,8	0,0	2,1	0,0
Recursos de vigencias anteriores	1.045,0	903,5	216,2	1.394,1	1.745,0	1.160,7	140,9	2.569,1	833,6	798,7	308,1	3.358,6	533,8	526,3	246,3	485,7	290,1
Superávit libre	520,9	507,3	92,0	455,8	726,6	571,2	14,3	794,5	154,5	43,1	114,6	975,5	3,0	209,0	37,3	53,4	43,5
Superávit específico	524,2	396,2	124,2	938,4	1.018,4	589,5	126,7	1.774,6	679,1	755,5	2.383,1	3.381,1	530,8	317,3	209,0	432,4	246,6

^{1/} No se incluyó información de las Municipalidades de Puriscal, Los Chiles y San Mateo por cuanto no remitieron a la Contraloría General de la República la liquidación presupuestaria, los informes de ejecución presupuestaria y la información adicional al 31 de diciembre de 2006.

Fuente: Información electrónica remitida por los gobiernos locales e informes de ejecución presupuestaria correspondientes al periodo 2006.

CUADRO 21
GOBIERNOS LOCALES
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONOMICO 2006
- En millones de colones -

	Provincia de San José									Provincia de Alajuela				Provincia de Cartago			
	Total ^v	San José	Goicoechea	Escazú	Curridabat	Desamparados	Montes de Oca	Pérez Zeledón	Otras	Alajuela	San Carlos	Grecia	Otras	Cartago	La Unión	Turrialba	Otras
TOTAL	103.816,8	19.984,3	2.581,3	2.793,4	1.976,3	2.482,9	1.955,0	2.131,8	8.184,4	6.615,2	2.717,4	1.403,5	4.998,3	4.187,8	1.756,1	1.206,9	2.629,0
GASTOS CORRIENTES	75.557,1	17.826,5	2.273,7	2.229,2	1.368,7	1.870,2	1.463,7	1.111,0	5.614,9	3.676,1	1.647,0	1.108,3	3.300,7	3.465,6	1.283,8	640,0	1.812,1
Gastos de consumo	63.749,3	15.250,0	1.974,5	1.838,3	1.149,1	1.591,6	1.262,1	961,7	4.726,5	3.007,2	1.260,6	959,7	2.891,8	3.047,5	1.024,2	558,4	1.582,7
Remuneraciones	41.449,7	11.166,6	1.121,5	1.156,9	763,5	1.061,4	942,8	690,7	3.129,5	1.628,2	712,1	546,0	1.926,6	2.097,0	714,1	417,4	1.078,2
Sueldos y salarios	35.498,4	9.525,9	960,5	998,6	653,6	916,0	807,1	575,1	2.693,9	1.385,1	614,2	468,8	1.650,1	1.797,5	615,7	357,2	926,3
Contribuciones sociales	5.951,3	1.640,7	161,0	158,3	110,0	145,4	135,7	115,6	435,6	243,1	97,9	77,2	276,5	299,4	98,3	60,2	151,9
Adquisición de bienes y servicios	22.299,6	4.083,3	853,0	681,4	385,6	530,1	319,3	271,0	1.597,0	1.379,0	548,5	413,7	965,1	950,5	310,1	141,0	504,4
Adquisición de bienes y servicios	22.299,6	4.083,3	853,0	681,4	385,6	530,1	319,3	271,0	1.597,0	1.379,0	548,5	413,7	965,1	950,5	310,1	141,0	504,4
Intereses	1.112,4	0,0	26,3	5,4	4,1	61,7	34,3	23,9	102,3	112,8	68,3	9,3	53,2	83,0	105,2	8,0	40,8
Internos	1.112,4	0,0	26,3	5,4	4,1	61,7	34,3	23,9	102,3	112,8	68,3	9,3	53,2	83,0	105,2	8,0	40,8
Transferencias corrientes	10.695,4	2.576,6	272,9	385,5	215,5	216,9	167,3	125,4	786,1	556,2	318,1	139,4	355,7	335,2	154,4	73,7	188,6
Transferencias corrientes al Sector Público	6.656,9	1.288,5	163,9	291,3	160,9	144,8	129,3	102,4	556,6	528,5	179,3	89,8	273,8	279,5	112,6	62,6	109,8
Transferencias corrientes al Sector Privado	4.031,3	1.284,3	109,0	94,2	54,6	72,1	38,0	23,0	229,6	27,6	138,8	49,6	81,9	55,7	41,8	11,1	78,8
Transferencias corrientes al Sector Externo	7,2	3,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GASTOS DE CAPITAL	26.631,9	1.801,7	279,0	554,7	596,0	566,1	454,4	986,9	2.442,7	2.820,1	988,5	277,4	1.602,0	704,4	386,6	549,4	786,4
Formación de capital	21.614,8	1.343,8	241,7	610,5	533,6	474,5	397,7	927,4	2.113,2	1.638,6	905,7	247,8	1.421,5	494,3	311,0	524,4	595,7
Edificaciones	1.911,2	188,8	38,1	49,4	66,4	51,5	39,7	21,9	132,6	113,6	67,9	7,8	120,0	7,0	10,7	18,7	38,5
Vías de comunicación	14.296,3	442,3	19,5	391,7	343,6	248,4	124,0	736,9	1.415,2	843,2	733,2	186,8	1.098,1	298,0	213,3	472,2	382,4
Obras urbanísticas	49,6	0,0	0,0	9,7	0,0	0,0	0,0	0,0	26,2	0,0	4,9	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Instalaciones	1.037,0	105,0	61,7	5,0	0,0	0,0	0,0	28,0	95,1	142,4	11,6	17,1	66,9	95,2	0,6	0,0	19,5
Otras obras	4.320,6	607,8	122,4	154,7	123,6	174,6	234,0	140,7	444,0	539,4	88,2	36,1	134,5	94,2	86,4	33,5	155,3
Adquisición de activos	2.762,7	319,2	37,3	94,1	62,3	90,7	56,1	53,9	221,7	124,5	82,7	29,6	153,6	87,2	75,6	25,0	190,7
Maquinaria y equipo	2.462,8	311,1	37,3	94,1	62,3	90,7	56,1	53,9	200,9	101,8	50,5	29,6	120,5	87,2	75,6	25,0	45,7
Terrenos	249,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,5	9,1	32,2	0,0	10,0	0,0	0,0	0,0	144,9
Edificios	6,6	6,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intangibles	4,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	4,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Activos de valor	39,1	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	13,1	0,0	0,0	19,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital	2.254,4	138,7	0,0	38,3	0,1	0,9	0,5	5,6	107,8	1.057,0	0,1	0,0	26,8	122,9	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital al Sector Público	520,1	87,5	0,0	38,3	0,1	0,0	0,5	5,6	107,8	114,3	0,1	0,0	18,4	22,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital al Sector Privado	1.734,3	51,3	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	942,7	942,7	0,0	0,0	8,4	100,9	0,0	0,0	0,0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	1.615,1	356,0	28,6	9,6	11,7	46,3	37,0	33,8	126,8	119,0	81,9	17,8	95,5	17,8	85,7	15,7	30,6
Concesión de préstamos	6,0	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortización	1.258,6	0,0	28,6	9,6	11,7	46,3	37,0	33,8	126,8	119,0	81,9	17,8	95,5	17,8	85,7	15,7	30,6
Amortización Interna	1.258,6	0,0	28,6	9,6	11,7	46,3	37,0	33,8	126,8	119,0	81,9	17,8	95,5	17,8	85,7	15,7	30,6
Otros activos financieros	350,5	350,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SUMAS SIN ASIGNACIÓN	12,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	1,7	0,0

^{1/} No se incluyó información de las Municipalidades de Puriscal, Los Chiles y San Mateo por cuanto no remitieron a la Contraloría General de la República la liquidación presupuestaria, los informes de ejecución presupuestaria y la información adicional al 31 de diciembre de 2006.

Fuente: Información electrónica remitida por los gobiernos locales e informes de ejecución presupuestaria correspondientes al periodo 2006.

CUADRO 21 (continuación)

	Provincia de Heredia				Provincia de Guanacaste				Provincia de Puntarenas				Provincia de Limón				Otras entidades de Gobiernos Locales
	Heredia	Belén	Santo Domingo	Otras	Liberia	Santa Cruz	Nicoya	Otras	Puntarenas	Golfoito	Corredores	Otras	Limón	Pococí	Siquirres	Otras	
TOTAL ^{1/}	3.093,5	2.261,8	1.152,3	4.191,1	1.388,9	1.855,6	1.081,5	4.412,7	2.994,6	574,9	674,2	5.047,2	1.755,4	1.475,7	755,4	2.013,8	1.484,7
GASTOS CORRIENTES	2.308,5	1.779,7	805,3	3.149,4	1.069,6	974,5	625,6	2.614,0	1.976,8	308,1	408,1	3.223,9	1.569,8	922,6	577,8	1.118,0	1.434,0
Gastos de consumo	1.976,8	1.305,9	663,4	2.755,1	883,2	792,6	529,3	2.207,2	1.770,2	268,0	338,1	2.790,3	1.438,0	780,1	512,3	947,3	705,8
Remuneraciones	1.240,1	643,3	400,0	1.310,3	586,1	451,8	417,0	1.481,5	1.248,6	173,8	251,4	1.630,0	797,3	540,7	273,4	510,8	340,9
Sueldos y salarios	1.065,7	530,9	341,3	1.138,8	502,3	386,1	359,8	1.269,0	1.070,6	148,3	224,1	1.408,9	685,4	454,9	234,7	444,6	287,5
Contribuciones sociales	174,4	112,4	58,7	171,4	83,8	65,7	57,3	212,6	178,0	25,5	27,3	221,1	111,9	85,8	38,7	66,3	53,4
Adquisición de bienes y servicios	736,7	662,6	263,3	1.444,8	297,0	340,7	112,3	725,7	521,6	94,2	86,7	1.160,3	640,7	239,4	238,9	436,5	365,0
Adquisición de bienes y servicios	736,7	662,6	263,3	1.444,8	297,0	340,7	112,3	725,7	521,6	94,2	86,7	1.160,3	640,7	239,4	238,9	436,5	365,0
Intereses	0,0	63,2	16,7	19,0	32,8	16,9	7,2	46,3	68,5	2,0	3,8	52,0	5,8	21,6	0,0	18,5	0,0
Internos	0,0	63,2	16,7	19,0	32,8	16,9	7,2	46,3	68,5	2,0	3,8	52,0	5,8	21,6	0,0	18,5	0,0
Transferencias corrientes	331,8	410,5	125,3	375,3	153,7	165,0	89,1	360,5	138,0	38,1	66,2	381,6	126,0	121,0	65,5	152,2	728,1
Transferencias corrientes al Sector Público	0,0	323,4	88,3	331,1	109,5	138,7	78,5	298,1	108,8	8,7	23,4	347,5	75,8	98,5	47,4	105,2	0,4
Transferencias corrientes al Sector Privado	331,8	87,2	37,0	44,2	44,2	26,3	10,6	62,4	29,2	29,4	39,8	34,1	50,2	22,5	18,1	47,1	727,2
Transferencias corrientes al Sector Externo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
GASTOS DE CAPITAL	784,9	450,6	301,9	998,4	278,8	855,9	431,9	1.728,4	993,3	261,0	258,1	1.721,7	159,0	534,3	177,6	852,0	47,8
Formación de capital	155,7	276,2	243,4	859,3	272,7	719,1	419,5	1.566,9	772,2	237,1	204,6	1.476,3	116,6	509,6	151,3	832,8	20,1
Edificaciones	0,0	167,9	8,4	87,8	49,2	51,0	16,6	76,3	34,4	0,8	5,2	164,3	1,2	127,6	23,2	114,3	10,4
Vías de comunicación	88,7	0,4	98,2	637,4	166,1	518,8	391,3	1.262,8	717,4	229,8	186,4	1.036,1	45,6	245,9	103,1	617,0	2,5
Obras urbanísticas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0	0,0	0,0	0,0
Instalaciones	24,8	0,0	70,0	14,0	3,5	69,7	1,3	83,2	0,0	0,0	0,0	84,2	0,0	9,9	7,6	21,0	0,0
Otras obras	42,2	107,9	66,8	120,1	53,9	78,9	10,2	144,6	20,4	6,5	13,1	191,7	69,8	120,3	17,4	80,5	7,2
Adquisición de activos	54,1	62,9	57,0	120,3	6,1	136,5	12,4	148,7	199,0	23,9	53,5	233,4	42,4	24,7	26,3	18,0	27,6
Maquinaria y equipo	54,1	62,9	37,0	114,7	5,7	130,5	12,4	148,7	198,9	23,9	53,5	233,4	42,4	24,7	20,2	18,0	27,6
Terrenos	0,0	0,0	20,0	2,9	0,0	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0	0,0	0,0
Edificios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intangibles	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Activos de valor	0,0	0,0	0,0	2,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Transferencias de capital	575,1	111,6	1,5	18,8	0,0	0,3	0,1	12,8	22,2	0,0	0,0	12,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0
Transferencias de capital al Sector Público	0,0	93,1	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	7,1	14,8	0,0	0,0	9,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0
Transferencias de capital al Sector Privado	575,1	18,5	1,5	18,8	0,0	0,0	0,0	5,7	7,4	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	0,0	31,5	45,1	43,4	40,5	25,2	24,0	70,3	24,5	5,8	8,0	94,1	26,6	18,8	0,0	43,8	0,0
Concesión de préstamos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortización	0,0	31,5	45,1	43,4	40,5	24,7	24,0	70,3	24,5	5,8	8,0	94,1	26,6	18,8	0,0	43,8	0,0
Amortización Interna	0,0	31,5	45,1	43,4	40,5	24,7	24,0	70,3	24,5	5,8	8,0	94,1	26,6	18,8	0,0	43,8	0,0
Otros activos financieros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SUMAS SIN ASIGNACIÓN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0

^{1/} No se incluyó información de las Municipalidades de Puriscal, Los Chiles y San Mateo por cuanto no remitieron a la Contraloría General de la República la liquidación presupuestaria, los informes de ejecución presupuestaria y la información adicional al 31 de diciembre de 2006.

Fuente: Información electrónica remitida por los gobiernos locales e informes de ejecución presupuestaria correspondientes al periodo 2006.

CUADRO 22
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
-En millones de colones-

Empresas		Ingresos	Egresos	Saldo
TOTAL	Aprobado	2.181.942,8	2.181.942,8	
	Ejecutado	2.148.726,4	1.951.491,6	197.234,8
	Diferencia	<u>-33.216,4</u>	<u>-230.451,2</u>	
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	Aprobado	165.996,5	165.996,5	
	Ejecutado	162.026,8	150.784,3	11.242,5
	Diferencia	-3.969,7	-15.212,2	
Consejo Nacional de Producción	Aprobado	42.169,8	42.169,8	
	Ejecutado	30.672,2	30.229,0	443,2
	Diferencia	-11.497,6	-11.940,8	
Correos de Costa Rica S.A.	Aprobado	8.728,9	8.728,9	
	Ejecutado	9.175,9	6.530,9	2.645,0
	Diferencia	447,0	-2.198,0	
Editorial Costa Rica	Aprobado	299,4	299,4	
	Ejecutado	314,5	269,7	44,8
	Diferencia	15,1	-29,7	
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	Aprobado	21.577,1	21.577,1	
	Ejecutado	21.410,7	19.700,6	1.710,1
	Diferencia	-166,4	-1.876,5	
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Aprobado	62.152,3	62.152,3	
	Ejecutado	62.098,2	50.820,4	11.277,8
	Diferencia	-54,1	-11.331,9	
Instituto Costarricense de Electricidad	Aprobado	723.232,7	723.232,7	
	Ejecutado	716.171,2	609.089,4	107.081,8
	Diferencia	-7.061,5	-114.143,3	
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	Aprobado	2.264,7	2.264,7	
	Ejecutado	2.099,6	1.949,1	150,5
	Diferencia	-165,1	-315,6	
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	Aprobado	34.517,7	34.517,7	
	Ejecutado	34.402,6	24.231,3	10.171,3
	Diferencia	-115,1	-10.286,4	
Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago	Aprobado	26.679,3	26.679,3	
	Ejecutado	19.930,9	17.265,7	2.665,2
	Diferencia	-6.748,4	-9.413,6	
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	Aprobado	31.309,6	31.309,6	
	Ejecutado	31.542,8	20.350,5	11.192,3
	Diferencia	233,2	-10.959,1	
Junta de Protección Social de San José	Aprobado	69.647,1	69.647,1	
	Ejecutado	72.650,0	66.701,5	5.948,5
	Diferencia	3.002,9	-2.945,6	
Radiográfica Costarricense	Aprobado	30.428,3	30.428,3	
	Ejecutado	33.972,8	25.156,9	8.815,9
	Diferencia	3.544,5	-5.271,4	
Refinadora Costarricense de Petróleo	Aprobado	960.897,1	960.897,1	
	Ejecutado	950.215,9	926.935,8	23.280,1
	Diferencia	-10.681,2	-33.961,3	
Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural S.A.	Aprobado	2.042,3	2.042,3	
	Ejecutado	2.042,3	1.476,5	565,8
	Diferencia	0,0	-565,8	

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de las Empresas.

**CUADRO 23
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
POR EMPRESA, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA**

- En millones de colones -

Empresas Clasificación Económica	Empresas															
	TOTAL	CNFL	CNP	CORREOS DE C.R.	EDITORIAL C.R.	ESPH	ICAA	ICE	INCOFER	INCOPE	JASEC	JAPDEVA	JPSSJ	RACSA	RECOPE	SINART
Total	2.148.726,4	162.026,8	30.672,2	9.175,9	314,5	21.410,7	62.098,2	716.171,2	2.099,6	34.402,6	19.930,9	31.542,8	72.650,0	33.972,8	950.215,9	2.042,3
INGRESOS CORRIENTES	1.908.461,0	151.908,1	30.169,1	6.080,7	284,6	19.621,1	49.176,1	600.403,4	1.459,2	19.121,0	15.736,0	24.883,9	66.798,4	24.140,0	896.978,7	1.700,7
Ingresos tributarios	41,7	0,0	0,0	0,0	13,2	0,0	0,0	0,0	0,0	28,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuesto sobre bienes y servicios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	41,7	0,0	0,0	0,0	13,2	0,0	0,0	0,0	0,0	28,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos no tributarios	1.886.434,0	151.908,1	19.112,2	6.080,7	114,3	19.621,1	49.176,1	600.403,4	1.459,2	9.142,6	15.736,0	24.883,9	66.778,7	24.140,0	896.978,7	899,0
Venta de bienes	1.409.436,5	143.954,5	18.613,5	0,0	113,3	18.458,7	42.490,8	277.299,1	0,0	0,0	14.393,7	20,4	0,0	0,0	894.092,5	0,0
Productos derivados del petróleo	894.092,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	894.092,5	0,0
Energía eléctrica	450.831,8	143.589,4	0,0	0,0	0,0	15.594,5	0,0	277.299,1	0,0	0,0	14.348,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agua	45.361,5	0,0	0,0	0,0	0,0	2.864,2	42.486,8	0,0	0,0	0,0	10,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	19.150,7	365,1	18.613,5	0,0	113,3	0,0	4,0	0,0	0,0	44,9	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Venta de servicios	431.577,9	5.084,0	428,9	5.747,0	0,0	788,3	4.284,6	296.050,3	1.309,2	8.166,3	645,5	19.183,5	65.577,9	23.386,1	27,3	899,0
Servicios de transporte	26.777,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	962,3	8.032,1	0,0	17.782,6	0,0	0,0	0,0
Servicios de telecomunicaciones y correos	310.776,6	0,0	0,0	5.674,3	0,0	0,0	0,0	281.716,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23.386,1	0,0	0,0
Venta de lotería y otros juegos de azar	65.577,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	65.577,7	0,0	0,0	0,0
Otros	28.446,6	5.084,0	428,9	72,7	0,0	788,3	4.284,6	14.334,1	346,9	134,2	645,5	1.400,9	0,2	0,0	27,3	899,0
Derechos administrativos	10.163,3	0,0	0,0	0,0	0,0	88,0	0,0	5.069,3	0,0	407,0	12,6	4.586,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos de la propiedad	23.837,2	572,3	32,0	305,3	0,0	131,8	1.433,3	15.537,4	0,0	569,3	492,7	594,4	1.168,5	753,9	2.246,3	0,0
Traspaso de dividendos	1.005,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.005,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Renta de la propiedad	18,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,6	0,0
Renta de activos financieros	22.812,8	572,3	32,0	305,3	0,0	131,8	1.433,3	14.531,6	0,0	569,3	492,7	594,4	1.168,5	753,9	2.227,7	0,0
Intereses sobre títulos valores	17.041,2	0,0	25,2	274,2	0,0	131,8	3,3	14.221,7	0,0	569,3	49,4	594,4	1.066,0	105,9	0,0	0,0
Intereses sobre títulos valores del Gobierno Central	5.953,0	0,0	25,2	274,2	0,0	131,8	3,3	3.412,1	0,0	569,3	49,4	429,0	952,8	105,9	0,0	0,0
Otros	11.088,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10.809,6	0,0	0,0	0,0	165,4	113,2	0,0	0,0	0,0
Intereses y comisiones sobre préstamos	549,1	0,0	6,8	0,0	0,0	0,0	336,8	177,7	0,0	0,0	18,7	0,0	9,1	0,0	0,0	0,0
Otras rentas de activos financieros	5.222,5	572,3	0,0	31,1	0,0	0,0	1.093,2	132,2	0,0	0,0	424,6	0,0	93,4	648,0	2.227,7	0,0
Multas, sanciones, remates y confiscaciones	5.779,1	1.054,5	0,0	0,0	0,0	140,0	415,5	3.964,4	0,0	0,0	186,6	0,0	18,1	0,0	0,0	0,0
Intereses moratorios	6,1	0,0	0,0	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros ingresos no tributarios	5.633,9	1.242,8	37,8	22,3	1,0	14,3	551,9	2.482,9	150,0	0,0	4,9	499,2	14,2	0,0	612,6	0,0
Transferencias corrientes	21.985,3	0,0	11.056,9	0,0	157,1	0,0	0,0	0,0	0,0	9.949,9	0,0	0,0	19,7	0,0	0,0	801,7
Transferencias corrientes del sector público	12.015,7	0,0	11.056,9	0,0	157,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	801,7
Transferencias corrientes del Gobierno Central	929,7	0,0	128,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	801,7
Transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados	5.304,6	0,0	5.147,5	0,0	157,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias corrientes de Empresas Públicas no Financieras	5.153,1	0,0	5.153,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias corrientes de Instituciones Públicas Financieras	628,3	0,0	628,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias corrientes del sector privado	9.969,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9.949,9	0,0	0,0	19,7	0,0	0,0	0,0
INGRESOS DE CAPITAL	3.239,6	0,0	182,1	0,0	11,9	0,0	730,1	1.210,5	640,0	0,0	120,0	0,0	345,0	0,0	0,0	0,0
Venta de activos	548,3	0,0	173,1	0,0	11,9	0,0	0,0	363,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Recuperación y anticipos por obras de utilidad pública	36,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	36,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Recuperación de préstamos	1.644,1	0,0	9,0	0,0	0,0	0,0	359,1	847,2	0,0	0,0	83,8	0,0	345,0	0,0	0,0	0,0
Recuperación de préstamos al sector público	1.128,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	359,1	769,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Recuperación de préstamos al sector privado	516,0	0,0	9,0	0,0	0,0	0,0	0,0	78,2	0,0	0,0	83,8	0,0	345,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital	1.011,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	371,0	640,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital del sector público	1.011,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	371,0	640,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital del Gobierno Central	640,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	640,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital de Órganos Desconcentrados	371,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	371,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FINANCIAMIENTO	237.025,8	10.118,7	321,0	3.095,2	18,0	1.789,6	12.192,0	114.557,3	0,4	15.281,6	4.074,9	6.658,9	5.506,6	9.832,8	53.237,2	341,6
Financiamiento interno	4.000,0	4.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Financiamiento externo	41.860,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20.833,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21.027,8	0,0
Recursos de vigencias anteriores	191.164,9	6.118,7	321,0	3.095,2	18,0	1.789,6	12.192,0	93.724,2	0,4	15.281,6	4.074,9	6.658,9	5.506,6	9.832,8	32.209,4	341,6

