

Contraloría General de la República
Memoria Anual
2000

San José, Costa Rica

San José, 1º de mayo de 2001

Señores
Secretarios de la Asamblea Legislativa
S. D.

Estimados señores:

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 184.3 de la Constitución Política y 32 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, hacemos llegar a la Asamblea Legislativa el informe a que se refieren dichas normas, así como el dictamen sobre la liquidación del Presupuesto del año 2000, ordenado por el artículo 181 de la Carta Política.

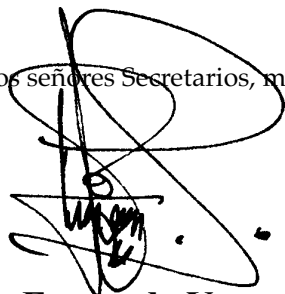
La Memoria Anual 2000 se divide en cuatro partes. La Primera Parte, denominada *Opiniones y sugerencias para el mejor manejo de los fondos públicos*, presenta información relevante respecto de diversos temas propios de la materia relativa al manejo de la Hacienda Pública, así como la posición de la Contraloría General en torno a ellos, con lo cual se busca proporcionar a los señores Diputados información importante sobre el tema y coadyuvar en su misión de ejercer el control político.

La Segunda Parte, *Memoria del año económico*, está compuesta de dos capítulos. En el Capítulo I, denominado *Evolución de las finanzas públicas*, se analiza el déficit y su financiamiento para el Sector Público, la situación y evolución de la deuda en dicho Sector, así como la estructura y evolución del gasto consolidado. En el Capítulo II, *Sectores institucionales del Estado*, se incluye información, comentarios y análisis para el ámbito del Gobierno de la República, del Sector Descentralizado y del Sector Municipal, en torno a la gestión financiera y física y a los resultados más relevantes de la fiscalización realizada por esta Contraloría General; cabe señalar que en el punto 1 de este Capítulo se ha incorporado el dictamen sobre la liquidación del Presupuesto que se menciona en el primer párrafo.

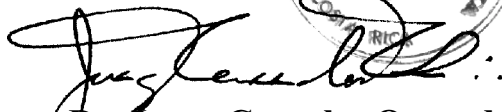
La Tercera Parte presenta el *Informe de labores*, el cual incluye asuntos como el cumplimiento del Plan Anual Operativo, con el detalle de las principales actividades desarrolladas por el Órgano Contralor a lo largo del año 2000, el uso de los recursos asignados a la Contraloría General y los logros del proceso de modernización.

La Cuarta Parte, titulada *Suplemento estadístico de la memoria del año económico*, está compuesta de treinta y ocho cuadros estadísticos en los que se proporciona información financiera importante, relativa a la Memoria del año económico.

De los señores Secretarios, muy atentamente,



Lic. Luis Fernando Vargas Benavides
Contralor General de la República



Dr. Jorge Corrales Quesada
Subcontralor General de la República

III

ÍNDICE

Primera Parte

Opiniones y sugerencias para el mejor manejo de los fondos públicos	1
Introducción	3
1. La problemática del control interno	3
2. El proceso de adquisición de bienes y servicios en el Sector Público costarricense	5
3. Proyectos de ley de interés nacional e institucional	8
4. Hacia un nuevo régimen municipal	10
5. Aplicación del régimen jurídico al que se somete la actividad de regulación de los servicios públicos	11
6. Bonificaciones y pagos de excepción	14
7. El alcance de las potestades de fiscalización por parte de la administración sobre los fondos de los trabajadores constituidos dentro del Sector Público	15
8. Una perspectiva sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.	18
9. Incentivos turísticos.	20
10. La gestión interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.	20
11. Sobre el Consejo Nacional de Vialidad	22
12. Salarios en los bancos del Sector Público	23
13. Refrendo de contratos	24
14. Tendencias legislativas en materias de Hacienda Pública	25