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de las Empresas. En el caso de la ESPH, €229,5 millones incluidos en la liquidación como "Impuesto sobre Bienes y Servicios" se trasladaron al rubro "Venta de bienes-Energía eléctrica" por tratarse del impuesto sobre las ventas de energía eléctrica cobrado por la empresa como parte del precio.

CUADRO 24
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
POR EMPRESA, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
 -En millones de colones-

Empresas Clasificación por objeto del gasto	Empresas															
	TOTAL	CNFL	CNP	CORREOS DE C.R.	EDITORIAL C.R.	ESPH	ICAA	ICE	INCOFER	INCOP	JASEC	JAPDEVA	JPSSJ	RACSA	RECOPE	SINART
Total	1.951.491,6	150.784,3	30.229,0	6.530,9	269,7	19.700,6	50.820,4	609.089,4	1.949,1	24.231,3	17.265,7	20.350,5	66.701,5	25.156,9	926.935,8	1.476,5
GASTOS CORRIENTES	1.690.337,1	139.245,0	24.903,1	6.225,9	221,1	18.329,3	38.169,9	420.250,1	1.758,5	24.215,7	14.981,1	18.200,7	65.983,6	20.296,2	896.188,9	1.368,0
Gastos de consumo	1.487.438,0	123.946,4	13.770,3	5.988,9	216,1	17.159,0	34.047,6	337.441,0	1.709,0	5.219,6	14.797,2	15.985,6	6.253,1	18.573,0	891.074,0	1.257,2
Remuneraciones	196.807,4	23.014,8	5.614,0	4.335,3	151,2	2.970,7	17.010,7	96.202,8	286,7	3.838,8	1.664,6	13.201,0	4.225,1	3.366,1	19.912,3	1.013,3
Sueldos y salarios	149.884,7	16.925,1	4.456,0	3.500,2	122,8	2.302,5	13.368,6	72.682,8	245,3	2.964,9	1.289,9	10.651,0	3.292,9	2.473,3	14.795,3	814,1
Contribuciones sociales	46.922,7	6.089,7	1.158,0	835,1	28,4	668,2	3.642,1	23.520,0	41,4	873,9	374,7	2.550,0	932,2	892,8	5.117,0	199,2
Adquisición de bienes y servicios	1.290.630,6	100.931,6	8.156,3	1.653,6	64,9	14.188,3	17.036,9	241.238,2	1.422,3	1.380,8	13.132,6	2.784,6	2.028,0	15.206,9	871.161,7	243,9
Intereses	31.422,2	3.525,0	0,0	0,0	0,0	295,7	1.652,3	24.323,6	0,0	0,0	147,2	161,3	0,0	143,4	1.173,7	0,0
Internos	1.412,4	352,9	0,0	0,0	0,0	295,7	105,8	367,4	0,0	0,0	147,2	0,0	0,0	143,4	0,0	0,0
Externos	30.009,8	3.172,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1.546,5	23.956,2	0,0	0,0	0,0	161,3	0,0	0,0	1.173,7	0,0
Transferencias corrientes	171.476,9	11.773,6	11.132,8	237,0	5,0	874,6	2.470,0	58.485,5	49,5	18.996,1	36,7	2.053,8	59.730,5	1.579,8	3.941,2	110,8
Transferencias corrientes al Sector Público	89.165,9	10.869,5	10.432,3	0,0	0,6	856,6	1.984,9	53.041,7	0,0	914,6	0,0	35,9	6.535,5	1.504,5	2.938,4	51,4
Transferencias corrientes al Sector Privado	81.933,3	904,1	698,2	187,2	4,4	18,0	485,1	5.217,2	49,5	18.061,0	36,7	1.981,1	53.192,4	75,3	963,7	59,4
Transferencias corrientes al Sector Externo	377,7	0,0	2,3	49,8	0,0	0,0	0,0	226,6	0,0	20,5	0,0	36,8	2,6	0,0	39,1	0,0
GASTOS DE CAPITAL	210.608,9	3.002,8	5.325,9	293,0	48,6	924,8	5.852,3	158.697,5	190,6	15,6	2.014,7	1.695,1	373,1	4.366,1	27.700,3	108,5
Formación de capital	130.706,0	1.103,5	20,9	0,0	2,5	297,7	2.309,4	100.684,6	105,4	0,0	316,2	545,3	9,5	37,6	25.273,4	0,0
Edificaciones	551,7	137,5	1,4	0,0	2,5	30,0	16,9	231,5	0,0	0,0	0,0	1,6	9,5	37,6	83,2	0,0
Vías de comunicación	598,0	103,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	105,4	0,0	0,0	389,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Instalaciones	41.899,4	622,4	14,6	0,0	0,0	267,7	2.270,8	13.384,0	0,0	0,0	142,8	6,9	0,0	0,0	25.190,2	0,0
Otras obras	87.656,9	240,2	4,9	0,0	0,0	0,0	21,7	87.069,1	0,0	0,0	173,4	147,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Adquisición de activos	74.637,4	1.899,3	141,7	293,0	46,1	627,1	3.542,9	58.012,9	85,2	15,6	1.698,5	1.096,1	315,1	4.328,5	2.426,9	108,5
Maquinaria y equipo	71.952,8	1.486,3	141,7	293,0	4,3	545,7	3.346,8	57.237,8	85,2	15,6	539,6	1.096,1	314,1	4.328,5	2.409,6	108,5
Terrenos	1.453,8	342,6	0,0	0,0	0,0	81,4	187,2	770,4	0,0	0,0	67,9	0,0	0,0	0,0	4,3	0,0
Edificios	1.091,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.091,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intangibles	129,9	70,4	0,0	0,0	41,8	0,0	0,0	4,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,0	0,0
Activos de valor	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital	5.265,5	0,0	5.163,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	53,7	48,5	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital al Sector Público	5.167,9	0,0	5.163,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital al Sector Privado	97,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	49,1	48,5	0,0	0,0	0,0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	50.545,6	8.536,5	0,0	12,0	0,0	446,5	6.798,2	30.141,8	0,0	0,0	269,9	454,7	344,8	494,6	3.046,6	0,0
Concesión de préstamos	344,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	344,8	0,0	0,0	0,0
Amortización	50.188,8	8.536,5	0,0	0,0	0,0	446,5	6.798,2	30.141,8	0,0	0,0	269,9	454,7	0,0	494,6	3.046,6	0,0
Amortización interna	5.811,3	1.998,0	0,0	0,0	0,0	446,5	1.656,8	945,5	0,0	0,0	269,9	0,0	0,0	494,6	0,0	0,0
Amortización externa	44.377,5	6.538,5	0,0	0,0	0,0	0,0	5.141,4	29.196,3	0,0	0,0	0,0	454,7	0,0	0,0	3.046,6	0,0
Otros activos financieros	12,0	0,0	0,0	12,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de las Empresas.

CUADRO 25
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006

-En millones de colones-

Instituciones		Ingresos	Egresos	Saldo
TOTAL	Aprobado	2.016.020,8	2.016.020,8	
	Ejecutado	2.000.291,2	1.388.130,8	612.160,4
	Diferencia	<u>-15.729,6</u>	<u>627.890,0</u>	
Banco Central de Costa Rica	Aprobado	245.491,7	245.491,7	
	Ejecutado	217.726,8	217.726,8	0,0
	Diferencia	-27.764,9	27.764,9	
Banco Crédito Agrícola de Cartago	Aprobado	37.249,6	37.249,6	
	Ejecutado	28.998,3	25.482,0	3.516,3
	Diferencia	-8.251,3	11.767,6	
Banco de Costa Rica	Aprobado	227.993,9	227.993,9	
	Ejecutado	208.128,4	178.912,6	29.215,8
	Diferencia	-19.865,5	49.081,3	
Banco Hipotecario de la Vivienda	Aprobado	64.412,6	64.412,6	
	Ejecutado	60.961,4	36.240,1	24.721,3
	Diferencia	-3.451,2	28.172,5	
Banco Nacional de Costa Rica 1/	Aprobado	362.000,0	362.000,0	
	Ejecutado	354.231,6	319.528,0	34.703,6
	Diferencia	-7.768,4	42.472,0	
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	Aprobado	155.388,3	155.388,3	
	Ejecutado	136.688,0	104.768,3	31.919,7
	Diferencia	-18.700,3	50.620,0	
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación	Aprobado	12.886,6	12.886,6	
	Ejecutado	24.808,3	7.211,9	17.596,4
	Diferencia	11.921,7	5.674,7	
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Aprobado	19.233,0	19.233,0	
	Ejecutado	20.868,1	16.817,8	4.050,3
	Diferencia	1.635,1	2.415,2	
Instituto Nacional de Seguros	Aprobado	600.327,3	600.327,3	
	Ejecutado	633.009,3	221.090,6	411.918,7
	Diferencia	32.682,0	379.236,7	
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Aprobado	44.967,2	44.967,2	
	Ejecutado	58.185,0	28.964,7	29.220,3
	Diferencia	13.217,8	16.002,5	
Otras 2/	Aprobado	246.070,6	246.070,6	
	Ejecutado	256.686,0	231.388,0	25.298,0
	Diferencia	10.615,4	14.682,6	

1/ Incluye Administración Crédito Hipotecario.

2/ Contiene a INS-Bancrédito SAFI S.A., BCAC Almacén Fiscal Agrícola de Cartago S.A., BCAC Depósito Agrícola de Cartago S.A., BCR Puesto de Bolsa S.A. BCR SAFI S.A., BCR Operadora de Pensiones S.A., BN-Valores puesto de Bolsa S.A., BN-Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A. y BN-SAFI S.A., BPDC Operadora de Pensiones Complementarias S.A., BPDC Puesto de Bolsa S.A., BPDC-SAFI S.A., INS Puesto de Bolsa, INS-Pensiones OPC S.A., CCSS-Pensiones OPC S.A., Superintendencias y CONASSIF.

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de las Instituciones.

CUADRO 26
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
 -En millones de colones-

Clasificación Económica	Instituciones											
	TOTAL	BCCR	BCAC	BCR	BANHVI	BNCR 1/	BPDC	CONAPE	INFOCOOP	INS	INVU	OTRAS 2/
Total	2.000.291,2	217.726,8	28.998,3	208.128,4	60.961,4	354.231,6	136.682,0	24.808,3	20.868,1	633.009,3	58.185,0	256.686,0
INGRESOS CORRIENTES	1.207.729,4	86.870,4	28.998,3	202.509,7	48.299,8	354.231,6	136.682,0	11.569,4	3.981,4	283.038,5	10.711,6	40.836,7
Ingresos no tributarios	1.161.199,5	85.171,3	28.516,1	202.509,7	10.227,9	354.231,6	136.682,0	5.385,5	3.981,4	283.016,7	10.711,6	40.765,7
<i>Venta de bienes</i>	2.123,8	0,0	0,0	0,0	0,0	1.980,0	0,0	0,0	129,7	10,2	3,9	0,0
<i>Venta de servicios</i>	342.898,4	2.136,9	5.688,5	22.689,5	0,0	49.905,0	5.411,4	131,1	3,3	228.034,1	2.552,9	26.345,7
<i>Servicios financieros y de seguros</i>	338.820,3	2.135,7	5.653,7	20.119,9	0,0	49.880,0	5.321,3	131,1	0,0	227.974,8	1.895,6	25.708,2
Otros	4.078,1	1,2	34,8	2.569,6	0,0	25,0	90,1	0,0	3,3	59,3	657,3	637,5
<i>Ingresos de la propiedad</i>	774.129,4	82.655,9	22.806,9	179.820,2	7.998,7	280.266,6	125.347,7	5.225,6	3.677,2	45.305,8	7.559,4	13.465,4
Traspaso de dividendos	3.660,5	3.660,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Renta de la propiedad	47,3	0,0	0,0	47,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Renta de activos financieros	770.421,6	78.995,4	22.806,9	179.772,9	7.998,7	280.266,6	125.347,7	5.225,6	3.677,2	45.305,8	7.559,4	13.465,4
Intereses sobre títulos valores	216.151,5	14.070,8	3.504,8	45.911,0	3.528,8	71.692,6	24.299,7	1.598,4	751,6	36.583,2	2.691,6	11.519,0
Intereses sobre títulos valores del Gobierno Central	102.695,7	7.220,6	1.246,9	26.276,2	932,0	0,0	21.827,0	1.561,1	751,6	36.264,8	0,0	6.615,5
Otros	113.455,8	6.850,2	2.257,9	19.634,8	2.596,8	71.692,6	2.472,7	37,3	0,0	318,4	2.691,6	4.903,5
Intereses y comisiones sobre préstamos	317.432,1	991,9	15.193,0	69.340,9	4.469,8	117.164,0	90.915,8	3.620,8	2.925,6	8.722,6	4.087,7	0,0
Otras rentas de activos financieros	236.838,0	63.932,7	4.109,1	64.521,0	0,1	91.410,0	10.132,2	6,4	0,0	0,0	780,1	1.946,4
<i>Multas, sanciones, remates y confiscaciones</i>	211,9	25,8	0,0	0,0	0,0	0,0	145,6	0,0	0,0	40,5	0,0	0,0
<i>Intereses moratorios</i>	132,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	132,2	0,0	0,0
Otros ingresos no tributarios	41.703,8	352,7	20,7	0,0	2.229,2	22.080,0	5.777,3	28,8	171,2	9.493,9	595,4	954,6
<i>Transferencias corrientes</i>	46.529,9	1.699,1	482,2	0,0	38.071,9	0,0	0,0	6.183,9	0,0	21,8	0,0	71,0
<i>Transferencias corrientes del sector público</i>	43.414,7	994,0	482,2	0,0	37.805,7	0,0	0,0	4.061,8	0,0	0,0	0,0	71,0
Transferencias corrientes del Gobierno Central	3.800,6	0,6	0,0	0,0	3.800,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados	33.909,8	0,0	0,0	0,0	33.909,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias corrientes de Empresas Públicas no Financieras	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias corrientes de Instituciones Públicas Financieras	5.704,2	993,3	482,2	0,0	95,9	0,0	0,0	4.061,8	0,0	0,0	0,0	71,0
<i>Transferencias corrientes del sector privado</i>	3.115,2	705,1	0,0	0,0	266,2	0,0	0,0	2.122,1	0,0	21,8	0,0	0,0
INGRESOS DE CAPITAL	74.627,5	2,5	0,0	5.618,7	18,9	0,0	0,0	1.852,3	11.053,6	32.092,6	11.294,8	12.694,1
<i>Venta de activos</i>	148,7	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,2	131,0	0,0
Recuperación de préstamos	53.471,6	0,0	0,0	5.618,7	18,9	0,0	0,0	1.852,3	5.554,8	31.840,2	8.586,7	0,0
<i>Recuperación de préstamos al sector privado</i>	36.628,7	0,0	0,0	5.618,7	18,7	0,0	0,0	1.852,3	5.554,8	14.997,5	8.586,7	0,0
Otros	16.842,9	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	16.842,7	0,0	0,0
<i>Transferencias de capital</i>	16.628,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5.498,8	0,0	2.577,1	8.552,8
<i>Transferencias de capital del sector público</i>	16.628,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5.498,8	0,0	2.577,1	8.552,8
Transferencias de capital del Gobierno Central	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital de Instituciones Públicas Financieras	16.616,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5.486,3	0,0	2.577,1	8.552,8
Otros ingresos de capital	4.378,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	237,2	0,0	4.141,3
FINANCIAMIENTO	717.934,3	130.853,9	0,0	0,0	12.642,7	0,0	6,0	11.386,6	5.833,1	317.878,2	36.178,6	203.155,2
Financiamiento interno	198.761,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9.609,7	189.151,6
<i>Préstamos directos</i>	159.609,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9.609,7	150.000,0
<i>Colocación de títulos valores</i>	39.151,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	39.151,6
Recursos de vigencias anteriores	388.319,1	0,0	0,0	0,0	12.642,7	0,0	6,0	11.386,6	5.833,1	317.878,2	26.568,9	14.003,6
Recursos de emisión monetaria	130.853,9	130.853,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

1/ Incluye Administración Crédito Hipotecario.

2/ Contiene a INS-Bancrédito SAFI S.A., BCAC Almacén Fiscal Agrícola de Cartago S.A., BCAC Depósito Agrícola de Cartago S.A., BCR Puesto de Bolsa S.A., BCR SAFI S.A., BCR Operadora de Pensiones S.A., BN-Valores puesto de Bolsa S.A., BN-Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A. y BN-SAFI S.A., BPDC Operadora de Pensiones Complementarias S.A., BPDC Puesto de Bolsa S.A., BPDC-SAFI S.A., INS Puesto de Bolsa, INS-Pensiones OPC S.A., CCSS-Pensiones OPC S.A., Superintendencias y CONASSIF.

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de las Instituciones.

CUADRO 27
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
-En millones de colones-

Clasificación por objeto del gasto	Instituciones											
	TOTAL	BCCR	BCAC	BCR	BANHVI	BNCR 1/	BPDC	CONAPE	INFOCOOP	INS	INVU	OTRAS 2/
Total	1.388.130,8	217.726,8	25.482,0	178.912,6	36.240,1	319.528,0	104.768,3	7.211,9	16.817,8	221.090,6	28.964,7	231.388,0
GASTOS CORRIENTES	1.067.446,3	216.017,2	25.061,4	164.202,1	5.657,0	308.907,0	98.818,9	917,0	2.048,0	204.725,2	4.981,6	36.110,9
Gastos de consumo	617.710,5	16.547,1	14.381,7	115.278,0	2.556,3	195.184,0	47.914,1	908,0	1.650,6	186.907,8	4.768,5	31.614,4
Remuneraciones	196.981,9	8.446,6	6.536,2	39.410,2	1.627,7	56.377,0	30.192,7	471,0	849,4	31.514,8	3.475,0	18.081,3
Sueldos y salarios	147.733,3	6.569,9	4.889,1	28.921,6	1.232,1	43.109,0	22.767,9	369,0	665,7	22.225,4	2.751,7	14.231,9
Contribuciones sociales	49.248,6	1.876,7	1.647,1	10.488,6	395,6	13.268,0	7.424,8	102,0	183,7	9.289,4	723,3	3.849,4
Adquisición de bienes y servicios	420.728,6	8.100,5	7.845,5	75.867,8	928,6	138.807,0	17.721,4	437,0	801,2	155.393,0	1.293,5	13.533,1
Intereses	392.907,8	190.253,8	8.981,3	44.940,1	2.712,0	90.871,0	49.275,5	0,0	0,0	3.136,2	75,4	2.662,5
Internos	381.157,7	186.840,0	8.627,8	38.086,0	2.712,0	90.871,0	48.177,8	0,0	0,0	3.136,2	75,4	2.631,5
Externos	11.750,1	3.413,8	353,5	6.854,1	0,0	0,0	1.097,7	0,0	0,0	0,0	0,0	31,0
Transferencias corrientes	56.828,0	9.216,3	1.698,4	3.984,0	388,7	22.852,0	1.629,3	9,0	397,4	14.681,2	137,7	1.834,0
Transferencias corrientes al Sector Público	30.911,8	8.569,3	655,2	3.522,6	53,2	11.610,0	1.080,1	1,1	12,8	3.877,6	5,1	1.524,8
Transferencias corrientes al Sector Privado	25.557,6	638,1	1.042,4	331,9	335,5	11.147,0	542,3	6,9	371,4	10.731,4	124,1	286,6
Transferencias corrientes al Sector Externo	358,6	8,9	0,8	129,5	0,0	95,0	6,9	1,0	13,2	72,2	8,5	22,6
GASTOS DE CAPITAL	66.476,7	1.709,6	420,6	14.020,8	30.529,1	10.621,0	1.949,4	152,5	108,5	1.223,8	4.289,8	1.451,6
Formación de capital	6.546,0	26,8	17,5	3.381,5	0,0	2.834,0	38,1	0,0	14,9	214,4	2,5	16,3
Edificaciones	4.950,6	26,8	17,5	3.381,5	0,0	1.256,0	38,1	0,0	0,0	214,4	0,0	16,3
Obras urbanísticas	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0
Otras obras	1.592,9	0,0	0,0	0,0	0,0	1.578,0	0,0	0,0	14,9	0,0	0,0	0,0
Adquisición de activos	24.895,2	1.682,8	403,1	10.639,3	57,8	7.787,0	1.911,3	152,5	93,6	1.009,4	69,1	1.089,3
Maquinaria y equipo	23.931,4	1.677,5	403,1	9.799,5	57,8	7.787,0	1.911,3	101,1	71,8	1.009,4	23,6	1.089,3
Terrenos	936,7	0,0	0,0	839,8	0,0	0,0	0,0	51,4	0,0	0,0	45,5	0,0
Intangibles	21,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21,8	0,0	0,0	0,0
Activos de valor	5,3	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital	35.035,5	0,0	0,0	0,0	30.471,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.218,2	346,0
Transferencias de capital al Sector Público	5.027,7	0,0	0,0	0,0	3.824,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.203,2	0,0
Transferencias de capital al Sector Privado	30.007,8	0,0	0,0	0,0	26.646,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3.015,0	346,0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	254.207,8	0,0	0,0	689,7	54,0	0,0	4.000,0	6.142,4	14.661,3	15.141,6	19.693,3	193.825,5
Concesión de préstamos	36.062,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6.142,4	12.579,6	4.017,6	13.322,7	0,0
Adquisición de activos	50.949,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11.124,0	0,0	39.825,5
Amortización	161.114,3	0,0	0,0	689,7	54,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6.370,6	154.000,0
Amortización interna	158.614,3	0,0	0,0	689,7	54,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6.370,6	151.500,0
Amortización externa	2.500,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.500,0
Otros activos financieros	6.081,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.000,0	0,0	2.081,7	0,0	0,0	0,0

1/ Incluye Administración Crédito Hipotecario.

2/ Contiene a INS-Bancrédito SAFI S.A., BCAC Almacén Fiscal Agrícola de Cartago S.A., BCAC Depósito Agrícola de Cartago S.A., BCR Puesto de Bolsa S.A., BCR SAFI S.A., BCR Operadora de Pensiones S.A., BN-Valores puesto de Bolsa S.A., BN-Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A. y BN-SAFI S.A., BPDC Operadora de Pensiones Complementarias S.A., BPDC Puesto de Bolsa S.A., BPDC-SAFI S.A., INS Puesto de Bolsa, INS-Pensiones OPC S.A., CCSS-Pensiones OPC S.A., Superintendencias y CONASSIF.

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de las Instituciones.

CUADRO 28
FIDEICOMISOS
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
-En millones de colones-

Instituciones		Ingresos	Egresos	Saldo
TOTAL	Aprobado	137.440,7	137.440,7	
	Ejecutado	152.383,5	90.922,4	61.461,1
	Diferencia	<u>14.942,8</u>	<u>46.518,3</u>	
Fideicomiso 478 FONABE-BNCR	Aprobado	7.601,6	7.601,6	
	Ejecutado	8.772,2	7.123,8	1.648,4
	Diferencia	1.170,6	477,8	
Fideicomiso 520 BNCR-CNP del Programa de Reconversión Productiva del CNP.	Aprobado	9.088,7	9.088,7	
	Ejecutado	21.526,9	2.845,0	18.681,9
	Diferencia	12.438,2	6.243,7	
Fideicomiso 539-MAG- Servicio Fitosanitario	Aprobado	2.458,6	2.458,6	
	Ejecutado	2.321,3	2.012,3	309,0
	Diferencia	-137,3	446,3	
Fideicomiso 544 FONAFIFO BNCR	Aprobado	12.033,1	12.033,1	
	Ejecutado	16.033,0	7.505,7	8.527,3
	Diferencia	3.999,9	4.527,4	
Fideicomiso 872-2002 CTAMS	Aprobado	4.687,3	4.687,3	
	Ejecutado	6.523,7	977,5	5.546,2
	Diferencia	1.836,4	3.709,8	
Fideicomiso MTSS / PRONAMYPE/ BANCO POPULAR	Aprobado	2.542,1	2.542,1	
	Ejecutado	2.583,0	749,8	1.833,2
	Diferencia	40,9	1.792,3	
Fideicomiso para la Protección y el Fomento Agropecuarios para Pequeños y Medianos Productores	Aprobado	3.224,7	3.224,7	
	Ejecutado	7.057,8	769,3	6.288,5
	Diferencia	3.833,1	2.455,4	
Fideicomiso de Titularización del P.H. Cariblanco del ICE	Aprobado	45.028,0	45.028,0	
	Ejecutado	37.304,0	35.803,7	1.500,3
	Diferencia	-7.724,0	9.224,3	
Fideicomiso de Titularización del P.H. Peñas Blancas del ICE	Aprobado	8.693,8	8.693,8	
	Ejecutado	8.532,7	5.344,0	3.188,7
	Diferencia	-161,1	3.349,8	
Fideicomiso N° 3045-Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	Aprobado	31.750,9	31.750,9	
	Ejecutado	26.547,5	23.310,6	3.236,9
	Diferencia	-5.203,4	8.440,3	
Otros Fideicomisos	Aprobado	10.331,9	10.331,9	
	Ejecutado	15.181,4	4.480,7	10.700,7
	Diferencia	4.849,5	5.851,2	

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de los Fideicomisos.

CUADRO 29
FIDEICOMISOS
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
POR FIDEICOMISO, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
-En millones de colones-

Clasificación Económica	TOTAL	478 FONABE BNCR	520 BNCR CNP Prog. Reconversión Productiva CNP	539 MAG Serv. Fitosanitario	544 FONAFIFO BNCR	872 CTAMS BNCR	MTSS PRONAMYPE BPDC	Protección y Fomento Agrop. para Peq. y Med. Product.	Titularización P.H. Cariblanco ICE	Titularización n.P.H. Peñas Blancas ICE	N° 3045 Aeropuerto Intl. Juan Stama.	Otros Fideicomisos
Total	152.383,5	8.772,2	21.526,9	2.321,3	16.033,0	6.523,7	2.583,0	7.057,8	37.304,0	8.532,7	26.547,5	15.181,4
INGRESOS CORRIENTES	61.255,1	7.210,6	7.524,3	2.044,0	7.182,3	2.567,8	347,3	2.134,4	229,1	4.831,6	23.971,9	3.211,8
Ingresos tributarios	64,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	64,5
<i>Impuesto sobre el comercio exterior y transacciones internacionales</i>	64,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	64,5
Ingresos no tributarios	40.476,0	251,9	2.792,2	0,0	1.151,9	2.541,9	347,3	2.134,4	229,1	4.831,6	23.971,9	2.223,8
<i>Venta de servicios</i>	7.749,2	0,0	0,0	0,0	8,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.703,5	3.037,7	0,0
<i>Servicios de transporte</i>	1.674,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.674,1	0,0
<i>Alquileres</i>	6.067,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.703,5	1.363,6	0,0
<i>Derechos administrativos</i>	22.883,3	0,0	0,0	0,0	0,0	2.110,2	0,0	0,0	0,0	0,0	20.773,1	0,0
<i>Derechos administrativos a los servicios de transporte</i>	17.263,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17.263,8	0,0
<i>Derechos administrativos a otros servicios públicos</i>	5.619,5	0,0	0,0	0,0	0,0	2.110,2	0,0	0,0	0,0	0,0	3.509,3	0,0
<i>Ingresos de la propiedad</i>	9.584,8	249,3	2.787,8	0,0	1.003,3	431,2	319,5	2.134,4	229,1	128,1	161,1	2.141,0
<i>Renta de la propiedad</i>	161,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	161,1	0,0
<i>Renta de activos financieros</i>	9.423,7	249,3	2.787,8	0,0	1.003,3	431,2	319,5	2.134,4	229,1	128,1	0,0	2.141,0
<i>Intereses sobre títulos valores</i>	6.994,2	245,9	2.238,3	0,0	704,9	0,0	210,1	2.134,4	229,1	128,1	0,0	1.103,4
<i>Intereses sobre títulos valores del Gobierno Central</i>	4.627,6	245,9	2.238,3	0,0	704,9	0,0	210,1	369,1	0,0	0,0	0,0	859,3
<i>Intereses sobre títulos valores de Órganos Descentralizados</i>	1.753,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.753,6	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Otros</i>	613,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,7	229,1	128,1	0,0	244,1
<i>Intereses y comisiones sobre préstamos</i>	1.216,0	0,0	549,5	0,0	5,0	0,0	101,3	0,0	0,0	0,0	0,0	560,2
<i>Otras rentas de activos financieros</i>	1.213,5	3,4	0,0	0,0	293,4	431,2	8,1	0,0	0,0	0,0	0,0	477,4
<i>Intereses moratorios</i>	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8
<i>Otros ingresos no tributarios</i>	251,6	2,6	4,4	0,0	140,6	0,5	22,5	0,0	0,0	0,0	0,0	81,0
Transferencias corrientes	20.714,6	6.958,7	4.732,1	2.044,0	6.030,4	25,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	923,5
<i>Transferencias corrientes del sector público</i>	19.982,2	6.958,7	4.732,1	2.044,0	5.323,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	923,5
<i>Transferencias corrientes del Gobierno Central</i>	8.811,5	3.000,6	0,0	0,0	5.300,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	510,6
<i>Transferencias corrientes de Órganos Descentralizados</i>	6.258,6	3.958,1	0,0	2.044,0	23,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	232,9
<i>Transferencias corrientes de Instituciones Descentralizadas no Empresariales</i>	180,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	180,0
<i>Transferencias corrientes de Empresas Públicas no Financieras</i>	4.732,1	0,0	4.732,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Transferencias corrientes del sector externo</i>	732,4	0,0	0,0	0,0	706,5	25,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INGRESOS DE CAPITAL	4.864,2	0,0	325,4	0,0	626,1	0,0	301,3	0,0	0,0	0,0	817,0	2.794,4
Venta de activos	304,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	301,3	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0
<i>Recuperación de préstamos</i>	3.723,9	0,0	325,4	0,0	626,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.772,4
<i>Recuperación de préstamos al sector privado</i>	3.057,9	0,0	325,4	0,0	31,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.701,4
<i>Recuperación de otras inversiones</i>	666,0	0,0	0,0	0,0	595,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	71,0
Transferencias de capital	817,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	817,0	0,0
<i>Transferencias de capital del sector privado</i>	817,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	817,0	0,0
Otros ingresos de capital	19,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	19,0
FINANCIAMIENTO	86.264,2	1.561,6	13.677,2	277,3	8.224,6	3.955,9	1.934,4	4.923,4	37.074,9	3.701,1	1.758,6	9.175,2
Financiamiento interno	25.533,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25.533,5	0,0	0,0	0,0
<i>Préstamos directos</i>	11.529,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11.529,9	0,0	0,0	0,0
<i>Colocación de títulos valores</i>	14.003,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14.003,6	0,0	0,0	0,0
Recursos de vigencias anteriores	60.730,7	1.561,6	13.677,2	277,3	8.224,6	3.955,9	1.934,4	4.923,4	11.541,4	3.701,1	1.758,6	9.175,2

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de los Fideicomisos.

CUADRO 30
FIDEICOMISOS
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
POR FIDEICOMISO, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
 -En millones de colones-

Clasificación por objeto del gasto	Fideicomisos											
	TOTAL	478 FONABE BNCR	520 BNCR CNP Prog. Reconversión Productiva CNP	539 MAG Serv. Fitosanitario	544 FONAFIFO BNCR	872 CTAMS BNCR	MTSS PRONAMYPE BPDC	Protección y Fomento Agrop. para Peq. y Med. Product.	Titularización P.H. Cariblanco ICE	Titularización P.H. Peñas Blancas ICE	N° 3045 Aeropuerto Intl. Juan Stama.	Otros Fideicomisos
Total	90.922,4	7.123,8	2.845,0	2.012,3	7.505,7	977,5	749,8	769,3	35.803,7	5.344,0	23.310,6	4.480,7
GASTOS CORRIENTES	50.544,5	7.109,7	804,7	1.648,3	7.404,2	421,4	139,5	162,1	5.484,7	3.179,2	22.276,2	1.914,5
Gastos de consumo	5.183,1	287,9	176,4	1.519,6	872,5	418,4	135,0	158,9	401,6	132,0	61,1	1.019,7
Remuneraciones	2.070,9	188,7	0,0	972,6	239,7	0,0	41,0	80,8	266,1	2,3	0,0	279,7
Sueldos y salarios	1.689,5	154,2	0,0	799,6	192,8	0,0	33,4	65,1	216,2	2,3	0,0	225,9
Contribuciones sociales	381,4	34,5	0,0	173,0	46,9	0,0	7,6	15,7	49,9	0,0	0,0	53,8
Adquisición de bienes y servicios	3.112,2	99,2	176,4	547,0	632,8	418,4	94,0	78,1	135,5	129,7	61,1	740,0
Intereses	8.120,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5.083,1	3.037,6	0,0	0,0
Internos	8.120,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5.083,1	3.037,6	0,0	0,0
Transferencias corrientes	37.240,7	6.821,8	628,3	128,7	6.531,7	3,0	4,5	3,2	0,0	9,6	22.215,1	894,8
Transferencias corrientes al Sector Público	12.655,8	0,0	628,3	0,9	157,6	0,0	0,5	0,0	0,0	9,6	11.244,3	614,6
Transferencias corrientes al Sector Privado	24.584,3	6.821,8	0,0	127,8	6.374,1	2,4	4,0	3,2	0,0	0,0	10.970,8	280,2
Transferencias corrientes al Sector Externo	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GASTOS DE CAPITAL	26.003,0	14,1	245,1	364,0	69,1	556,1	1,4	0,0	23.315,7	0,0	1.034,4	403,1
Formación de capital	23.526,5	0,0	0,0	5,4	5,4	0,0	0,0	0,0	23.315,7	0,0	0,0	200,0
Edificaciones	184,4	0,0	0,0	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	179,0
Instalaciones	23.315,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23.315,7	0,0	0,0	0,0
Otras obras	26,4	0,0	0,0	0,0	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21,0
Adquisición de activos	1.398,1	14,1	245,1	358,6	63,7	556,1	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	159,1
Maquinaria y equipo	1.291,6	14,1	244,5	358,6	63,7	556,1	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	53,2
Terrenos	106,5	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	105,9
Transferencias de capital	1.078,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.034,4	44,0
Transferencias de capital al Sector Público	1.078,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.034,4	44,0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	14.374,9	0,0	1.795,2	0,0	32,4	0,0	608,9	607,2	7.003,3	2.164,8	0,0	2.163,1
Concesión de préstamos	4.595,2	0,0	1.795,2	0,0	32,4	0,0	608,9	0,0	0,0	0,0	0,0	2.158,7
Amortización	9.168,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7.003,3	2.164,8	0,0	0,0
Amortización interna	9.168,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7.003,3	2.164,8	0,0	0,0
Otros activos financieros	611,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	607,2	0,0	0,0	0,0	4,4

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de los Fideicomisos.

CUADRO 31
FONDO Y PROGRAMAS DE ASIGNACIONES FAMILIARES
RESUMEN DE LA EJECUCIÓN TOTAL POR INSTITUCIÓN EJECUTORA, 2006 1/
- En millones de colones -

Instituciones Clasificación Económica	TOTAL	FODESAF	TOTAL	BANHVI	C.C.S.S.	C.C.S.S.	CONAPAM	CNP	C.N.R.E.E.	FONABE	AYA	I.A.F.A.	IDA	INFOCOOP	INVU	IMAS	INAMU	OCIS	PRONAMYPE	
	CONSOLIDADO		PROGRAMAS		Régimen no Contributivo	Pacientes terminales				Ayuda Social										
Ingresos totales	<u>206.291,8</u>	<u>103.628,8</u>	<u>102.663,0</u>	<u>48.692,7</u>	<u>20.723,1</u>	<u>514,8</u>	<u>381,1</u>	<u>5.147,5</u>	<u>1.021,1</u>	<u>3.958,1</u>	<u>621,1</u>	<u>12,6</u>	<u>762,3</u>	<u>1.160,1</u>	<u>2.257,1</u>	<u>7.469,6</u>	<u>2.685,4</u>	<u>4.977,2</u>	<u>2.279,2</u>	
Ingresos corrientes	<u>184.896,1</u>	<u>103.234,5</u>	<u>81.661,6</u>	<u>36.050,0</u>	<u>20.723,1</u>	<u>514,8</u>	<u>363,4</u>	<u>5.147,5</u>	<u>1.009,7</u>	<u>3.958,1</u>	<u>42,7</u>	<u>12,3</u>	<u>52,5</u>	<u>120,8</u>	<u>285,6</u>	<u>6.363,8</u>	<u>2.069,7</u>	<u>4.655,7</u>	<u>291,9</u>	
Contribuciones sociales	99.177,4	99.177,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos no tributarios	3.125,5	175,0	2.950,5	2.140,2	0,0	0,0	12,8	0,0	4,4	0,0	42,7	0,3	3,0	120,8	285,6	27,1	10,7	11,0	291,9	
Transferencias corrientes	82.593,2	3.882,1	78.711,1	33.909,8	20.723,1	514,8	350,6	5.147,5	1.005,3	3.958,1	0,0	12,0	49,5	0,0	0,0	6.336,7	2.059,0	4.644,7	0,0	
Ingresos de capital	<u>2.521,5</u>	<u>0,0</u>	<u>2.521,5</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>371,0</u>	<u>0,0</u>	<u>648,9</u>	<u>64,4</u>	<u>135,9</u>	<u>1.000,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>301,3</u>	
Recuperación de préstamos	501,6	0,0	501,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	64,4	135,9	0,0	0,0	0,0	301,3	
Transferencias de capital	2.019,9	0,0	2.019,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	371,0	0,0	648,9	0,0	0,0	1.000,0	0,0	0,0	0,0	
Financiamiento	<u>18.874,2</u>	<u>394,3</u>	<u>18.479,9</u>	<u>12.642,7</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>17,7</u>	<u>0,0</u>	<u>11,4</u>	<u>0,0</u>	<u>207,4</u>	<u>0,3</u>	<u>60,9</u>	<u>974,9</u>	<u>1.835,6</u>	<u>105,8</u>	<u>615,7</u>	<u>321,5</u>	<u>1.686,0</u>	
Financiamiento interno	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Recursos de vigencias anteriores	18.874,1	394,2	18.479,9	12.642,7	0,0	0,0	17,7	0,0	11,4	0,0	207,4	0,3	60,9	974,9	1.835,6	105,8	615,7	321,5	1.686,0	
Gastos totales	<u>174.395,0</u>	<u>99.730,6</u>	<u>74.664,4</u>	<u>26.442,3</u>	<u>20.723,1</u>	<u>43,1</u>	<u>368,3</u>	<u>5.147,5</u>	<u>1.014,6</u>	<u>3.958,1</u>	<u>544,3</u>	<u>9,8</u>	<u>636,2</u>	<u>0,0</u>	<u>948,0</u>	<u>7.400,0</u>	<u>1.959,6</u>	<u>4.801,4</u>	<u>668,1</u>	
Gastos corrientes	<u>103.846,1</u>	<u>63.084,8</u>	<u>40.761,3</u>	<u>1.248,6</u>	<u>20.723,1</u>	<u>43,1</u>	<u>368,3</u>	<u>0,0</u>	<u>1.003,2</u>	<u>3.958,1</u>	<u>452,3</u>	<u>9,8</u>	<u>78,8</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>6.299,1</u>	<u>1.716,3</u>	<u>4.801,4</u>	<u>59,2</u>	
Sueldos y salarios	863,3	0,0	863,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	863,3	0,0	0,0	
Contribuciones sociales	200,5	0,0	200,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	200,5	0,0	0,0	
Adquisición de bienes y servicios	4.569,9	0,0	4.569,9	587,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	256,8	9,8	17,9	0,0	0,0	0,0	638,7	3.002,6	56,3	
Intereses internos	427,2	0,0	427,2	427,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Transferencias corrientes al sector público	67.708,5	63.084,8	4.623,7	36,0	0,0	0,0	17,7	0,0	0,0	3.958,1	195,5	0,0	60,9	0,0	0,0	25,0	3,1	324,5	2,9	
Transferencias corrientes al sector privado	30.076,7	0,0	30.076,7	197,6	20.723,1	43,1	350,6	0,0	1.003,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6.274,1	10,7	1.474,3	0,0	
Gastos de capital	<u>69.940,0</u>	<u>36.645,8</u>	<u>33.294,2</u>	<u>25.193,7</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>5.147,5</u>	<u>11,4</u>	<u>0,0</u>	<u>92,0</u>	<u>0,0</u>	<u>557,4</u>	<u>0,0</u>	<u>948,0</u>	<u>1.100,9</u>	<u>243,3</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	
Formación de capital	595,4	0,0	595,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	64,9	0,0	530,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Adquisición de activos	292,1	0,0	292,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	27,1	0,0	26,9	0,0	0,0	0,0	238,1	0,0	0,0	
Transferencias de capital	69.052,5	36.645,8	32.406,7	25.193,7	0,0	0,0	0,0	5.147,5	11,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	948,0	1.100,9	5,2	0,0	0,0	
Transferencias de capital al sector público	46.359,1	36.645,8	9.713,3	3.601,2	0,0	0,0	0,0	5.147,5	11,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	948,0	0,0	5,2	0,0	0,0	
Transferencias de capital al sector privado	22.693,4	0,0	22.693,4	21.592,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.100,9	0,0	0,0	0,0	
Transacciones financieras	<u>608,9</u>	<u>0,0</u>	<u>608,9</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>608,9</u>	
Concesión de préstamos	608,9	0,0	608,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	608,9	
Saldo del ejercicio	<u>31.896,8</u>	<u>3.898,2</u>	<u>27.998,6</u>	<u>22.250,4</u>	<u>0,0</u>	<u>471,7</u>	<u>12,8</u>	<u>0,0</u>	<u>6,5</u>	<u>0,0</u>	<u>76,8</u>	<u>2,8</u>	<u>126,1</u>	<u>1.160,1</u>	<u>1.309,1</u>	<u>69,6</u>	<u>725,8</u>	<u>175,8</u>	<u>1.611,1</u>	