Segunda parte

Memoria del año económico	27
Capítulo I. Evolución de las finanzas públicas.	29
Capítulo II. Sectores institucionales del Estado.	32
1. Gobierno de la República - dictamen de la liquidación de los presupuestos	32
1.1 Gestión financiera global	32
1.1.1 Liquidación del presupuesto	32
1.1.2 Ejecución efectiva consolidada.....	44
1.1.3 Manejo de la tesorería.....	48
1.2 Gestión institucional	50
1.2.1 Ministerio de Hacienda.....	50
1.2.2 Ministerio de Obras Públicas y Transportes.....	57
1.2.3 Ministerio de Educación.....	60
1.2.4 Regímenes especiales de pensiones.....	65
1.2.5 Servicio de la deuda pública.....	67
1.2.6 Ministerio del Ambiente y Energía.....	69
1.3 Otros aspectos relacionados con el proceso presupuestario del Gobierno de la República	74
1.3.1 Aspectos de orden constitucional	74
1.3.2 La presupuestación por programas y la evaluación de resultados	76
1.3.3 Resultado global de la liquidación del presupuesto.....	78
1.3.4 Seguimiento de los proyectos objeto de revalidación automática de saldos	79

1.3.5	Inflexibilidad presupuestaria.....	80
1.3.6	Situación de la cuenta <i>Depósitos diversos y fondos de terceros</i>	80
1.3.7	Aspectos relacionados con los ingresos públicos recaudados por el Servicio Nacional de Aduanas.....	80
2.	Sector Descentralizado	82
2.1	Caja Costarricense de Seguro Social	82
2.2	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	85
2.3	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	87
2.4	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	89
2.5	Instituto Costarricense de Turismo	91
2.6	Instituto de Desarrollo Agrario	93
2.7	Instituto Mixto de Ayuda Social	96
2.8	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica ...	98
2.9	Refinadora Costarricense de Petróleo	99
2.10	Banco Hipotecario de la Vivienda	102
2.11	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	104
3.	Sector Municipal.	106

Tercera Parte

Informe de Labores.....	109
1. Cumplimiento del plan anual operativo	111
1.1 Resultados alcanzados	111
1.1.1 Programa de Administración Superior y Apoyo Administrativo	111
1.1.2 Programa de Fiscalización Operativa y Evaluativa	112
1.1.3 El Programa de Desarrollo Institucional.....	113
1.1.4 Programa de Asesoría y Gestión Jurídica.....	114
1.2 Actividades de atención a las solicitudes de la Asamblea Legislativa	115
1.3 Recursos fiscalizados de conformidad con las labores de fiscalización realizadas	116
1.3.1 Consideraciones respecto al tema de la adquisición de bienes y servicios no personales	116
1.3.2 Refrendo de contratos sobre la adquisición de bienes y servicios	118
1.4 Principales productos obtenidos	120
2. Recursos asignados	125
3. Logros del Proceso de Modernización.	126
3.1 El Proceso de Fiscalización Operativa y Evaluativa	127
3.2 Los procesos de apoyo técnico	129
3.3 El Proceso de Asesoría y Gestión Jurídica	130
3.4 Sistema de Control y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública	130
Anexo N° 1 División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Detalle de informes de auditoría tramitados en el año 2000	133
Anexo N° 2 División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Relaciones de Hechos tramitadas en el año 2000	136

Anexo N° 3 División de Asesoría y Gestión Jurídica Recursos de Apelación en procedimientos de contratación administrativa, resueltos durante el año 2000	137
Anexo N° 4 División de Asesoría y Gestión Jurídica Solicitudes de contratación directa, conocidas durante el año 2000	144
Anexo N° 5 División de Desarrollo Institucional Foros de mejoramiento de la función de auditoría interna e intercambio de conocimientos realizados en el año 2000	156
Anexo N° 6 División de Desarrollo Institucional Contratos y convenios examinados para su refrendo durante el año 2000	157
Anexo N° 7 División de Desarrollo Institucional Autorización de tasas, tarifas, contratación de empréstitos y contribuciones especiales, en materia municipal resueltos en el año 2000	221
Cuarta Parte	
Suplemento estadístico de la memoria del año económico	223
Índice de cuadros	225