1/ No se incluyen los datos del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud y el Patronato Nacional de la Infancia, por cuanto en la liquidación no se identifican los recursos correspondientes a FODESAF.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias de FODESAF y de instituciones ejecutoras de programas de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

CUADRO 32
GOBIERNO GENERAL: EJECUCIÓN EFECTIVA 2005 - 2006 1/
- En millones de colones -

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		Instituciones Públicas de Servicio 2/		Gobierno General		Gobierno General Consolidado	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
	INGRESOS CORRIENTES	1.321.711	1.638.344	78.198	102.092	1.024.877	1.260.271	2.424.786	3.000.707	2.136.392
Ingresos tributarios	1.265.779	1.577.733	45.604	60.961	35.436	44.011	1.346.818	1.682.705	1.346.818	1.682.705
Impuestos sobre ingresos y utilidades	323.591	394.095	0	0	0	0	323.591	394.095	323.591	394.095
Impuestos sobre la propiedad	43.020	62.860	14.862	20.082	277	254	58.159	83.196	58.159	83.196
Impuestos sobre bienes y servicios	788.278	987.436	27.334	36.265	16.621	18.926	832.233	1.042.627	832.233	1.042.627
Impuesto sobre las ventas	485.168	626.707	0	0	0	0	485.168	626.707	485.168	626.707
Impuesto selectivo de consumo	90.913	111.538	0	0	0	0	90.913	111.538	90.913	111.538
Otros	212.197	249.191	27.334	36.265	16.621	18.926	256.153	304.382	256.153	304.382
Impuestos comercio exterior y transac. intern.	105.990	131.301	94	1.008	3.908	4.987	109.992	137.295	109.992	137.295
Impuestos a las importaciones	85.985	105.743	0	0	163	160	86.148	105.903	86.148	105.903
Impuestos a las exportaciones	969	1.284	0	0	0	0	969	1.284	969	1.284
Otros	19.036	24.274	94	1.008	3.745	4.827	22.875	30.109	22.875	30.109
Otros ingresos tributarios	4.900	2.041	3.314	3.606	14.630	19.844	22.844	25.492	22.844	25.492
Contribuciones sociales	30.854	33.321	0	0	640.462	775.279	671.316	808.600	603.109	748.933
Contribuciones a la seguridad social	30.854	33.321	0	0	528.995	650.963	559.849	684.284	491.642	624.618
Al sistema de salud	0	0	0	0	374.171	463.214	374.171	463.214	316.351	414.121
A sistemas de pensiones	30.854	33.321	0	0	154.824	187.749	185.678	221.070	175.291	210.497
Otras contribuciones sociales	0	0	0	0	111.467	124.316	111.467	124.316	111.467	124.316
Ingresos no tributarios	8.696	11.009	30.279	38.432	174.846	228.345	213.821	277.786	176.601	213.174
Venta de bienes y servicios	3.586	5.589	21.391	28.651	75.869	81.456	100.846	115.696	100.846	115.696
Venta de bienes	0	31	3.391	4.289	3.621	7.076	7.012	11.396	7.012	11.396
Venta de servicios	2.275	3.389	17.240	23.632	19.853	26.699	39.369	53.719	39.369	53.719
Derechos administrativos	1.311	2.169	760	730	52.395	47.681	54.465	50.580	54.465	50.580
Ingresos de la propiedad	434	844	3.771	4.123	86.975	133.101	91.180	138.067	53.960	73.454
Renta de activos financieros	219	565	3.771	3.411	86.041	122.739	90.031	126.715	52.811	62.369
Otros	215	278	0	712	933	10.362	1.148	11.352	1.148	11.085
Multas, sanciones, confiscaciones y remates	3.166	3.079	4.831	5.171	6.749	7.448	14.746	15.698	14.746	15.698
Otros ingresos no tributarios	1.511	1.498	286	487	5.253	6.340	7.049	8.326	7.049	8.326
Transferencias corrientes recibidas	16.382	16.281	2.315	2.699	174.134	212.636	192.831	231.616	9.864	12.309
Internas	16.382	16.281	2.301	2.664	170.926	210.888	189.609	229.834	6.643	10.526
Externas	0	0	13	35	3.208	1.747	3.221	1.783	3.221	1.783
GASTOS CORRIENTES	1.407.852	1.636.130	61.431	75.631	847.131	1.018.609	2.316.413	2.730.370	2.028.540	2.399.391
Consumo	592.368	689.137	51.923	63.749	569.049	695.397	1.213.339	1.448.283	1.162.707	1.388.603
Remuneraciones	552.040	635.156	34.109	41.450	375.174	452.957	961.323	1.129.562	910.691	1.069.882
Sueldos y salarios	464.770	534.618	29.212	35.498	349.334	422.904	843.315	993.020	843.315	993.020
Contribuciones sociales	87.270	100.538	4.897	5.951	25.840	30.054	118.008	136.542	67.376	76.862
Adquisición de bienes y servicios	40.328	53.981	17.814	22.300	193.875	242.440	252.016	318.721	252.016	318.721
Intereses	392.961	436.702	1.046	1.112	898	1.330	394.905	439.144	357.112	374.798
Internos	312.505	349.454	1.046	1.112	256	282	313.808	350.849	276.014	286.503
Externos	80.456	87.248	0	0	642	1.048	81.098	88.295	81.098	88.295
Transferencias corrientes otorgadas	422.524	510.291	8.461	10.770	277.184	321.881	708.169	842.942	508.721	635.989
Internas	421.055	508.197	8.461	10.762	276.883	321.227	706.399	840.187	506.951	633.233
Pensiones	221.403	251.275	0	74	159.985	200.664	381.388	452.014	381.388	452.014
Otras	199.652	256.922	8.461	10.688	116.898	120.563	325.011	388.173	125.563	181.220
Externas	1.469	2.094	0	7	301	654	1.770	2.756	1.770	2.756

CUADRO 32 (continuación)

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		Instituciones Públicas de Servicio 2/		Gobierno General		Gobierno General Consolidado	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
	AHORRO DEL GOBIERNO GENERAL	<u>-86.141</u>	<u>2.214</u>	<u>16.767</u>	<u>26.461</u>	<u>177.747</u>	<u>241.662</u>	<u>108.373</u>	<u>270.337</u>	<u>107.852</u>
+ Transferencias de capital netas	<u>-84.609</u>	<u>-81.552</u>	<u>9.123</u>	<u>9.464</u>	<u>6.683</u>	<u>15.824</u>	<u>-68.804</u>	<u>-56.265</u>	<u>-43.209</u>	<u>-43.729</u>
Recibidas (+)	0	0	10.169	11.731	49.887	54.107	60.055	65.838	2.986	3.473
Internas	0	0	10.144	11.713	49.153	51.472	59.297	63.185	2.227	820
Externas	0	0	24	18	734	2.635	758	2.653	758	2.653
Otorgadas (-)	84.609	81.552	1.046	2.267	43.204	38.283	128.859	122.102	46.195	47.202
Internas	84.609	81.522	1.046	2.267	42.723	38.283	128.378	122.072	45.713	47.172
Externas	0	30	0	0	481	0	481	30	481	30
- Formación de capital fijo	<u>22.046</u>	<u>23.950</u>	<u>23.763</u>	<u>24.034</u>	<u>53.061</u>	<u>58.670</u>	<u>98.871</u>	<u>106.654</u>	<u>98.871</u>	<u>106.654</u>
<i>Adquisición de activos de capital</i>	22.046	23.950	23.780	24.123	54.069	59.402	99.895	107.474	99.895	107.474
Construcciones	11.416	17.153	19.963	21.621	33.949	32.807	65.327	71.582	65.327	71.582
Maquinaria y equipo	10.631	6.797	3.817	2.502	20.120	26.594	34.568	35.893	34.568	35.893
<i>Venta de activos de capital (-)</i>	0	0	17	89	1.008	732	1.025	821	1.025	821
Construcciones	0	0	0	89	471	561	471	650	471	650
Maquinaria y equipo	0	0	17	0	537	171	554	171	554	171
- Compra neta de terrenos e intangibles	<u>931</u>	<u>733</u>	<u>-242</u>	<u>-391</u>	<u>6.461</u>	<u>9.460</u>	<u>7.150</u>	<u>9.802</u>	<u>7.150</u>	<u>9.802</u>
Compra	931	733	166	254	6.484	9.463	7.581	10.450	7.581	10.450
Venta (-)	0	0	408	645	23	3	430	648	430	648
- Concesión neta de préstamos	<u>-22</u>	<u>0</u>	<u>610</u>	<u>132</u>	<u>19.605</u>	<u>107.295</u>	<u>20.194</u>	<u>107.428</u>	<u>8.216</u>	<u>5.708</u>
Concesión	0	0	628	357	43.518	123.072	44.146	123.429	13.879	13.011
Recuperaciones (-)	22	0	18	224	23.912	15.777	23.952	16.001	5.663	7.303
- Amortización cuentas de años anteriores	<u>5.311</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>5.311</u>	<u>0</u>	<u>5.311</u>	<u>0</u>
INGRESOS TOTALES	<u>1.321.711</u>	<u>1.638.344</u>	<u>88.791</u>	<u>114.557</u>	<u>1.075.794</u>	<u>1.315.113</u>	<u>2.486.296</u>	<u>3.068.014</u>	<u>2.140.833</u>	<u>2.662.063</u>
GASTOS TOTALES 3/	<u>1.520.728</u>	<u>1.742.365</u>	<u>87.033</u>	<u>102.408</u>	<u>970.493</u>	<u>1.233.052</u>	<u>2.578.254</u>	<u>3.077.825</u>	<u>2.195.739</u>	<u>2.570.226</u>
DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+)	<u>-199.017</u>	<u>-104.021</u>	<u>1.758</u>	<u>12.149</u>	<u>105.301</u>	<u>82.061</u>	<u>-86.646</u>	<u>-9.811</u>	<u>-54.906</u>	<u>91.836</u>
<i>(Consolidado Gobierno General)</i>	106.730	261.013	-27	4.063	-161.610	-173.241	-54.906	91.836	-54.906	91.836
FINANCIAMIENTO	<u>199.017</u>	<u>104.021</u>	<u>-1.758</u>	<u>-12.149</u>	<u>-105.301</u>	<u>-82.061</u>	<u>86.646</u>	<u>9.811</u>	<u>54.906</u>	<u>-91.836</u>
Crédito neto	<u>107.006</u>	<u>160.710</u>	<u>-1.125</u>	<u>-482</u>	<u>3.098</u>	<u>2.476</u>	<u>108.980</u>	<u>162.705</u>	<u>81.254</u>	<u>108.844</u>
<i>Crédito neto bonificado</i>	89.045	188.240	0	0	738	0	89.783	188.240	61.129	134.274
Interno	89.045	188.240	0	0	738	0	89.783	188.240	61.129	134.274
Externo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Otros créditos netos</i>	17.962	-27.530	-1.125	-482	2.360	2.476	19.197	-25.535	20.125	-25.430
Créditos recibidos	60.658	17.457	1.336	777	4.765	6.154	66.759	24.388	66.759	23.612
Internos	0	0	1.336	777	0	479	1.336	1.256	1.336	479
Externos	60.658	17.457	0	0	4.765	5.676	65.424	23.133	65.424	23.133
Amortizaciones	42.697	44.987	2.461	1.259	2.405	3.678	47.562	49.924	46.634	49.041
Internas	0	463	2.461	1.259	394	173	2.855	1.895	1.927	1.012
Externas	42.697	44.524	0	0	2.011	3.505	44.708	48.029	44.708	48.029
Otro financiamiento neto 4/	<u>92.010</u>	<u>-56.690</u>	<u>-633</u>	<u>-11.667</u>	<u>-108.399</u>	<u>-84.537</u>	<u>-22.333</u>	<u>-152.894</u>	<u>-26.348</u>	<u>-200.680</u>

1/ Considera sólo información presupuestaria cuya liquidación se presenta a esta contraloría.

2/ Corresponde a Órganos Desconcentrados e Instituciones Descentralizadas No Empresariales, con sus fideicomisos, en el nuevo clasificador institucional que rige en 2006. Esta columna es consolidada a este nivel.

3/ Incluye Concesión Neta de Préstamos.

4/ Se obtiene por diferencia. Comprende básicamente cambios de caja e inversiones a corto plazo, cambios de deuda flotante de tesorería y otros conceptos.

CUADRO 33
SECTOR PÚBLICO: EJECUCION EFECTIVA 2005 - 2006 1/
- En millones de colones -

	Gobierno General		Empresas Públicas		Sector Público		Instituciones Públicas		Sector Público						
	Consolidado		No Financieras		No Financiero		Financieras		Sector Público						
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006					
INGRESOS CORRIENTES	<u>2.136.392</u>	<u>2.657.121</u>	<u>2/</u>	<u>[1.554.796]</u>	<u>[1.917.949]</u>	<u>2.136.392</u>	<u>2/</u>	<u>2.657.121</u>	<u>2/</u>	<u>[982.804]</u>	<u>[1.178.324]</u>	<u>2.136.392</u>	<u>2/</u>	<u>2.657.121</u>	<u>2/</u>
Ingresos tributarios	1.346.818	1.682.705		[60]	[42]	1.346.818	1.682.705		[0]	[0]		1.346.818	1.682.705		
<i>Impuestos sobre ingresos y utilidades</i>	323.591	394.095		[0]	[0]	323.591	394.095		[0]	[0]		323.591	394.095		
<i>Impuestos sobre la propiedad</i>	58.159	83.196		[0]	[0]	58.159	83.196		[0]	[0]		58.159	83.196		
<i>Impuestos sobre bienes y servicios</i>	832.233	1.042.627		[0]	[0]	832.233	1.042.627		[0]	[0]		832.233	1.042.627		
Impuesto sobre las ventas	485.168	626.707		[0]	[0]	485.168	626.707		[0]	[0]		485.168	626.707		
Impuesto selectivo de consumo	90.913	111.538		[0]	[0]	90.913	111.538		[0]	[0]		90.913	111.538		
Otros	256.153	304.382		[0]	[0]	256.153	304.382		[0]	[0]		256.153	304.382		
<i>Impuestos comercio exterior y transac. intern.</i>	109.992	137.295		[52]	[29]	109.992	137.295		[0]	[0]		109.992	137.295		
Impuestos a las importaciones	86.148	105.903		[0]	[0]	86.148	105.903		[0]	[0]		86.148	105.903		
Impuestos a las exportaciones	969	1.284		[0]	[0]	969	1.284		[0]	[0]		969	1.284		
Otros	22.875	30.109		[52]	[29]	22.875	30.109		[0]	[0]		22.875	30.109		
<i>Otros ingresos tributarios</i>	22.844	25.492		[8]	[13]	22.844	25.492		[0]	[0]		22.844	25.492		
Contribuciones sociales	603.109	748.933		[0]	[0]	603.109	748.933		[0]	[0]		603.109	748.933		
<i>Contribuciones a la seguridad social</i>	491.642	624.618		[0]	[0]	491.642	624.618		[0]	[0]		491.642	624.618		
Al sistema de salud	316.351	414.121		[0]	[0]	316.351	414.121		[0]	[0]		316.351	414.121		
A sistemas de pensiones	175.291	210.497		[0]	[0]	175.291	210.497		[0]	[0]		175.291	210.497		
<i>Otras contribuciones sociales</i>	111.467	124.316		[0]	[0]	111.467	124.316		[0]	[0]		111.467	124.316		
Ingresos no tributarios	<u>176.601</u>	<u>213.174</u>		<u>[1.544.888]</u>	<u>[1.901.076]</u>	<u>176.601</u>	<u>213.174</u>		<u>[967.685]</u>	<u>[1.161.213]</u>		<u>176.601</u>	<u>213.174</u>		
<i>Venta de bienes y servicios</i>	100.846	115.696		[1.496.045]	[1.862.868]	100.846	115.696		[287.103]	[345.022]		100.846	115.696		
Venta de bienes	7.012	11.396		[1.121.382]	[1.416.423]	7.012	11.396		[192]	[2.124]		7.012	11.396		
Venta de servicios	39.369	53.719		[369.845]	[436.281]	39.369	53.719		[286.911]	[342.898]		39.369	53.719		
Derechos administrativos	54.465	50.580		[4.818]	[10.163]	54.465	50.580		[0]	[0]		54.465	50.580		
<i>Ingresos de la propiedad</i>	53.960	73.454		[25.972]	[26.785]	53.960	73.454		[629.857]	[774.139]		53.960	73.454		
Renta de activos financieros	52.811	62.369		[24.059]	[25.760]	52.811	62.369		[628.097]	[770.431]		52.811	62.369		
Otros	1.148	11.085		[1.912]	[1.024]	1.148	11.085		[1.760]	[3.708]		1.148	11.085		
<i>Multas, sanciones, confiscaciones y remates</i>	14.746	15.698		[2.955]	[5.785]	14.746	15.698		[252]	[344]		14.746	15.698		
<i>Otros ingresos no tributarios</i>	7.049	8.326		[19.917]	[5.638]	7.049	8.326		[50.473]	[41.708]		7.049	8.326		
Transferencias corrientes recibidas	9.864	12.309		[9.848]	[16.832]	9.864	12.309		[15.119]	[17.111]		9.864	12.309		
Internas	6.643	10.526		[9.848]	[16.832]	6.643	10.526		[15.119]	[17.111]		6.643	10.526		
Externas	3.221	1.783		[0]	[0]	3.221	1.783		[0]	[0]		3.221	1.783		
GASTOS CORRIENTES	<u>2.028.540</u>	<u>2.399.391</u>	<u>2/</u>	<u>[1.313.902]</u>	<u>[1.704.271]</u>	<u>2.028.540</u>	<u>2/</u>	<u>2.399.391</u>	<u>2/</u>	<u>[921.194]</u>	<u>[1.056.212]</u>	<u>2.028.540</u>	<u>2/</u>	<u>2.399.391</u>	<u>2/</u>
Consumo	1.162.707	1.388.603		[1.157.019]	[1.494.989]	1.162.707	1.388.603		[374.933]	[440.263]		1.162.707	1.388.603		
Remuneraciones	910.691	1.069.882		[175.911]	[198.684]	910.691	1.069.882		[166.663]	[196.982]		910.691	1.069.882		
Sueldos y salarios	843.315	993.020		[134.881]	[151.659]	843.315	993.020		[125.898]	[147.733]		843.315	993.020		
Contribuciones sociales	67.376	76.862		[41.030]	[47.025]	67.376	76.862		[40.765]	[49.249]		67.376	76.862		
Adquisición de bienes y servicios	252.016	318.721		[981.109]	[1.296.305]	252.016	318.721		[208.270]	[243.282]		252.016	318.721		
Intereses	357.112	374.798		[35.342]	[31.422]	357.112	374.798		[491.543]	[570.356]		357.112	374.798		
Internos	276.014	286.503		[8.602]	[0]	276.014	286.503		[435.873]	[495.302]		276.014	286.503		
Externos	81.098	88.295		[26.740]	[31.422]	81.098	88.295		[55.670]	[75.054]		81.098	88.295		
Transferencias corrientes otorgadas	508.721	635.989		[121.540]	[177.860]	508.721	635.989		[54.718]	[45.592]		508.721	635.989		
Internas	506.951	633.233		[121.422]	[177.483]	506.951	633.233		[54.665]	[45.234]		506.951	633.233		
Pensiones	381.388	452.014		[0]	[0]	381.388	452.014		[0]	[0]		381.388	452.014		
Otras	125.563	181.220		[121.422]	[177.483]	125.563	181.220		[54.665]	[45.234]		125.563	181.220		
Externas	1.770	2.756		[118]	[378]	1.770	2.756		[53]	[359]		1.770	2.756		

CUADRO 33 (continuación)

	Gobierno General		Empresas Públicas		Sector Público		Instituciones Públicas		Sector Público	
	Consolidado		No Financieras		No Financiero		Financieras			
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
AHORRO DEL GOBIERNO GENERAL	107.852	257.730	0	0	107.852	257.730	0	0	107.852	257.730
AHORRO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	0	0	240.894	213.678	240.894	213.678	61.610	122.113	302.504	335.791
AHORRO DEL SECTOR PUBLICO	107.852	257.730	240.894	213.678	348.747	471.408	61.610	122.113	410.356	593.521
+ Transferencias de capital netas	-43.209 4/	-43.729 4/	-558	950	-44.317	-42.780	-1.066	2.967	-45.384	-39.813
Recibidas (+)	2.986	3.473	669	1.047	3.104	4.520	30.951	33.922	34.055	38.442
Internas	2.227	820	669	1.047	2.346	1.867	30.951	33.922	33.296	35.790
Externas	758	2.653	0	0	758	2.653	0	0	758	2.653
Otogadas (-)	46.195	47.202	1.227	98	47.421	47.300	32.017	30.956	79.438	78.256
Internas	45.713	47.172	426	98	46.140	47.270	32.017	30.956	78.157	78.226
Externas	481	30	801	0	1.282	30	0	0	1.282	30
- Formación de capital fijo	98.871	106.654	219.699	226.782	318.570	333.435	23.478	30.414	342.047	363.850
Adquisición de activos de capital	99.895	107.474	219.699	227.318	319.594	334.793	23.478	30.477	343.072	365.270
Construcciones	65.327	71.582	198.402	155.113	263.729	226.695	5.259	6.546	268.988	233.241
Maquinaria y equipo	34.568	35.893	21.297	72.206	55.865	108.098	18.219	23.931	74.084	132.030
Venta de activos de capital (-)	1.025	821	0	536	1.025	1.357	0	63	1.025	1.420
Construcciones	471	650	0	173	471	823	0	36	471	859
Maquinaria y equipo	554	171	0	364	554	535	0	27	554	562
- Compra neta de terrenos e intangibles	7.150	9.802	783	1.572	7.934	11.375	340	878	8.273	12.253
Compra	7.581	10.450	3.507	1.584	11.088	12.035	482	964	11.570	12.998
Venta (-)	430	648	2.724	12	3.154	660	143	86	3.297	745
- Concesión neta de préstamos	8.216	5.708	856	1.066	9.302	6.774	23.446	-4.614	36.354	7.879
Concesión	13.879	13.011	1.816	2.162	15.696	15.173	37.797	53.268	47.671	57.317
Recuperaciones (-)	5.663	7.303	960	1.096	6.394	8.399	14.351	57.882	11.318	49.438
- Amortización cuentas años anteriores	5.311	0	0	0	5.311	0	0	0	5.311	0
INGRESOS TOTALES 3/	2.140.833	2.662.063	1.558.189	1.919.545	NA	NA	1.013.897	1.212.395	NA	NA
GASTOS TOTALES 3/	2.195.739	2.570.226	1.539.191	1.934.338	NA	NA	1.000.617	1.113.994	NA	NA
DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+)	-54.906	91.836	-18.998	-14.793	-36.687	77.044	-13.280	98.401	-27.013	169.726
FINANCIAMIENTO	54.906	-91.836	-18.998	14.793	36.687	-77.044	-13.280	-98.401	27.013	-169.726
Crédito neto 4/	81.254	108.844	-3.980	12.739	69.489	116.298	3.329	37.647	72.818	145.002
Crédito neto bonificado	61.129	134.274	34.937	18.004	86.959	146.993	0	39.152	86.959	177.202
Interno	61.129	134.274	34.937	18.004	86.959	146.993	0	39.152	86.959	177.202
Externo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros créditos netos	20.125	-25.430	-38.917	-5.265	-17.469	-30.695	3.329	-1.505	-14.141	-32.199
Créditos recibidos	66.759	23.612	64.103	53.391	130.863	77.002	8.585	9.610	139.447	86.612
Internos	1.336	479	39	11.530	1.375	12.009	8.585	9.610	9.960	21.619
Externos	65.424	23.133	64.064	41.861	129.488	64.994	0	0	129.488	64.994
Amortizaciones	46.634	49.041	103.020	58.656	148.332	107.697	5.256	11.114	153.588	118.811
Internas	1.927	1.012	4.229	14.278	4.834	15.290	5.180	8.614	10.013	23.905
Externas	44.708	48.029	98.791	44.378	143.498	92.407	76	2.500	143.575	94.907
Otro financiamiento neto 5/	-26.348	-200.680	-15.018	2.054	-32.802	-193.342	-16.609	-136.048	-45.805	-314.729

1/ Considera sólo información presupuestaria cuya liquidación se presenta a esta contraloría.

2/ Consolidado a nivel de Gobierno General. Por metodología no se agregan las Empresas Públicas a Gobierno General en la cuenta corriente.

3/ Por metodología no se calculan para Sector Público y Sector Público No Financiero. Incluye Concesión Neta de Préstamos en los Gastos.

4/ Consolidado a cada nivel de agregación de este cuadro, salvo bancos. No incluye transacciones de los bancos.

5/ Se obtiene por diferencia. Comprende básicamente cambios de caja e inversiones a corto plazo, cambios de deuda flotante de tesorería y otros conceptos.

CUADRO 34
GOBIERNO GENERAL
GASTO EFECTIVO CONSOLIDADO 2006
POR FUNCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
-En millones de colones-

	Total	Servicios públicos generales	Orden público y seguridad	Asuntos económicos			
				Subtotal Asuntos económicos	Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	Agricultura, ganadería, caza y pesca	Minería y Combustibles
Gasto total	2.570.226	485.935	155.575	183.004	7.927	32.040	4.331
Gastos corrientes	2.399.391	480.080	149.074	122.872	7.779	27.977	2.450
Gastos de consumo	1.388.603	101.639	146.603	101.016	6.335	20.908	2.335
Remuneraciones	1.069.882	74.305	126.010	45.888	5.119	14.351	1.695
Sueldos y salarios	993.020	74.305	126.010	41.394	5.119	14.351	1.695
Contribuciones sociales 1/	76.862	0	0	4.494	0	0	0
(Contribuciones sociales a CCSS objeto de consolidación) 1/	88.328	9.353	13.202	7.444	650	1.821	295
(Otras contribuciones sociales objeto de consolidación) 1/	5.017	85	0	575	0	376	96
(Contribuciones sociales restantes reclasificadas según función) 1/	76.862	3.976	13.823	2.736	248	730	145
Adquisición de bienes y servicios	318.721	27.334	20.593	55.128	1.216	6.557	641
Intereses	374.798	374.798	0	0	0	0	0
Internos	286.503	286.503	0	0	0	0	0
Externos	88.295	88.295	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	635.990	3.643	2.471	21.856	1.444	7.069	115
Transferencias corrientes al sector público	41.591	172	0	204	13	189	2
Transferencias corrientes al sector privado	591.643	2.353	2.440	20.697	1.011	6.485	101
Pensiones	452.014	0	0	0	0	0	0
Resto	139.629	2.353	2.440	20.697	1.011	6.485	101
Transferencias corrientes al sector externo	2.756	1.118	31	955	421	395	11
Gastos de capital	165.127	5.387	6.502	60.899	148	4.830	1.881
Transferencias de capital	47.202	387	0	1.402	15	717	0
Transferencias de capital al sector público	42.495	0	0	640	0	0	0
Transferencias de capital al sector privado	4.677	387	0	732	15	687	0
Transferencias de capital al sector externo	30	0	0	30	0	30	0
Formación bruta de capital fijo	107.475	4.998	6.467	50.643	133	3.584	1.881
Construcciones	71.582	249	3.965	46.173	0	2.066	1.733
Maquinaria y equipo	35.893	4.749	2.502	4.470	133	1.518	148
Adquisición de terrenos e intangibles	10.450	2	35	8.853	0	529	0
Concesión neta de préstamos	5.707	468	0	-766	0	-766	0

1/ Conforme a consolidación de efectivo. Se incluyen partidas informativas para propósitos de análisis.

CUADRO 34 (continuación)

	Asuntos económicos		Protección del medio ambiente	Vivienda y otros servicios comunitarios	Salud	Servicios recreativos deportivos, de cultura y	Educación	Protección social
	Transportes	Otros asuntos económicos						
Gasto total	124.827	13.878	22.727	54.240	485.575	24.942	516.614	641.611
Gastos corrientes	71.556	13.110	21.188	10.667	470.432	17.454	491.276	636.349
Gastos de consumo	58.449	12.989	20.726	4.513	465.535	12.875	435.722	99.976
Remuneraciones	17.974	6.750	12.643	3.106	306.581	9.452	399.782	92.114
Sueldos y salarios	17.974	2.256	12.643	3.106	306.581	9.452	399.782	19.746
Contribuciones sociales	0	4.494	0	0	0	0	0	72.369
(Contribuciones sociales a CCSS consolidadas) 1/	2.915	289	1.579	134	15.274	1.194	38.569	1.579
(Otras contribuciones sociales consolidadas) 1/	0	103	1	67	4.036	39	0	213
(Contribuciones sociales reclasificadas) 1/	1.306	307	588	148	21.670	468	32.662	793
Adquisición de bienes y servicios	40.475	6.240	8.083	1.407	158.953	3.422	35.940	7.862
Intereses	0	0	0	0	0	0	0	0
Internos	0	0	0	0	0	0	0	0
Externos	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	13.107	121	462	6.154	4.898	4.579	55.554	536.373
Transferencias corrientes al sector público	0	0	0	4.676	40	3.602	27.134	5.763
Transferencias corrientes al sector privado	13.069	31	444	1.471	4.529	961	28.192	530.556
Pensiones	0	0	0	0	0	0	0	452.014
Resto	13.069	31	444	1.471	4.529	961	28.192	78.542
Transferencias corrientes al sector externo	38	90	18	7	329	17	227	53
Gastos de capital	53.271	768	1.539	38.283	15.112	7.489	25.308	4.609
Transferencias de capital	670	0	11	34.681	98	1.666	6.947	2.010
Transferencias de capital al sector público	640	0	0	34.626	0	37	6.822	371
Transferencias de capital al sector privado	30	0	11	55	98	1.629	126	1.639
Transferencias de capital al sector externo	0	0	0	0	0	0	0	0
Formación bruta de capital fijo	45.027	18	676	3.492	14.974	5.687	17.939	2.599
Construcciones	42.374	0	88	3.163	5.629	5.258	5.611	1.445
Maquinaria y equipo	2.652	18	588	329	9.345	428	12.327	1.155
Adquisición de terrenos e intangibles	7.574	750	852	111	39	136	422	0
Concesión neta de préstamos	0	0	0	5.290	31	0	31	653

CUADRO 35
SECTOR PÚBLICO
MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA OCURRIDO EN 2006
SEGÚN DEUDORES E INSTRUMENTO
-En millones de colones-

	Saldo al 31/12/05	Desembolsos durante 2006	Amortización durante 2006	Otros orígenes del cambio en el saldo 1/	Saldo al 31/12/06	Intereses y comisiones pagados en 2006
Total sector público	<u>3.557.272,1</u>	<u>ND</u>	<u>2.296.071,5</u>	<u>ND</u>	<u>4.085.677,4</u>	<u>562.916,3</u>
Préstamos directos	43.199,3	ND	12.560,7	0,0	50.226,3	4.712,4
Bonos ^{2/}	3.503.006,0	ND	2.281.956,2	ND	4.025.938,9	556.452,3
Deuda con terceros	11.064,4	0,0	1.554,6	0,0	9.509,8	1.751,6
Deuda política	2,4	0,0	0,0	0,0	2,4	0,0
Gobierno de la república^{3/}	<u>2.398.387,0</u>	<u>1.804.827,5</u>	<u>1.616.587,4</u>	<u>48.174,7</u>	<u>2.634.801,9</u>	<u>349.411,3</u>
Bonos	2.387.320,3	1.804.827,5	1.615.032,8	48.174,7	2.625.289,7	347.659,7
Deuda con terceros	11.064,4	0,0	1.554,6	0,0	9.509,8	1.751,6
Deuda política	2,4	0,0	0,0	0,0	2,4	0,0
Banco Central	<u>1.077.569,6</u>	<u>865.710,3</u>	<u>652.952,4</u>	<u>16.400,2</u>	<u>1.306.727,7</u>	<u>189.891,5</u>
Bonos ^{4/}	1.077.569,6	865.710,3	652.952,4	16.400,2	1.306.727,7	189.891,5
Otros	<u>81.315,5</u>	<u>ND</u>	<u>26.531,8</u>	<u>ND</u>	<u>144.147,8</u>	<u>23.613,5</u>
Préstamos directos	43.199,3	ND	12.560,7	ND	50.226,3	4.712,4
Bonos	38.116,2	ND	13.971,1	ND	93.921,4	18.901,1

1/ Debido fundamentalmente a la variación del tipo de cambio del dólar con respecto a las monedas en que fue contraída la deuda interna así como a ajustes realizados a los informes suministrados por el Ministerio de Hacienda.

2/ La tenencia o distribución según acreedor del saldo de la deuda interna del sector público a valor transado según datos en página web del BCCR es:

Al 31 de diciembre del 2005: Sector Privado, 38,23%; bancos comerciales, 23%; BCCR, 1,59%; otras instituciones públicas, 37,18%.

Al 31 de diciembre del 2006: Sector Privado, 41,49%; bancos comerciales, 19,49%; BCCR, 1,06; otras instituciones públicas, 37,96%.

3/ Según datos en página web del BCCR, de las colocaciones del Gobierno Central a valor transado en el 2005 el BCCR acreditaba el 1,97%, los bancos comerciales 23,14%, otras instituciones públicas 46,85% y el sector privado 28,04%. Para el 2006 el BCCR tiene un 1,32%, los bancos comerciales 17,46%, otras instituciones públicas 44,48% y el sector privado 36,75%.

4/ Según datos en página web del BCCR, de las colocaciones del Banco Central a valor transado en el 2005, los bancos comerciales 22,58%, otras instituciones públicas 8,80% y el sector privado 68,63%. Para el 2006 los bancos comerciales 24,91%, otras instituciones públicas 20,25% y el sector privado 54,84%.

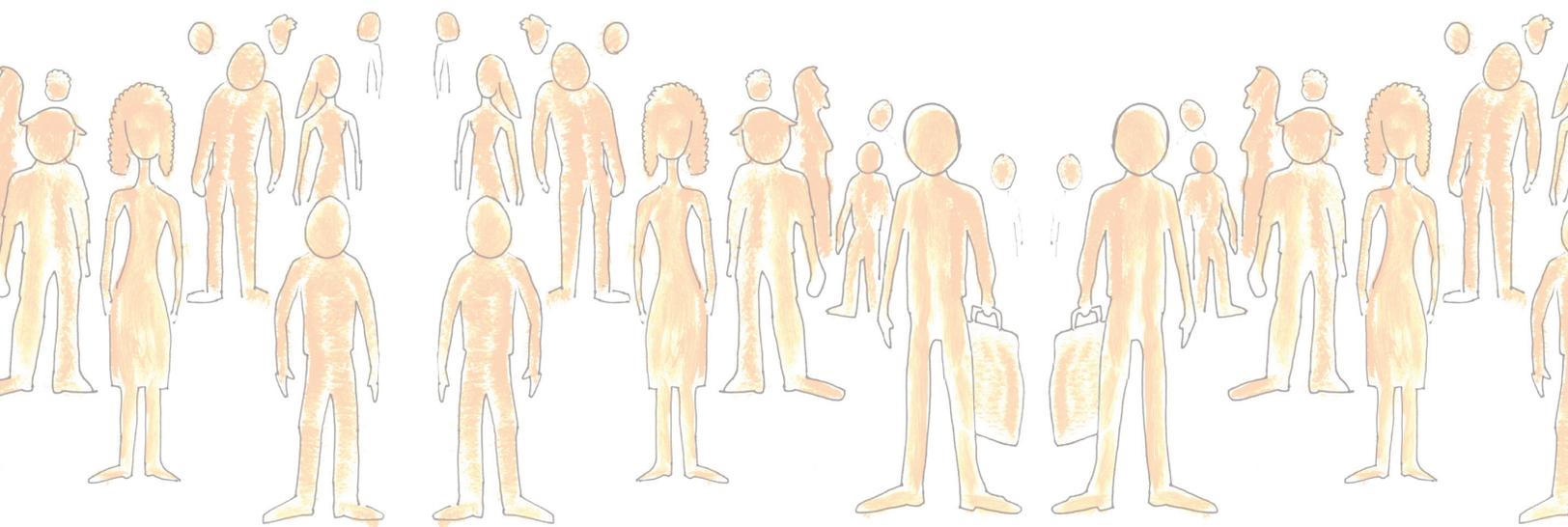
Fuente: Elaboración propia con base en información de la Tesorería Nacional y del Banco Central.

CUADRO 36
SECTOR PÚBLICO
MOVIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA OCURRIDO EN 2006
SEGÚN: DEUDORES, INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREEDOR
-En millones de colones-

	Saldo al 31/12/05	Desembolsos durante 2006	Amortización durante 2006	Otros orígenes del cambio en el saldo 1/	Saldo al 31/12/06	Intereses y comisiones pagados en 2006
TOTAL SECTOR PUBLICO	<u>1.811.614,6</u>	<u>121.311,5</u>	<u>145.353,4</u>	<u>81.822,1</u>	<u>1.869.394,8</u>	<u>127.272,9</u>
Préstamos Directos	890.657,4	121.311,5	145.221,2	43.872,9	910.620,6	49.312,8
Multilaterales	665.299,5	105.425,0	125.360,9	33.721,7	679.085,3	38.120,7
Bilaterales	162.162,8	15.886,5	17.203,9	7.594,5	168.440,0	5.565,9
Comerciales	63.195,2	0,0	2.656,5	2.556,7	63.095,3	5.626,3
Bonos	920.763,5	0,0	0,0	37.943,5	958.707,0	77.955,3
Multilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bilaterales	49.771,0	0,0	0,0	2.051,0	51.822,0	3.419,4
Comerciales	870.992,5	0,0	0,0	35.892,5	906.885,0	74.535,9
Proveedores	193,7	0,0	132,2	5,7	67,2	4,8
GOBIERNO DE LA REPUBLICA	<u>1.178.277,1</u>	<u>17.457,2</u>	<u>44.523,9</u>	<u>51.456,4</u>	<u>1.202.666,8</u>	<u>87.392,4</u>
Préstamos Directos	307.284,6	17.457,2	44.523,9	15.563,9	295.781,8	12.856,5
Multilaterales	244.378,8	6.568,8	36.097,1	12.652,8	227.503,3	10.459,8
Bilaterales	62.905,8	10.888,4	8.426,8	2.911,1	68.278,6	2.396,7
Bonos	870.992,5	0,0	0,0	35.892,5	906.885,0	74.535,9
Comerciales	870.992,5	0,0	0,0	35.892,5	906.885,0	74.535,9
BANCO CENTRAL DE COST RICA	<u>83.887,2</u>	<u>0,0</u>	<u>43.188,3</u>	<u>2.905,2</u>	<u>43.604,1</u>	<u>2.925,3</u>
Préstamos Directos	83.887,2	0,0	43.188,3	2.905,2	43.604,1	2.925,3
Multilaterales	43.290,0	0,0	40.062,2	901,3	4.129,1	966,9
Bilaterales	40.597,1	0,0	3.126,1	2.003,9	39.475,0	1.958,4
ICE	<u>356.306,5</u>	<u>41.532,8</u>	<u>28.716,0</u>	<u>18.679,4</u>	<u>387.802,8</u>	<u>23.929,8</u>
Préstamos Directos	306.341,9	41.532,8	28.583,8	16.622,7	335.913,6	20.505,6
Multilaterales	244.439,3	37.238,3	26.237,0	14.135,1	269.575,7	15.138,4
Bilaterales	12.131,5	4.294,6	2.346,8	436,6	14.515,9	545,9
Comerciales	49.771,0	0,0	0,0	2.051,0	51.822,0	4.821,3
Bonos	49.771,0	0,0	0,0	2.051,0	51.822,0	3.419,4
Bilaterales	49.771,0	0,0	0,0	2.051,0	51.822,0	3.419,4
Proveedores	193,7	0,0	132,2	5,7	67,2	4,8
OTROS	<u>193.143,8</u>	<u>62.321,4</u>	<u>28.925,2</u>	<u>8.781,1</u>	<u>235.321,1</u>	<u>13.025,4</u>
Préstamos Directos	193.143,8	62.321,4	28.925,2	8.781,1	235.321,1	13.025,4
Multilaterales	133.191,3	61.617,9	22.964,5	6.032,6	177.877,3	11.555,5
Bilaterales	46.528,3	703,5	3.304,2	2.242,9	46.170,5	664,8
Comerciales	13.424,2	0,0	2.656,5	505,7	11.273,3	805,0

1/ Debido fundamentalmente a la variación del tipo de cambio del dólar con respecto a las monedas en que fue contraída la deuda externa. Así como a ajustes realizados a los informes suministrados por el Ministerio de Hacienda.
Fuente: Tesorería Nacional, 2006.