Primera Parte

**Opiniones y sugerencias para el mejor
manejo de los fondos públicos**

Primera Parte

OPINIONES Y SUGESTIONES PARA EL MEJOR MANEJO DE LOS FONDOS PÚBLICOS

Introducción

En esta parte de la Memoria Anual, la Contraloría General de la República aborda una serie de temas propios de la materia relativa al manejo de la Hacienda Pública, suministrando información relevante y externando su posición frente a las situaciones analizadas y su criterio sobre las acciones que deben tomarse con el fin de mejorarlas y de orientar adecuadamente su evolución.

Los temas abordados se ilustran y enriquecen con material que se deriva de la labor de fiscalización que lleva a cabo la Contraloría, por lo cual se comentan algunos casos que tuvieron especial relevancia en el año 2000, sin perjuicio de hacer alusión a datos o eventos que corresponden a otros períodos.

La Contraloría General de la República sugiere respetuosamente a la Asamblea Legislativa que, en ejercicio de las potestades de control que le asigna la Constitución Política, proceda al análisis y valoración de los temas que se desarrollan, conforme a su condición de primer poder de la República.

1. LA PROBLEMÁTICA DEL CONTROL INTERNO

La Contraloría General de la República ha señalado reiteradamente el poco interés de la Administración para implantar soluciones sostenibles que coadyuven a establecer y fortalecer los sistemas de control interno de los distintos entes y órganos del Sector Público costarricense, puesto que los actuales sistemas adolecen de debilidades que demandan una

atención oportuna, por lo que en no pocos casos desembocan, entre otras cosas, en un mal servicio a los usuarios y en lesiones al patrimonio público.

Otro problema recurrentemente expuesto por esta Contraloría General y que también incide en el debilitamiento de dichos sistemas de control interno, lo constituye la problemática en torno a la función de auditoría interna, la cual se ha manifestado primordialmente en la escasa asignación de recursos y en el deficiente apoyo que ha recibido.

Adicionalmente, deben destacarse dos hechos ciertos. El primero está referido a que no ha existido ni se ha propiciado en nuestro medio una cultura donde se exija rendir cuentas, ni se han puesto en práctica parámetros idóneos que permitan evaluar seriamente los resultados de la gestión administrativa, y mucho menos se ha definido una sanción para quienes realizan una desacertada labor pública. El segundo es el relativo a que los cambios y ajustes que realiza el Estado, en respuesta a los nuevos y constantes retos que surgen de una sociedad cada vez más compleja, plantean la necesidad de actualizar y fortalecer los mecanismos de control y fiscalización de la Hacienda Pública.

En respuesta a esa situación y como parte del proceso de modernización que lleva a cabo este Órgano Contralor, se diseñó una estrategia integral que incluye la creación del Centro de Relaciones para el Fortalecimiento del Control y la Fiscalización Superiores, como unidad encargada de hacer efectivo el papel que le corresponde a esta Contraloría General como órgano rector del Sistema de Control

“La Contraloría General de la República ha señalado reiteradamente el poco interés de la Administración para implantar soluciones sostenibles que coadyuven a establecer y fortalecer los sistemas de control interno de los distintos entes y órganos del Sector Público costarricense...”

“...se elaboró y presentó recientemente el “Proyecto de Ley General de Control Interno”, como instrumento esencial del cambio de paradigma que demanda la Administración Pública costarricense...”

y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública.

Como parte de dicha estrategia se elaboró y presentó recientemente el “Proyecto de Ley General de Control Interno”, como instrumento esencial del cambio de paradigma que demanda la Administración Pública costarricense y que es, a la vez, el resultado de una cuidadosa investigación, análisis y concertación realizados por la Contraloría General de la República.