Anexos
Informe de Labores



ANEXO 1
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
INFORMES DE FISCALIZACIÓN POSTERIOR EMITIDOS
POR INSTITUCIÓN FISCALIZADA
2006

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Informes
Área de Fiscalización de Servicios Económicos para el Desarrollo	Laboratorio Costarricense de Metrología	Cumplimiento del Reglamento de Aprobación de los Documentos Presupuestarios, publicado en La Gaceta N° 177 del 16 de setiembre de 2003.	DFOE-FEC-2-2006
	Instituto Nacional de Seguros	Actividad de Reaseguramiento Cedido.	DFOE-FEC-4-2006
	Promotora de Comercio Exterior	Contratación y pago de servicios profesionales y gastos de viaje y transporte para el Ministerio de Comercio Exterior, pagados por PROCOMER a través del Convenio Interinstitucional COMEX-PROCOMER	DFOE-FEC-5-2006
	Ministerio de Comercio Exterior	Seguimiento de disposiciones giradas en el informe DFOE-FEC-8-2003, sobre la aplicación y seguimiento de los Tratados de Libre Comercio	DFOE-FEC-6-2006
	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Evaluación de la vigencia de la función pública y de su situación financiera	DFOE-FEC-7-2006
	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas	Aspectos de control interno en la contratación de los servicios de seguridad y vigilancia	DFOE-FEC-8-2006
	Instituto Nacional de Seguros	Cumplimiento de recomendaciones y fortalecimiento del Control Interno.	DFOE-FEC-9-2006
	Instituto Nacional de Seguros	Revisión de algunos expedientes de negocios de reaseguro facultativo.	DFOE-FEC-10-2006
	Instituto Nacional de Seguros	Pagos relativos al reaseguro facultativo de la póliza N° U-500 del ICE.	DFOE-FEC-11-2006
	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Consignación de los resultados sobre la situación financiera.	DFOE-FEC-12-2006
	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	La contratación administrativa durante los años 2004 y 2005.	DFOE-FEC-13-2006
	Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	Sistema Nacional de Distribución de Hidrocarburos.	DFOE-PR-2-2006
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Autoevaluación del sistema de control interno.	DFOE-PR-4-2006
	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.	Autoevaluación del sistema de control interno y seguimiento al cumplimiento del plan de mejoras.	DFOE-PR-5-2006
	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.	Proyecto Sistema de Alimentación Eléctrica para la ciudad de San José.	DFOE-PR-6-2006
	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.	Incorporación de inspecciones en fábrica y actividades de capacitación en algunos contratos de adquisición de bienes.	DFOE-PR-7-2006
	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.	Algunos costos incurridos en el Proyecto Hidroeléctrico Cote.	DFOE-PR-8-2006
	Radiográfica Costarricense S.A.	Algunas contrataciones administrativas promovidas por la entidad.	DFOE-PR-9-2006
	Radiográfica Costarricense S.A.	Cumplimiento de las disposiciones del informe N° DFOE-PR-22-2004.	DFOE-PR-10-2006
	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.	Formulación, ejecución y control del plan y presupuesto de inversiones.	DFOE-PR-11-2006
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	Formulación, ejecución y control del plan y presupuesto de inversiones.	DFOE-PR-12-2006	
Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.	Proyecto Hidroeléctrico Los Negros y creación de la Empresa Hidroeléctrica Los Negros S.A.	DFOE-PR-13-2006	
Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.	Gestión de las tecnologías de información y comunicación.	DFOE-PR-14-2006	
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Estudio efectuado en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (A y A), en relación con las condonaciones de deuda realizadas por ese instituto a Juntas de Educación de Escuelas y Colegios Públicos, según Ley N° 7981.	DFOE-PR-15-2006	

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Informes
	Instituto Costarricense de Electricidad	Depósitos en garantía que realizan los usuarios de los servicios de telefonía.	DFOE-PR-17-2006
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Gestión del recurso humano.	DFOE-PR-18-2006
	Instituto Costarricense de Electricidad	Resultados del estudio efectuado en el ICE sobre algunos aspectos del plan y presupuesto de inversiones del Sector de Electricidad de ese Instituto.	DFOE-PR-19-2006
	Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	Proceso de compra y pago de hidrocarburos (crudo y sus derivados).	DFOE-PR-20-2006
	Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.	Acueducto de San Isidro de Heredia.	DFOE-PR-21-2006
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Gestión en los procesos de lectura y facturación de los servicios de acueductos y alcantarillados.	DFOE-ED-1-2006
	Instituto Costarricense de Electricidad	Proyecto Hidroeléctrico La Joya.	DFOE-ED-2-2006
	Instituto Costarricense de Electricidad	Administración de los activos fijos.	DFOE-ED-3-2006
	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	Cumplimiento de las disposiciones giradas en el informe N° DFOE-PR-13-2002, sobre estudio horizontal ICE-ARESEP de regulación y fiscalización de los servicios públicos brindados por el ICE.	DFOE-ED-10-2006
	Instituto de Desarrollo Agrario	Adjudicación de tierras a la Asociación Sureña de Motociclismo (ASUMOTO).	DFOE-ED-12-2006
	Instituto Nacional de Seguros	Contrataciones de Tecnologías de Información.	DFOE-ED-27-2006
	Fábrica Nacional de Licores	Gestión financiera contable en el periodo 2000-2005 y su relación con el cumplimiento de metas y objetivos institucionales.	DFOE-ED-40-2006
	Consejo Nacional de Producción	Análisis sobre "Estudios Técnicos para Comprar Alcohol Tipo B para Rectificar en Lugar de Producirlo a Base de Melaza"	DFOE-ED-41-2006
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Aspectos de seguridad lógica vinculados con la operación del Sistema OPEN	DFOE-ED-66-2006
	Instituto de Desarrollo Agrario	Recomendaciones de la Auditoría Interna sobre aparentes irregularidades en lotes traspasados en la Región Pacífico Central.	DFOE-ED-67-2006
	Instituto Costarricense de Electricidad	Planificación de los proyectos de tecnología del Sector de Telecomunicaciones –caso de estudio: servicios móviles–.	DFOE-ED-69-2006
	Instituto de Desarrollo Agrario	Adjudicación de algunos lotes y granjas familiares en los asentamientos Cerro Bajo y Cebadilla, del Complejo Coyolar.	DFOE-ED-70-2006
	Instituto de Desarrollo Agrario	Compra de la tierra, selección de beneficiarios, adjudicación y aprovechamiento de parcelas en el Asentamiento El Manú.	DFOE-AM-4-2006
	Fábrica Nacional de Licores	Denuncias recibidas sobre presuntas irregularidades en contratos firmados entre la FANAL y Distribuidora La Florida S.A..	DFOE-AM-8-2006
	Consejo Nacional de Producción	Presunto favorecimiento en la concesión de un crédito a la Asociación de Pequeños Agricultores de Colonia Naranjera (APACONA).	DFOE-AM-9-2006
	Instituto de Desarrollo Agrario	Adjudicación de lotes segregados de la parcela N° 109 del Asentamiento Colonia Cariari, en Pococí.	DFOE-AM-10-2006
Área de Fiscalización de Servicios Municipales	Municipalidad de Carrillo	Aspectos de seguridad del Sistema Integrado Municipal (SIM) diseñado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.	DFOE-SM-3-2006
	Municipalidad de Santa Cruz	Festejos populares de Santa Cruz, realizados en enero de 2005.	DFOE-SM-3.1-2006
	Municipalidad de Limón	Aspectos de seguridad del Sistema Integrado Municipal (SIM) diseñado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.	DFOE-SM-4-2006

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Informes
	Municipalidad de Puntarenas	Aspectos de seguridad del Sistema Integrado Municipal (SIM) diseñado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.	DFOE-SM-5-2006
	Municipalidad de Santa Ana	Aspectos de seguridad del Sistema Integrado Municipal (SIM) diseñado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.	DFOE-SM-6-2006
	Municipalidad de Santa Cruz	Aspectos de seguridad del Sistema Integrado Municipal (SIM) diseñado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.	DFOE-SM-7-2006
	Municipalidad de Heredia	Aspectos de seguridad del Sistema Integrado Municipal (SIM) diseñado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.	DFOE-SM-8-2006
	Municipalidad de Golfito	Aspectos de seguridad del Sistema Integrado Municipal (SIM) diseñado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.	DFOE-SM-9-2006
	Municipalidad de Matina	Aspectos de seguridad del Sistema Integrado Municipal (SIM) diseñado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.	DFOE-SM-10-2006
	Municipalidad de San Rafael	Festejos populares de San Rafael de Heredia, realizados en octubre de 2005.	DFOE-SM-10.1-2006
	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	Aspectos de seguridad del Sistema Integrado Municipal (SIM) diseñado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.	DFOE-SM-11-2006
	Municipalidad de Coronado	Festejos populares de Vázquez de Coronado, realizados del 24 de noviembre al 4 de diciembre de 2005.	DFOE-SM-92-2006
	Municipalidad de Escazú	Ausencia de aprobación por parte del Concejo, del Manual de procesos de los Departamentos Municipales.	DFOE-SM-95-2006
	Municipalidad de Cañas	Recursos asignados en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias N° 8114.	DFOE-SM-96-2006
	Municipalidad de San José	Ingresos, egresos y utilidades reportadas por las comisiones de festejos populares de San José, durante los años 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004 y 2004-2005	DFOE-SM-101-2006
	Municipalidad de Carrillo	Festejos populares de Carrillo, realizados del 27 de diciembre de 2005 al 1° de enero de 2006.	DFOE-SM-105-2006
	Concejo de Distrito de Monteverde	Concesión de patentes especiales de licores y gastos de viaje y de transporte en el proyecto para reparar calles en Santa Elena de Monteverde.	DFOE-SM-107-2006
	Municipalidad de Grecia	Administración tributaria, servicio de recolección, disposición y tratamiento final de los desechos sólidos de carácter ordinario, y adquisiciones de bienes y servicios.	DFOE-SM-109-2006
	Municipalidad de Desamparados	Recolección de basura y el desarrollo de obras viales.	DFOE-SM-110-2006
	Municipalidad de San José	Festejos Populares de San José períodos 2000-2001, 2001-2002 y 2002-2003.	DFOE-SM-111-2006
	Varias Municipalidades	Gestión de los gobiernos locales (ranking)	DFOE-SM-113-2006
	Varias Municipalidades	Procesos de planificación en el sector municipal.	DFOE-SM-2-2007 /1
	Municipalidad de Moravia	Manuales para los procesos que se desarrollan.	DFOE-SM-115-2006
	Municipalidad de Curridabat	Festejos populares de Curridabat, realizados del 23 de diciembre de 2005 al 2 de enero de 2006.	DFOE-SM-116-2006
	Municipalidad de Liberia	Sistema de Administración Financiera, recaudación tributaria y adquisición de bienes y servicios.	DFOE-SM-117-2006
	Municipalidad de Alajuela	Servicio de recolección de basura.	DFOE-SM-118-2006
	Municipalidad de La Cruz	Festejos populares de La Cruz, realizados del 3 al 8 de mayo de 2005.	DFOE-SM-119-2006
	Municipalidad de Jiménez	Adquisición de combustible y pago de hora extras a un funcionario.	DFOE-SM-120-2006

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Informes
	Municipalidad de Siquirres	Festejos populares Carnavalitos Siquirres, realizados del 23 de setiembre al 2 de octubre de 2005.	DFOE-SM-120A-2006
	Municipalidad de San Carlos	Desarrollo de obras viales.	DFOE-SM-121-2006
	Municipalidad de Coronado	Festejos populares de Vázquez de Coronado, realizados del 10 al 20 de mayo de 1996.	DFOE-SM-122-2006
	Municipalidad de Turubares	Convenio de Cooperación con una empresa privada.	DFOE-SM-129-2006
	Municipalidad de Santa Ana	Sistema de Control Interno de la administración financiera.	DFOE-SM-143-2006
	Municipalidad de Orotina	Visado de planos correspondientes a varios proyectos urbanísticos.	DFOE-SM-144-2006
	Municipalidad de Tibás	Imposición de vacaciones a una funcionaria.	DFOE-SM-160-2006
	Municipalidad de Santa Cruz	Contrato de arrendamiento de local Municipal.	DFOE-SM-205-2006
	Municipalidad de Aguirre	Protección y vigilancia de la zona marítimo terrestre.	DFOE-SM-206-2006
	Municipalidad de Coronado	Administración de las patentes municipales.	DFOE-SM-218-2006
	Municipalidad de La Unión	Sistema de Administración Financiera.	DFOE-SM-229-2006
	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	Gestión para fortalecer el Régimen Municipal.	DFOE-SM-230-2006
Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República	Ministerio de Hacienda	Disposiciones giradas a la Dirección General de Tributación sobre la Gestión del Órgano de Normalización Técnica, en lo referente al Impuesto sobre Bienes Inmuebles.	DFOE-IP-01-2006
	Ministerio de Hacienda	Contrataciones relacionadas con el Sistema Tecnológico de Información para el Control Aduanero (TICA).	DFOE-IP-02-2006
	Ministerio de Hacienda	Desarrollo de algunas funciones importantes establecidas en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, relativas al registro de los ingresos del Gobierno Central.	DFOE-IP-03-2006
	Asamblea Legislativa - Ministerio de Hacienda	Presupuesto de Ingresos del Gobierno de la República para el año 2006.	DFOE-IP-04-2006
	Ministerio de Hacienda	Sistema Tecnología de la Información para el Control Aduanero (TICA).	DFOE-IP-05-2006
	Ministerio de Hacienda	Funcionamiento sistémico e integral del Sistema de Administración Financiera	DFOE-GU-14/2006
	Ministerio de Hacienda	Comentarios de la Memoria Anual 2005 de la Contraloría General de la República sobre los informes establecidos en el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.	DFOE-GU-15/2006
	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Análisis y dictamen relativos al "Informe final sobre el cumplimiento de las metas, objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas 2005 y su aporte al desarrollo económico, social y ambiental del país".	DFOE-GU-16/2006
	Contabilidad Nacional	Rol de la Contabilidad Nacional en el desarrollo de la normativa contable del sector público.	DFOE-GU-22/2006
	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Disponibilidad de recursos para la formulación, control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.	DFOE-GU-23/2006
	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Proceso de modernización de la Administración Pública.	DFOE-SAF-01/2006
	Instituto Costarricense de Electricidad	Importaciones temporales amparadas al contrato de arrendamiento del equipo con opción de compra, más los servicios y componentes asociados, relativos a las 400.000 soluciones integrales telefónicas inalámbricas.	DFOE-SAF-02-2006

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Informes
	Ministerio de Hacienda	Disposiciones giradas sobre en la Contabilidad Nacional, relacionadas con el registro de los ingresos.	DFOE-SAF-03-2006
	Ministerio de Hacienda	Tránsitos aduaneros en la Dirección General de Aduanas.	DFOE-SAF-04-2006
	Ministerio de Hacienda	Sistema Tecnología de la Información para el Control Aduanero TICA.	DFOE-SAF-05-2006
	Ministerio de Hacienda	Impuesto sobre utilidades: algunos aspectos de la base imponible y la evasión.	DFOE-SAF-06-2006
	Ministerio de Hacienda	Riesgos tecnológicos y operativos del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF).	DFOE-SAF-02-2007 /1
	Ministerio de Hacienda	Administración de grandes contribuyentes de la Dirección General de Tributación.	DFOE-SAF-03-2007 /1
Área de Fiscalización de Obras Públicas y Transporte	Consejo Nacional de Vialidad.	Trabajos ejecutados en el puente, cauce y márgenes del Río San Lorenzo, y en el cauce del Río La Esperanza, en San Ramón de Alajuela.	DFOE-OP-1/2006
	Consejo de Transporte Público	Fijación de las tarifas de revisión integral de vehículos.	DFOE-OP-2/2006
	Consejo de Seguridad Vial	Gestión de tecnologías de información.	DFOE-OP-4/2006
	Consejo Nacional de Vialidad.	Tiempo transcurrido entre la autorización de contratación directa y el inicio de las obras del proyecto "Diseño y construcción de dos puentes peatonales en Autopista General Cañas, y otras acciones.	DFOE-OP-7/2006
	Consejo Nacional de Vialidad.	Medidas para concluir y poner en operación las Estaciones de Pesaje, y la determinación de eventuales responsabilidades.	DFOE-OP-8/2006
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Procedimientos utilizados para el diseño y la contratación de guardavías en las carreteras nacionales.	DFOE-OP-9/2006
	Consejo Nacional de Vialidad.	Fiscalización efectuada al Laboratorio del CONAVI encargado de la verificación del control de calidad del Proyecto "Construcción de Carretera a San Carlos, sección Sifón-Ciudad Quesada (La Abundancia)".	DFOE-OP-10/2006
	Consejo Nacional de Vialidad.	Proyecto "construcción de carretera a San Carlos, sección Sifón-Ciudad Quesada (La Abundancia)".	DFOE-OP-11/2006
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Puentes menores "Estero La Bomba" y "Río Las Vueltas"; parte del estudio en el Proyecto Costanera Sur.	DFOE-OP-12-2006
	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	Estado de la losa de desgaste construida en el Muelle Taiwanés.	DFOE-OP-17-2006
	Consejo Técnico de Aviación Civil	Estrategia nacional para el desarrollo aeroportuario y las obras de infraestructura en el Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palma.	DFOE-OP-23-2006
	Consejo Técnico de Aviación Civil	Unidad de Auditoría Interna.	DFOE-OP-24-2006
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Complejo vial Costanera Sur.	DFOE-OP-25-2006
	Consejo Nacional de Vialidad.	Cumplimiento de los condicionamientos del refrendo de los 22 contratos de la LP CO-01-2005.	DFOE-OP-26-2006
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Estructura orgánica, planificación y organización de los recursos.	DFOE-OP-27/2006
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Gestión de rectoría orientada al análisis de la eficacia de las políticas públicas en el sector transportes.	DFOE-OP-28/2006
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Proceso de expropiación de derechos por utilizar en la construcción de obras públicas.	DFOE-OP-1-2007 /1
Área de Fiscalización de Servicios Sociales	Ministerio de Educación	Mecanismos de regulación y control para la tutela de los fondos públicos transferidos a los centros de educación privados.	DFOE-EC-2-2006

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Informes
	Universidad Estatal a Distancia	Gestión de Tecnologías de Información.	DFOE-EC-3-2006
	Universidad Nacional	Contratación de la Empresa Consultora DRUCA, S.A.	DFOE-EC-4-2006
	Universidad Nacional	Adelanto de viáticos y pago de kilometraje al funcionario MSc. Hernán Mora Corrales.	DFOE-EC-7-2006
	Fondo Nacional de Becas	Subprograma "Beca Inicial" del Fondo Nacional de Becas.	DFOE-EC-8-2006
	Ministerio de Educación	Manejo de juntas de educación y administrativas.	DFOE-EC-9-2006
	Universidad Nacional	Adjudicación de becas a algunos de sus funcionarios.	DFOE-EC-10-2006
	Universidad Nacional	Permisos para estudio otorgados a funcionarios de la Universidad.	DFOE-EC-11-2006
	Ministerio de Salud	Gestión como rector del Sistema Nacional de Salud.	DFOE-SA-4-2006
	Caja Costarricense del Seguro Social	Cumplimiento del PAO del 2005 sobre Infraestructura en Salud – CCSS	DFOE-SA-5-2006
	Caja Costarricense del Seguro Social	Proceso de desconcentración en Hospitales y Clínicas.	DFOE-SA-6-2006
	Caja Costarricense del Seguro Social	Disposiciones giradas en los informes DFOE-SA-14-2003 y DFOE-SA-4-2004 sobre compras de medicamentos agotados y fuera de la LOM.	DFOE-SA-19-2006
	Caja Costarricense del Seguro Social	Ambiente tecnológico de los sistemas de información financiera que apoyan los estados financieros.	DFOE-SA-20-2006
	Caja Costarricense del Seguro Social	Disposiciones de los informes DFOE-SA-13 y DFOE-SA-8-2004, sobre medicamentos y suministros médicos.	DFOE-SA-22-2006
	Caja Costarricense del Seguro Social	Atraso en la construcción en varios proyectos de infraestructura hospitalaria.	DFOE-SA-25-2006
	Caja Costarricense del Seguro Social	Contratación de servicios de radioterapia por medio de acelerador lineal a la empresa Centro Médico de Radioterapia Irazú, S.A.	DFOE-SA-27-2006
	Caja Costarricense del Seguro Social	Controles específicos de los sistemas de información financiera SICO y SAD que apoyan los estados financieros.	DFOE-SA-29-2006
	Caja Costarricense del Seguro Social	Servicio de radioterapia por medio de acelerador lineal, prestado directamente por la CCSS.	DFOE-SA-30-2006
	Instituto Mixto de Ayuda Social	Utilización del Sistema de Información de la Población Objetivo del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Sector Social.	DFOE-SO-11-2006
	Instituto Mixto de Ayuda Social	Subsidio "Servicios básicos para familias en pobreza".	DFOE-SO-21-2006
	Sector Social	Identificación y caracterización de los programas de asistencia y promoción social y algunas posibilidades de mejorar su integración.	DFOE-SO-30-2006
	Caja Costarricense del Seguro Social	Contratación y prestación de servicios de atención integral de salud por parte de terceros.	DFOE-SOC-7/2006
	Universidad Nacional	Construcción del edificio del Departamento Publicaciones.	DFOE-SOC-13/2006
	Universidad Nacional	Remuneración del representante administrativo ante el Consejo Universitario.	DFOE-SOC-14/2006
	Universidad Nacional	Incremento del salario a una funcionaria del Programa de Recursos Humanos antes de pensionarse.	DFOE-SOC-16/2006

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Informes
	Universidad Nacional	Programa de Abastecimiento y Apoyo.	DFOE-SOC-17/2006
	Universidad Nacional	Acumulación y pago de vacaciones en liquidaciones laborales a funcionarios que se acogieron a su pensión.	DFOE-SOC-23/2006
	Ministerio de Educación	Calidad de la Educación: Algunas consideraciones sobre la realidad Costarricense.	DFOE-SOC-36-2006
	Ministerio de Vivienda	Organización de los programas de asistencia y promoción social.	DFOE-SOC-40-2006
	Universidad Nacional	Nombramientos de personal.	DFOE-SOC-45-2006
	Universidad Nacional	Compra de equipo de cómputo para la Federación de Estudiantes (FEUNA)	DFOE-SOC-51-2006
	Caja Costarricense del Seguro Social	Proyecto Construcción del Nuevo Hospital Tomás Casas Casajús - Osa.	DFOE-SOC-57-2006
	Caja Costarricense del Seguro Social	Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud - II Etapa.	DFOE-SOC-86-2006
	Junta de Protección Social de San José y otros	Principales programas de Asistencia y Promoción Social.	DFOE-SOC-3-2007 /1
	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Desempeño de la Dirección General de Auditoría Interna.	DFOE-SOC-4-2007 /1
	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	Cumplimiento de sus fines y funciones.	DFOE-SOC-5-2007 /1
Área de Servicios Públicos y Ambientales	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Proceso de visado de los documentos de ejecución presupuestaria, en algunos rubros que contemplan beneficios para sus funcionarios.	DFOE-GU-1-2006
	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Visado de documentos de ejecución presupuestaria realizado en algunos procedimientos de contratación administrativa.	DFOE-GU-2-2006
	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	Aspectos administrativos.	DFOE-GU-3-2006
	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	Cumplimiento del "Reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios de los órganos, unidades ejecutoras, fondos, programas y cuentas que administren recursos de manera independiente", en el presupuesto ordinario del año 2006.	DFOE-GU-4-2006
	Corte Suprema de Justicia-Poder Judicial	Contrato de consultoría N° 61-CG-00, suscrito con la empresa Sociedad Nacional de Procesamiento de Datos S.A.	DFOE-GU-5-2006
	Junta Administrativa de la Registro Nacional	Gestión de las tecnologías de información.	DFOE-GU-7-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Primera liquidación presentada por el Partido Acción Ciudadana.	DFOE-GU-8-2006
	Instituto Costarricense sobre Drogas	Cumplimiento del "Reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios de los órganos, unidades ejecutoras, fondos, programas y cuentas que administren recursos de manera independiente", en el presupuesto ordinario del año 2006.	DFOE-GU-9a-2006
	Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes	Cumplimiento del "Reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios de los órganos, unidades ejecutoras, fondos, programas y cuentas que administren recursos de manera independiente", en el presupuesto ordinario del año 2006.	DFOE-GU-9b-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Gastos de la segunda liquidación presentada por el Partido Liberación Nacional.	DFOE-GU-10-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Segunda liquidación presentada por el Partido Unidad Social Cristiana.	DFOE-GU-11-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Modelo de arquitectura de información.	DFOE-GU-13-2006
	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Información del manejo financiero del Fondo Nacional de Emergencias.	DFOE-GU-17-2006

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Informes
	Tribunal Supremo de Elecciones	Primera liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-GU-18-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Segunda liquidación presentada por el Partido Accesibilidad sin Exclusión.	DFOE-GU-19-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Segunda liquidación presentada por el Partido Acción Ciudadana.	DFOE-GU-20-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Tercera liquidación presentada por el Partido Acción Ciudadana.	DFOE-GU-21-2006
	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad	Cumplimiento del Reglamento de Aprobación de los Documentos Presupuestarios, publicado en La Gaceta N° 177 del 16 de setiembre de 2003.	DFOE-AM-1-2006
	Fondo Forestal	Cumplimiento del Reglamento de Aprobación de los Documentos Presupuestarios, publicado en La Gaceta N° 177 del 16 de setiembre de 2003.	DFOE-AM-2-2006
	Dirección General de Hidrocarburos	Uso de recursos transferidos por RECOPE.	DFOE-AM-5-2006
	Ministerio de Ambiente y Energía	Evaluación de la ejecución presupuestaria al 31 de diciembre de 2005 de los recursos del Fideicomiso del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio, destinados para el pago de tierras.	DFOE-AM-7-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Primera liquidación presentada por el Partido Unidad Social Cristiana.	DFOE-PGA-01-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Tercera liquidación presentada por el Partido Unidad Social Cristiana.	DFOE-PGA-02-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Tercera liquidación presentada por el Partido Accesibilidad Sin Exclusión.	DFOE-PGA-03-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Cuarta liquidación presentada por el Partido Accesibilidad Sin Exclusión.	DFOE-PGA-04-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Tercera liquidación presentada por el Partido Liberación Nacional.	DFOE-PGA-05-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Segunda liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-PGA-06-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Tercera liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-PGA-07-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Cuarta liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-PGA-08-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Sexta liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-PGA-09-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Quinta liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-PGA-10-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Sexta liquidación presentada por el Partido Liberación Nacional.	DFOE-PGA-11-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Cuarta liquidación presentada por el Partido Acción Ciudadana.	DFOE-PGA-12-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Cuarta liquidación presentada por el Partido Liberación Nacional.	DFOE-PGA-13-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Sexta liquidación presentada por el Partido Liberación Nacional.	DFOE-PGA-14-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Séptima liquidación presentada por el Partido Liberación Nacional.	DFOE-PGA-15-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Quinta liquidación presentada por el Partido Liberación Nacional.	DFOE-PGA-16-2006

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Informes
	Tribunal Supremo de Elecciones	Tercera liquidación presentada por el Partido Unión Nacional.	DFOE-PGA-17-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Cuarta liquidación presentada por el Partido Unión Nacional.	DFOE-PGA-18-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Quinta liquidación presentada por el Partido Unión Nacional.	DFOE-PGA-19-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Primera liquidación presentada por el Partido Unión Nacional.	DFOE-PGA-20-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Sexta liquidación presentada por el Partido Acción Ciudadana.	DFOE-PGA-21-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Quinta liquidación presentada por el Partido Accesibilidad Sin Exclusión.	DFOE-PGA-22-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Octava liquidación presentada por el Partido Liberación Nacional.	DFOE-PGA-23-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Séptima liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-PGA-24-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Segunda liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-PGA-25-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Tercera liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-PGA-26-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Quinta liquidación presentada por el Partido Frente Amplio.	DFOE-PGA-27-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Sexta liquidación presentada por el Partido Frente Amplio.	DFOE-PGA-28-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Cuarta liquidación presentada por el Partido Unidad Social Cristiana.	DFOE-PGA-29-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Quinta liquidación presentada por el Partido Unidad Social Cristiana.	DFOE-PGA-30-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Octava liquidación presentada por el Partido Renovación Costarricense.	DFOE-PGA-31-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Quinta liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-PGA-32-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Sexta liquidación presentada por el Partido Unión Agrícola Cartaginés.	DFOE-PGA-33-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Sexta liquidación presentada por el Partido Unidad Social Cristiana.	DFOE-PGA-34-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Séptima liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-PGA-35-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Quinta liquidación presentada por el Partido Acción Ciudadana.	DFOE-PGA-36-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Quinta liquidación presentada por el Partido Liberación Nacional.	DFOE-PGA-37-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Sexta liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-PGA-38-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Octava liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-PGA-39-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Primera liquidación presentada por el Partido Renovación Costarricense.	DFOE-PGA-40-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Primera liquidación presentada por el Partido Restauración Nacional.	DFOE-PGA-41-2006

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Informes
	Tribunal Supremo de Elecciones	Octava liquidación presentada por el Partido Acción Ciudadana.	DFOE-PGA-42-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Novena liquidación presentada por el Partido Acción Ciudadana.	DFOE-PGA-43-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Octava liquidación presentada por el Partido Unidad Social Cristiana.	DFOE-PGA-44-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Séptima liquidación presentada por el Partido Accesibilidad Sin Exclusión.	DFOE-PGA-45-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Novena liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-PGA-46-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Tercera liquidación presentada por el Partido Restauración Nacional.	DFOE-PGA-47-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Cuarta liquidación presentada por el Partido Restauración Nacional.	DFOE-PGA-48-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Quinta liquidación presentada por el Partido Restauración Nacional.	DFOE-PGA-49-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Sexta liquidación presentada por el Partido Restauración Nacional.	DFOE-PGA-50-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Séptima liquidación presentada por el Partido Acción Ciudadana.	DFOE-PGA-51-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Séptima liquidación presentada por el Partido Unión Nacional.	DFOE-PGA-52-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Sexta liquidación presentada por el Partido Unión Nacional.	DFOE-PGA-53-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Novena liquidación presentada por el Partido Unión Nacional.	DFOE-PGA-54-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Séptima liquidación presentada por el Partido Unidad Social Cristiana.	DFOE-PGA-55-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Sexta liquidación presentada por el Partido Accesibilidad Sin Exclusión.	DFOE-PGA-56-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Cuarta liquidación presentada por el Partido Movimiento Libertario.	DFOE-PGA-57-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Quinta liquidación presentada por el Partido Unión Agrícola Cartaginés.	DFOE-PGA-58-2006
	Tribunal Supremo de Elecciones	Primera liquidación presentada por el Partido Liberación Nacional.	DFOE-PGA-59-2006
	Ministerio de Hacienda	Programa de Regularización del Catastro y Registro, Convenio No. 1284-OC/CR.	DFOE-PGA-85-2006
	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Vigilancia y control de la pesca del tiburón.	DFOE-PGA-86-2006

1/ Los informes se efectuaron en el año 2006, pero el documento se emitió en los primeros días del año 2007

Fuente: Áreas de Fiscalización

ANEXO 2
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
RELACIONES DE HECHOS TRAMITADAS, SEGÚN INSTITUCIÓN FISCALIZADA
2006

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Relación de Hechos
Área de Fiscalización de Servicios Económicos para el Desarrollo	Instituto Costarricense de Electricidad	Recepción definitiva del objeto del contrato de las 600 000 líneas telefónicas inalámbricas de la tecnología GSM.	DFOE-PR-RH-1-2006
	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR)	Contratación de Servicios de Seguridad y Vigilancia para las instalaciones del Depósito Libre Comercial de Golfito.	DFOE-FEC-RH-1-2006
	Instituto de Desarrollo Agrario	Desarrollo de procedimientos administrativos por irregularidades en los procesos de adjudicación de tierras y levantamiento de limitaciones.	DFOE-AM-RH-1-2006
	Instituto de Desarrollo Agrario	Estudio realizado en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) con respecto a la contratación de notarios externos.	DFOE-AM-RH-2-2006
	Instituto de Desarrollo Agrario	Estudio realizado en el IDA con respecto a la eventual prohibición de ingreso o reingreso atribuible a un funcionario en razón de la condenatoria en sede penal.	DFOE-AM-RH-3-2006
Área de Fiscalización de Servicios Municipales	98145,452	98145,452	98145,452
	Municipalidad de Moravia	Compra de un terreno para la construcción del plantel Municipal.	DFOE-SM-RH-5-2006
	Municipalidad de Oreamuno	Contratación de bienes y servicios para mantenimiento del relleno sanitario de la Municipalidad de Oreamuno.	DFOE-SM-RH-6-2006
	Municipalidad de Moravia	Compra de un terreno para la construcción del plantel Municipal.	DFOE-SM-RH-07-2006
	Municipalidad de Aguirre	Irregularidades relacionadas con el cobro de servicio de recolección de basura.	DFOE-SM-RH-8-2006
	Municipalidad de Pococí	Permiso sin goce de salario concedido a un funcionario.	DFOE-SM-RH-9-2006
	Municipalidad de Alajuela	Permiso sin goce de salario concedido a un funcionario.	DFOE-SM-RH-10-2006
Área de Fiscalización de Servicios Sociales	Universidad Nacional	Relación de Hechos referente al pago de salarios retroactivos originados en las resoluciones de la Vicerrectoría de Desarrollo de la Universidad Nacional.	DFOE-RH-EC-01-2006
	Hospital San Juan de Dios	Relación de Hechos sobre infracciones normativas en algunas compras en consignación de equipos de endoprótesis coronaria en el Hospital San Juan de Dios.	DFOE-RH-SA-01-2006
	Caja Costarricense del Seguro Social	Relación de Hechos sobre la participación de las Comisiones Técnicas en los procedimientos de contratación efectuados por el Departamento de Adquisiciones de la CCSS con la empresa O. Fischel R. y Cía. S.A..	DFOE-RH-SA-02-2006
	Caja Costarricense del Seguro Social	Relación de Hechos referida a las contrataciones de especialistas cubanos para el servicio de radioterapia de la CCSS.	DFOE-RH-SA-03-2006
Área de Denuncias y Declaraciones Juradas	Municipalidad de Santo Domingo	Relación de hechos referente al ejercicio de la profesión en forma liberal por parte un funcionario de la Municipalidad de Santo Domingo de Heredia, al margen de las disposiciones legales vigentes	DFOE-DDJ-RH-01-2006
	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	Relación de hechos sobre la presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes inicial, por parte de un funcionario del Museo de Arte Costarricense, Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	DFOE-DDJ-RH-02-2006
	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Relación de hechos sobre la presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes inicial, por parte de un funcionario de la Dirección de Salud Animal del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).	DFOE-DDJ-RH-03-2006

ANEXO 2 (Continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Relación de Hechos
	Municipalidad de Curridabat	Relación de hechos referente a la presunta simulación sobre su situación patrimonial en la declaración jurada de bienes presentada a la Contraloría General de la República por parte de un funcionario de la Municipalidad de Curridabat	DFOE-DDJ-RH-04-2006
	Dirección General de Tributación Directa	Relación de hechos sobre la presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes inicial, por parte de un funcionario de la Dirección General de Tributación Directa.	DFOE-DDJ-RH-05-2006
	Municipalidad de Santa Ana	Relación de hechos sobre la presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes inicial, por parte de un funcionario de la Municipalidad de Santa Ana.	DFOE-DDJ-RH-06-2006
	Municipalidad de Aguirre	Relación de hechos sobre la presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes inicial, por parte de un funcionario de la Municipalidad de Aguirre.	DFOE-DDJ-RH-07-2006
	Consejo Superior de Educación	Relación de hechos sobre la presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes inicial, por parte de un miembro del Consejo Superior de Educación	DFOE-DDJ-RH-08-2006
	Instituto Costarricense de Electricidad	Relación de hechos sobre la presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes inicial, por parte de un funcionario del Instituto Costarricense de Electricidad	DFOE-DDJ-RH-09-2006
	Municipalidad de Acosta	Relación de hechos sobre la presentación extemporánea ante esta Área de la declaración jurada de bienes inicial, por parte de un funcionario de la Municipalidad de Acosta	DFOE-DDJ-RH-10-2006
	Refinadora Costarricense de Petróleo	Relación de hechos sobre la presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes inicial, por parte de un funcionario de la Refinadora Costarricense de Petróleo	DFOE-DDJ-RH-11-2006
	Consejo Superior de Trabajo	Relación de hechos sobre la no presentación ante esta Área de la declaración jurada de bienes, por parte de un miembro del Consejo Superior de Trabajo	DFOE-DDJ-RH-12-2006
	Consejo Superior de Trabajo	Relación de hechos sobre la no presentación de la declaración jurada de bienes, por parte de un miembro del Consejo Superior de Trabajo	DFOE-DDJ-RH-13-2006
	Consejo de Seguridad Vial	Relación de hechos sobre la presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes inicial, por parte de un funcionario del Consejo de Seguridad Vial.	DFOE-DDJ-RH-14-2006
	Instituto Costarricense sobre Drogas	Relación de hechos sobre la presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes anual, por parte de un funcionario del Instituto Costarricense sobre Drogas.	DFOE-DDJ-RH-15-2006
	Dirección General de Tributación Directa	Relación de hechos sobre la no presentación de la declaración jurada de bienes anual, por parte de un funcionario de la Dirección General de Tributación Directa-Ministerio de Hacienda	DFOE-DDJ-RH-16-2006
	Caja Costarricense de Seguro Social	Relación de hechos sobre la no presentación ante esta Área de la declaración jurada de bienes anual, por parte de un funcionario de la Caja Costarricense de Seguro Social	DFOE-DDJ-RH-17-2006
	Depósito Agrícola de Cartago, S.A. y Almacén Fiscal Agrícola de Cartago, S.A.	Relación de hechos sobre la presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes, por parte de un miembro de las Juntas Directivas del Depósito Agrícola de Cartago, S.A. y Almacén Fiscal Agrícola de Cartago, S.A.",	DFOE-DDJ-RH-18-2006
	Consejo Superior de Trabajo	Relación de hechos sobre la no presentación de la declaración jurada de bienes anual, por parte de un miembro Suplente ante el Consejo Superior de Trabajo	DFOE-DDJ-RH-19-2006
	Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Relación de hechos sobre la no presentación de la declaración jurada de bienes inicial, por parte de un funcionario de Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	DFOE-DDJ-RH-20-2006
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Relación de hechos sobre la no presentación de la declaración jurada de bienes anual, por parte de un funcionario del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)	DFOE-DDJ-RH-21-2006
	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo	Relación de hechos sobre la no presentación de la declaración jurada de bienes anual, por parte de un miembro de la Junta Directiva del Museo de Arte y Diseño Contemporáneo	DFOE-DDJ-RH-22-2006

Fuente: Áreas de Fiscalización

ANEXO 3
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DENUNCIAS PENALES, SEGÚN INSTITUCIÓN FISCALIZADA
2006

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Denuncia Penal
Área de Fiscalización de Servicios Económicos para el Desarrollo	Servicio Fitosanitario	Denuncia penal relativa al proceso de control de calidad de plaguicidas de uso agrícola.	DFOE-AM-DP-1-2006
	Servicio Fitosanitario	Denuncia penal en el proceso de control de calidad de plaguicidas de uso Agrícola.	DFOE-AM-DP-2-2006
	Servicio Fitosanitario	Denuncia penal de prevaricato en el proceso de fiscalización de residuos vegetales de sustancias químicas y biológicas de uso en la agricultura.	DFOE-AM-DP-3-2006
Área de Fiscalización de Obras Públicas y Transporte	Consejo Nacional de Vialidad.	Denuncia penal por supuesto delito de administración fraudulenta, en concurso material con los delitos de fraude en la entrega de cosas, previsto en los artículos 222 y 219 del Código Penal y el delito de abuso de autoridad previsto en el numeral 331 del Código Penal.	DFOE-OP-DP-1-2006
	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	Denuncia Penal por supuesto delito de fraude de ley establecido en el artículo 5 en relación con el 58 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422 en concurso con el ilícito descrito y sancionado en el numeral 56 del mismo cuerpo normativo.	DFOE-OP-DP-2-2006
Área de Denuncias y Declaraciones Juradas	Municipalidad de Curridabat	Denuncia penal sobre aspectos determinados en la verificación de la declaración de bienes, período 2006.	DFOE-DDJ-DP-01-2006
	Municipalidad de Aserri	Denuncia penal referente a eventuales delitos de Falsedad en la declaración jurada de bienes, Enriquecimiento Ilícito y Perjurio.	DFOE-DDJ-DP-02-2006
	Municipalidad de Flores	Denuncia penal referente a la presunta simulación sobre su situación patrimonial en la declaración jurada de bienes, presentada a la Contraloría General de la República.	DFOE-DDJ-DP-03-2006

ANEXO 4
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
MONTO DE LAS CONTRATACIONES Y CANTIDAD DE FALLOS POR APELACIONES
POR TIPO DE RESULTADO SOBRE LA CONTRATACIÓN
SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL

Sector	Tipo de Dato	Resultado del Fallo		Total del Sector
		Confirmación	Anulación	
Régimen Municipal	Fallos /1	26	4	30
	Fallos (%)	87%	13%	100%
	Monto			50.209,41
	Monto (%)			11%
Administración Financiera de la República	Fallos /1	2	1	3
	Fallos (%)	67%	33%	100%
	Monto			3.574,96
	Monto (%)			1%
Económico para el Desarrollo	Fallos /1	73	15	88
	Fallos (%)	83%	17%	100%
	Monto			241.068,24
	Monto (%)			34%
Obra Pública	Fallos /1	22	7	29
	Fallos (%)	76%	24%	100%
	Monto			18.562,32
	Monto (%)			11%
Públicos Generales	Fallos /1	22	4	26
	Fallos (%)	85%	15%	100%
	Monto			2.857,36
	Monto (%)			10%
Social	Fallos /1	76	15	91
	Fallos (%)	84%	16%	100%
	Monto			20.176,17
	Monto (%)			33%
Total general	Fallos /1	221	46	267
	Fallos (%)	100%	100%	
	Monto			336.448,17
	Monto (%)			100%

/1 La cantidad de fallos no representa la cantidad de resoluciones, sino la cantidad de decisiones tomadas por la CGR.

Por lo tanto, es un misma resolución se pueden presentar varios fallos, y en cada fallo puede estar presente más de una empresa apelante.

ANEXO 5
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CANTIDAD DE RECURSOS DE APELACIÓN RESUELTOS POR CONTRALORÍA GENERAL
CUADRO DE RESUMEN POR INSTITUCIÓN

Institución	Total	%
Municipalidades	28	11,3%
Caja Costarricense de Seguro Social	26	10,5%
Instituto Costarricense de Electricidad	19	7,7%
Poder Judicial	9	3,6%
Instituto Nacional de Seguros	8	3,2%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	7	2,8%
Hospital México	7	2,8%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	7	2,8%
Instituto Nacional de Aprendizaje	7	2,8%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	7	2,8%
Refinadora Costarricense de Petróleo	7	2,8%
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	6	2,4%
Consejo Nacional de Vialidad	6	2,4%
Juntas de Educación	6	2,4%
Universidad Nacional	6	2,4%
Banco Central de Costa Rica	5	2,0%
Banco de Costa Rica	5	2,0%
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	5	2,0%
Ministerio de Educación Pública	5	2,0%
Banco Nacional de Costa Rica	4	1,6%
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur	4	1,6%
Radiográfica Costarricense	4	1,6%
Junta Administrativa del Registro Nacional	3	1,2%
Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago	3	1,2%
Ministerio de Hacienda	3	1,2%
Ministerio de Seguridad Pública	3	1,2%
Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural	3	1,2%
Tribunal Supremo de Elecciones	3	1,2%
Universidad de Costa Rica	3	1,2%
Áreas de Salud	2	0,8%

ANEXO 5 (continuación)

Institución	Total	%
Consejo de Seguridad Vial	2	0,8%
Escuelas, Colegios, Técnicos y Universitarios	2	0,8%
Hospital Rafael Ángel Calderón Guardia	2	0,8%
Instituto Nacional de la Mujer	2	0,8%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	2	0,8%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	2	0,8%
Asamblea Legislativa	1	0,4%
Asociación Cruz Roja Costarricense	1	0,4%
Banco Crédito Agrícola de Cartago	1	0,4%
BN Vital OPC S.A.	1	0,4%
Centro Costarricense de Producción Cinematográfica	1	0,4%
Centro de Investigación y Perfeccionamiento para la Educación Técnica	1	0,4%
Consejo Nacional de Concesiones	1	0,4%
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	1	0,4%
Consejo Técnico de Aviación Civil	1	0,4%
Dirección de Desarrollo de Proyectos	1	0,4%
Dirección General de Aviación Civil	1	0,4%
Estibadora Limonense S.A.	1	0,4%
Gerencia de Operaciones - CCSS	1	0,4%
Instituto Costarricense de Turismo	1	0,4%
Instituto Costarricense sobre Drogas	1	0,4%
Instituto de Desarrollo Agrario	1	0,4%
Instituto Mixto de Ayuda Social	1	0,4%
Ministerio de Comercio Exterior	1	0,4%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	1	0,4%
Ministerio de Salud	1	0,4%
Museo Nacional de Costa Rica	1	0,4%
Sistema Emergencias 911	1	0,4%
Teatro Popular Melico Salazar	1	0,4%
Tribunal Supremo de Elecciones	1	0,4%
Unidad Regional Central Oriental del Instituto Nacional de Aprendizaje	1	0,4%
Total general	248	100,0%

ANEXO 6
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CANTIDAD DE FALLOS POR OBJECIONES AL CARTEL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ¹
-SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL-

Sector	Con lugar		Parcialmente con lugar		Sin lugar		Anulado		Rechazo		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Régimen Municipal	20	25%	30	38%	10	13%	3	4%	16	20%	79	100%
Sector Económico para el Desarrollo	16	11%	56	37%	32	21%			49	32%	153	100%
Sector Social	34	17%	65	32%	41	20%			65	32%	205	100%
Sector Públicos Generales	3	12%	7	27%	5	19%			11	42%	26	100%
Sector Obra Pública	1	10%	3	30%	3	30%			3	30%	10	100%
Sector Administración Financiero de la República			7	50%	2	14%	1	7%	4	29%	14	100%
Total general	74		168		93		4		148		487	

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 objetante.

ANEXO 7
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CANTIDAD DE RECURSOS DE OBJECCIÓN AL CARTEL
POR INSTITUCIÓN

Institución	Gestiones Tramitadas	Porcentaje por Institución
Municipalidades	72	16,33%
Caja Costarricense de Seguro Social	60	13,61%
Instituto Costarricense de Electricidad	30	6,80%
Instituto Nacional de Seguros	18	4,08%
Banco Nacional de Costa Rica	14	3,17%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	13	2,95%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	11	2,49%
Instituto Nacional de Aprendizaje	11	2,49%
Ministerio de Hacienda	11	2,49%
Poder Judicial	11	2,49%
Refinadora Costarricense de Petróleo	9	2,04%
Hospital México	8	1,81%
Hospital Nacional de Niños	7	1,59%
Ministerio de Educación	6	1,36%
Ministerio de Seguridad Pública	6	1,36%
Hospital Dr. Max Peralta Jiménez	5	1,13%
Instituto Mixto de Ayuda Social	5	1,13%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	5	1,13%
Radiográfica Costarricense S. A.	5	1,13%
Universidad de Costa Rica	5	1,13%
Banco Central de Costa Rica	4	0,91%
Banco de Costa Rica	4	0,91%
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	4	0,91%
Consejo Nacional de Vialidad	4	0,91%
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	4	0,91%
Dirección General de Aviación Civil	4	0,91%
Instituto de Desarrollo Agrario	4	0,91%
Junta de Protección Social de San José	4	0,91%
Ministerio de Ambiente y Energía	4	0,91%
Tribunal Supremo de Elecciones	4	0,91%
Universidad Nacional	4	0,91%
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	3	0,68%
Consejo de Seguridad Vial	3	0,68%
Consejo Nacional del Arroz	3	0,68%
Contraloría General de la República	3	0,68%
Gerencia División de Pensiones - CCSS	3	0,68%
Hospital San Juan de Dios	3	0,68%
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	3	0,68%
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	3	0,68%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	3	0,68%
Ministerio de Hacienda	3	0,68%
Oficina Nacional de Semillas	3	0,68%
Patronato Nacional de la Infancia	3	0,68%

ANEXO 7 (continuación)

Institución	Gestiones Tramitadas	Porcentaje por Institución
Áreas de Salud	2	0,45%
Asamblea Legislativa	2	0,45%
Banco Crédito Agrícola de Cartago	2	0,45%
BN Vital OPC S.A.	2	0,45%
Consejo Técnico de Aviación Civil	2	0,45%
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	2	0,45%
Junta Administrativa del Registro Nacional	2	0,45%
Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago	2	0,45%
Ministerio de la Presidencia	2	0,45%
Ministerio de Salud	2	0,45%
Museo Nacional de Costa Rica	2	0,45%
Universidad Estatal a Distancia	2	0,45%
Asociación Cruz Roja Costarricense	1	0,23%
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	1	0,23%
Banco de Costa Rica	1	0,23%
Banco Hipotecario de la Vivienda	1	0,23%
BN Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	1	0,23%
Clínica Dr. Moreno Cañas	1	0,23%
Consejo Nacional de Ahorro y Préstamo	1	0,23%
Consejo Nacional de Concesiones	1	0,23%
Corte Suprema de Justicia	1	0,23%
Dirección General de Migración	1	0,23%
Gerencia de Operaciones - CCSS	1	0,23%
Hospital Monseñor Sanabria	1	0,23%
Hospital Nacional de Geriátría y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes	1	0,23%
Hospital William Allen de Turrialba	1	0,23%
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	1	0,23%
Instituto del Café de Costa Rica	1	0,23%
Instituto Nacional de la Mujer	1	0,23%
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	1	0,23%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	1	0,23%
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur	1	0,23%
Laboratorio Costarricense de Metrología	1	0,23%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	1	0,23%
Ministerio de Gobernación y Policía	1	0,23%
Ministerio de Justicia y Gracia	1	0,23%
Operadora de Planes de Pensiones Complementaria del Banco Popular	1	0,23%
Total general	441	100,00%

ANEXO 8
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CANTIDAD DE CONTRATACIONES DIRECTAS POR MONTO Y RESULTADO
-SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL-
(EN MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES)

Sector		Resolución		Total
		Autorizada	Denegada	
Régimen Municipal	Monto	2.465,3	921,6	3.386,9
	Monto (%)	71,74%	28,26%	100,00%
	Contrataciones	66	25	91
	Resultado (%)	72,5%	27,5%	100,0%
Social	Monto	48.604,9	1.835,7	50.440,6
	Monto (%)	81,78%	18,22%	100,00%
	Contrataciones	184	41	225
	Resultado (%)	81,8%	18,2%	100,0%
Económico para el Desarrollo	Monto	6.741,7	6.396,2	13.137,9
	Monto (%)	69,39%	30,61%	100,00%
	Contrataciones	34	15	49
	Resultado (%)	69,4%	30,6%	100,0%
Públicos Generales	Monto	1.394,2	370,6	1.764,8
	Monto (%)	64,71%	35,29%	100,00%
	Contrataciones	22	12	34
	Resultado (%)	64,7%	35,3%	100,0%
Obra Pública	Monto	7.531,0	5.420,0	12.951,0
	Monto (%)	86,96%	13,04%	100,00%
	Contrataciones	20	3	23
	Resultado (%)	87,0%	13,0%	100,0%
Administración Financiera de la República	Monto	1.430,9	34,7	1.465,5
	Monto (%)	81,25%	18,75%	100,00%
	Contrataciones	13	3	16
	Resultado (%)	81,2%	18,8%	100,0%
Total Monto		68.167,9	14.978,8	83.146,7
Total Monto (%)		77,22%	22,78%	100,00%
Total Contrataciones		339	99	438
Total Resultado (%)		77%	23%	100%

Anexo 9
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
LISTADO DE AUTORIZACIONES DE CONTRATACIÓN DIRECTA PRESENTADOS A CONTRALORÍA GENERAL
CUADRO DE RESUMEN POR INSTITUCIÓN

Institución	Autorizada		Denegada		Total General	
	N°	%	N°	%	N°	%
Escuelas, Colegios, Técnicos y Universitarios	98	28,91%	12	12,12%	110	25,11%
Municipalidades	66	19,47%	25	25,25%	91	20,78%
Caja Costarricense de Seguro Social	12	3,54%	10	10,10%	22	5,02%
Juntas de Educación	14	4,13%	2	2,02%	16	3,65%
Instituto Nacional de Aprendizaje	9	2,65%	3	3,03%	12	2,74%
Centros Educativos	6	1,77%	3	3,03%	9	2,05%
Ministerio de Hacienda	6	1,77%	3	3,03%	9	2,05%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	6	1,77%	2	2,02%	8	1,83%
Consejo Nacional de Vialidad	7	2,06%		0,00%	7	1,60%
Áreas de Salud	4	1,18%	2	2,02%	6	1,37%
Hospital México	6	1,77%		0,00%	6	1,37%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	4	1,18%	2	2,02%	6	1,37%
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	3	0,88%	2	2,02%	5	1,14%
Hospital San Juan de Dios	3	0,88%	2	2,02%	5	1,14%
Instituto Costarricense de Electricidad	4	1,18%	1	1,01%	5	1,14%
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	5	1,47%		0,00%	5	1,14%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	4	1,18%	1	1,01%	5	1,14%
Refinadora Costarricense de Petróleo	4	1,18%	1	1,01%	5	1,14%
Corte Suprema de Justicia	3	0,88%	1	1,01%	4	0,91%
Instituto Nacional de Seguros	3	0,88%	1	1,01%	4	0,91%
Ministerio de la Presidencia	4	1,18%		0,00%	4	0,91%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	3	0,88%	1	1,01%	4	0,91%
Patronato Nacional de la Infancia	4	1,18%		0,00%	4	0,91%
Universidad de Costa Rica	3	0,88%	1	1,01%	4	0,91%
Banco de Costa Rica	1	0,29%	2	2,02%	3	0,68%
Hospital Nacional de Niños	3	0,88%		0,00%	3	0,68%
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	2	0,59%	1	1,01%	3	0,68%
Instituto Costarricense de Turismo	2	0,59%	1	1,01%	3	0,68%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	2	0,59%	1	1,01%	3	0,68%
Ministerio de Justicia y Gracia	3	0,88%		0,00%	3	0,68%
Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural	2	0,59%	1	1,01%	3	0,68%
Teatro Popular Melico Salazar	3	0,88%		0,00%	3	0,68%
Universidad Estatal a Distancia	2	0,59%	1	1,01%	3	0,68%
98145,452	1	0,29%	1	1,01%	2	0,46%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	2	0,59%		0,00%	2	0,46%
Centro Costarricense de Producción Cinematográfica	2	0,59%		0,00%	2	0,46%
Comité Cantonal de Deportes y Recreación	1	0,29%	1	1,01%	2	0,46%

Anexo 9 (continuación)

Institución	Autorizada		Denegada		Total General	
	N°	%	N°	%	N°	%
Hospital Dr. Max Peralta	2	0,59%		0,00%	2	0,46%
Instituto Meteorológico Nacional		0,00%	2	2,02%	2	0,46%
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	2	0,59%		0,00%	2	0,46%
Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago	1	0,29%	1	1,01%	2	0,46%
Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública	2	0,59%		0,00%	2	0,46%
Ministerio del Ambiente y Energía	1	0,29%	1	1,01%	2	0,46%
Museo de Arte Costarricense	1	0,29%	1	1,01%	2	0,46%
Poder Judicial	1	0,29%	1	1,01%	2	0,46%
Radiográfica Costarricense	1	0,29%	1	1,01%	2	0,46%
Universidad Nacional	2	0,59%		0,00%	2	0,46%
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Banco Central de Costa Rica		0,00%	1	1,01%	1	0,23%
Centro Nacional de Infraestructura Educativa		0,00%	1	1,01%	1	0,23%
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Comité de Deportes de Belén		0,00%	1	1,01%	1	0,23%
Consejo Nacional de Concesiones	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor		0,00%	1	1,01%	1	0,23%
Consejo Nacional de Producción	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Consejo Nacional de Rectores	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Consejo Superior de Educación		0,00%	1	1,01%	1	0,23%
Constructora Sancarleña M.A.S.A	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Dirección General de Aviación Civil		0,00%	1	1,01%	1	0,23%
FEDEMUR	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Hospital Enrique Baltodano	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Hospital San Vicente de Paul	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Instituto Costarricense contra el Cáncer	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Instituto Nacional de Innovación	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Instituto Nacional de la Mujer	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Ministerio de la Vivienda	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Ministerio de Salud	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social		0,00%	1	1,01%	1	0,23%
Museo Nacional de Costa Rica	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Tribunal Supremo de Elecciones	1	0,29%		0,00%	1	0,23%
Contraloría General de la República		0,00%	1	1,01%	1	0,23%
Total general	339	100,00%	99	100,00%	438	100,00%

ANEXO 10
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ESTADÍSTICAS SOBRE TRÁMITES DE REFERENDO
Del 2 de enero al 1 de diciembre de 2006

Sector	Tipo de gestión	Resultado	Cuantificabilidad		Total		
			Con Monto		Sin Monto	Millones de Colones	Cantidad
			Millones de Colones	Cantidad			
RÉGIMEN MUNICIPAL							
	Addendum	Aprobado	31,73	13		31,73	13
		Sin aprobación	37,31	8		37,31	8
	Total Addendum		69,05	21		69,05	21
	Contrato	Aprobado	10.651,52	161		10.651,52	161
		Rechazo ad portas	78,68	3		78,68	3
		Retirado			1		1
		Sin aprobación	29.139,94	61		29.139,94	61
		Devuelto sin trámite	220,20	14		220,20	14
	Total Contrato		40.090,34	239	1	40.090,34	240
	Convenio	Aprobado	744,94	11		744,94	11
		Rechazo ad portas	36,00	2		36,00	2
		Sin aprobación	941,77	20		941,77	20
		Devuelto sin trámite			1		1
	Total Convenio		1.722,71	33	1	1.722,71	34
	Total Régimen Municipal		41.882,09	293	2	41.882,09	295
SOCIAL							
	Addendum	Aprobado	917,89	35		917,89	35
		Rechazo ad portas			1		1
		Sin aprobación	194,96	7		194,96	7
		Devuelto sin trámite	10.772,01	10		10.772,01	10
	Total Addendum		11.884,87	52	1	11.884,87	53
	Contrato	Aprobado	58.471,01	233		58.471,01	233
		Rechazo ad portas	4,77		1	4,77	1
		Sin aprobación	2.975,09	50		2.975,09	50
		Devuelto sin trámite	440,28	17		440,28	17
	Total Contrato		61.891,16	300	1	61.891,16	301
	Convenio	Aprobado	22.891,03	116		22.891,03	116
		Rechazo ad portas	10,00	1		10,00	1
		Sin aprobación	94,35	15		94,35	15
		Devuelto sin trámite	44,63	9		44,63	9
	Total Convenio		23.040,01	141		23.040,01	141
	Medicamentos	Aprobado	48.177,44	447		48.177,44	447
		Sin aprobación	3.051,86	14		3.051,86	14
	Total Medicamentos		51.229,30	461		51.229,30	461
	Total Sector Social		148.045,34	954	2	148.045,34	956
PÚBLICOS GENERALES							
	Addendum	Aprobado	714,25	33		714,25	33
		Sin aprobación	1.124,46	13		1.124,46	13
		Devuelto sin trámite	6,17	4		6,17	4
	Total Addendum		1.844,88	50		1.844,88	50
	Contrato	Aprobado	22.036,90	110		22.036,90	110
		Rechazo ad portas	41,81	1		41,81	1
		Sin aprobación	2.910,28	23		2.910,28	23
		Devuelto sin trámite	214,96	4		214,96	4
	Total Contrato		25.203,95	138		25.203,95	138
	Convenio	Aprobado	797,65	21		797,65	21
		Sin aprobación	10.012,60	5		10.012,60	5
		Devuelto sin trámite			3		3
	Total Convenio		10.810,26	26	3	10.810,26	29
	Total Sector Públicos Generales		37.859,09	214	3	37.859,09	217

ANEXO 10 (continuación)

Sector	Tipo de gestión	Resultado	Cuantificabilidad			Total	
			Con Monto		Sin Monto	Millones de Colones	Cantidad
			Millones de Colones	Cantidad			
ECONÓMICOS PARA EL DESARROLLO							
	Addendum	Aprobado	1.643,32	49		1.643,32	49
		Sin aprobación	4.121,07	15		4.121,07	15
		Devuelto sin trámite			2		2
	Total Addendum		5.764,39	64	2	5.764,39	66
	Contrato	Aprobado	376.667,93	455		376.667,93	455
		Rechazo ad portas			2		2
		Retirado	755,49	3		755,49	3
		Sin aprobación	24.973,51	80		24.973,51	80
		Devuelto sin trámite	568,77	8		568,77	8
	Total Contrato		402.965,71	546	2	402.965,71	548
	Convenio	Aprobado	19.786,37	94		19.786,37	94
		Sin aprobación	14.875,22	13		14.875,22	13
		Devuelto sin trámite	24,38	8		24,38	8
	Total Convenio		34.685,97	115		34.685,97	115
	Total Sector Económicos para el Desarrollo		443.416,07	725	4	443.416,07	729
OBRA PÚBLICA							
	Addendum	Aprobado	11.978,49	18		11.978,49	18
		Sin aprobación	27.144,17	9		27.144,17	9
		Devuelto sin trámite			2		2
	Total Addendum		39.122,66	27	2	39.122,66	29
	Contrato	Aprobado	198.028,52	127		198.028,52	127
		Sin aprobación	10.096,33	31		10.096,33	31
		Devuelto sin trámite	112,74	3		112,74	3
	Total Contrato		208.237,59	161		208.237,59	161
	Convenio	Aprobado	31.920,83	9		31.920,83	9
		Rechazo ad portas	54,30	4		54,30	4
		Sin aprobación	1.445,85	7		1.445,85	7
		Devuelto sin trámite	193,00	3		193,00	3
	Total Convenio		33.613,99	23		33.613,99	23
	Total Sector Obra Pública		280.974,24	211	2	280.974,24	213
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA							
	Addendum	Aprobado	582,57	3		582,57	3
		Sin aprobación			2		2
	Total Addendum		582,57	3	2	582,57	5
	Contrato	Aprobado	5.143,91	14		5.143,91	14
		Sin aprobación	786,56	5		786,56	5
	Total Contrato		5.930,46	19		5.930,46	19
	Convenio	Aprobado	1.152,48	21		1.152,48	21
		Sin aprobación			8		8
		Devuelto sin trámite	639,50	1		639,50	1
	Total Convenio		1.791,99	22	8	1.791,99	30
	Total Sector Administración Financiera de la República		8.305,02	44	10	8.305,02	54
TOTAL GENERAL			960.481,86	2441	23	960.481,86	2464



Contraloría General de la República

Sabana Sur, Mata Redonda
Apartado Postal 1179-1000
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 501-8000 / Fax: (506) 501-8100
correo: contraloria.general@cgr.go.cr
<http://www.cgr.go.cr/>

Elaborado en la Contraloría General de la República,
todos los derechos reservados. Mayo 2007.

Publicaciones
●●●●● cgr