Es necesario reiterar que esta propuesta requiere el apoyo de los señores diputados, a fin de que sea promulgada como ley de la República y se constituya en un instrumento jurídico acorde a las nuevas demandas de una gestión pública más eficiente y transparente. La Administración Pública costarricense carece casi por completo de la necesaria rigurosidad en el manejo de los temas relativos al control interno: difícilmente se ha logrado comprender el papel de las auditorías internas, en las que algunos agotan el tema de dicho control, sin faltar quienes señalen que los problemas de éstas y del control en general se resuelven de manera importante trasladándolas a la Contraloría General.

En este contexto, el establecer un marco normativo que vincule a la Administración con la implantación de sistemas de control interno apropiados -objetivo que se pretende alcanzar con el proyecto de ley que se propone- constituye un paso fundamental en el proceso de modernización del Estado. La definición de mecanismos idóneos de control es tan importante como el diseño de los medios para alcanzar los fines públicos. Podría sugerirse incluso que la ausencia de control efectivo y eficiente compromete la viabilidad de la gestión sustantiva de la Administración Pública.

El control interno comprende los planes, métodos y procedimientos necesarios para satisfacer la misión, las metas y los objetivos de las instituciones, de manera que se promueva la administración basada en resultados, lo cual es conforme con lo dispuesto en el artículo 11 de nuestra Carta Fundamental. Además, el control interno

constituye, y esto es de la mayor importancia, la «primera línea de defensa» para salvaguardar los activos públicos, a la vez que permite prevenir y detectar errores y fraudes.

Por otro lado, la modernización del Estado debe ir de la mano de la actualización del instrumental de control. La democracia participativa demanda la rendición de cuentas por parte de los encargados de la gestión estatal, y para tales efectos los controles eficientes y efectivos constituyen un insumo imprescindible.

El control y la fiscalización de la Hacienda Pública enfrentan retos importantes, derivados de la complejidad de la estructura del Estado, así como de la diversidad de los mecanismos utilizados para la gestión de los fondos públicos.

Por su parte, la sociedad civil, especialmente si se considera el pretendido paso de una democracia representativa a un modelo participativo, demanda transparencia en la gestión financiera del Estado y exige acceso a la información pertinente.

En consecuencia, resulta impostergable actualizar y fortalecer el instrumental de fiscalización, a la vez que se requiere generar una cultura de control, de responsabilidad por la gestión y de rendición de cuentas. En este sentido es necesario insistir en que mal podría hablarse de rendición de cuentas si no existe un sistema que asegure la existencia, acceso público, confiabilidad, uso y verificabilidad de la información en que deben sustentarse las cuentas que se rinden. Los sistemas de control interno que impulsa el proyecto en comentario se orientan -entre otras cosas- a garantizar esa información.

Debe subrayarse que el control no puede ser enfocado como un fin en sí mismo, y por lo tanto tampoco puede serlo su fortalecimiento. En este sentido, el control y la fiscalización, que hunden sus raíces en la propia Constitución Política, deben ser vistos como procesos imprescindibles para garantizar el cumplimiento de los fines asignados al Estado.

En ese contexto, el Proyecto de Ley General de Control Interno es una herramienta normativa muy importante, que aunada a los esfuerzos de modernización que realiza la Contraloría General desde hace más de dos años, constituyen puntos de apoyo fundamentales para una sociedad democrática.

De cara al cumplimiento de los fines del Estado, cada actor debe asumir la cuota de responsabilidad que le asigna el ordenamiento jurídico. Esta no debe ser una aspiración de quienes administran la cosa pública, es una exigencia del Estado Democrático de Derecho y por ello es la premisa básica para hacer viable cualquier proyecto de modernización estatal.

2. EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS EN EL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE

Al hacer un análisis de los procesos institucionales de compras, basado en una muestra de diez instituciones públicas¹, más allá de los elementos cuantitativos que tradicionalmente llaman la atención (número de licitaciones, apelaciones, objeciones cartelarias, refrendos, etc.) es posible realizar una serie de observaciones generales que pueden ser de gran utilidad para generar y documentar algunas tendencias, que en materia de contratación administrativa, están presentes en el sector público costarricense.

a. La visión gerencial del proceso de adquisiciones

El proceso de adquisiciones de bienes y servicios en el sector público, no responde a una visión sistémica e integral, cuyas decisiones de adquisición, almacenamiento y distribución de bienes, deban tratarse en forma global y cuyo fin

es la obtención de aquellos bienes y servicios requeridos para satisfacer las necesidades de los usuarios o clientes. Como proceso integral, todas las unidades de la institución deberían cumplir con fases específicas del proceso de adquisiciones, cuyo resultado final sea un producto institucional, que no es exclusivo de una sola unidad administrativa, sino uno en el cual toda la institución debe estar involucrada.

En el caso costarricense, el proceso de adquisiciones de bienes y servicios en el sector público, en términos generales, carece de una visión gerencial. Esto se manifiesta en la ausencia sistemática de criterios de normalización² o estandarización de procedimientos, en la falta de sistemas de información integrales e institucionales, en la ausencia sistemática de indicadores de gestión de recursos materiales, en la baja percepción y valoración de la gestión de adquisiciones, en la tendencia a dedicar el tiempo total a ejecutar labores rutinarias y en la poca cantidad de recursos dedicados a la conceptualización, diseño, desarrollo e innovación de la gestión de compras a largo plazo.

b. La planificación del proceso de adquisiciones

El proceso de adquisiciones del sector público, al no realizarse bajo el marco conceptual de una administración integral, presenta deficiencias de planificación, programación y coordinación institucional.

Aunque en la mayoría de las instituciones se realizan esfuerzos por planificar y programar las adquisiciones de bienes almacenables, cuando se trata de servicios y bienes no almacenables, los niveles de programación y planificación son mínimos y poco eficaces. Esto se evidencia en parte por la alta tendencia, en todo el sector público, a utilizar procedimientos de compra directa, en procesos en los que bien se podrían utilizar procedimientos de licitación.

El proceso de adquisiciones de bienes y servicios en el sector público, no responde a una visión sistémica e integral, carece de una visión gerencial y presenta deficiencias de planificación, programación y coordinación institucional.

¹ Refinadora Costarricense de Petróleo, Instituto Costarricense de Electricidad, Universidad de Costa Rica, Caja Costarricense de Seguro Social, Banco Nacional de Costa Rica, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Instituto Nacional de Seguros, Consejo Nacional de Vialidad, Municipalidad de San José y Proveeduría Nacional.

² Entiéndase normalización a la estandarización de procedimientos y la elaboración de manuales de esos procedimientos.

“...no se controla de forma efectiva la duración de los procesos, siendo muy común encontrar procesos licitatorios que duren alrededor de 160 días y otros que llegan a más de 360 días.”

Casos que llaman a reflexión son los observados en el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y en la Municipalidad de San José. En 1999 el ICE realizó el 92,5% de sus contrataciones por medio del mecanismo de compra directa, lo cual representa el 63,6% (más de ₡10 mil millones) de los recursos dedicados a la contratación administrativa. En la Municipalidad de San José el 57% de los recursos dedicados al proceso de adquisiciones se invierte por medio de contrataciones directas.

Las deficiencias de planificación y programación hacen que sea común la realización de procesos de compras repetitivos, ya que no existe una etapa de consolidación de las solicitudes de compra directa, de forma que se pueda reducir la cantidad de procesos que se ejecutan en un año, con los consecuentes costos fijos que involucra cada uno de ellos.

Bajo un modelo apropiado de administración de materiales, los órganos responsables de la administración de esos recursos deben planificar y coordinar el proceso de adquisiciones, de forma que sea factible agrupar la mayor cantidad de bienes y servicios para realizar procesos de contratación de mayor cuantía, de modo que se establezcan las condiciones idóneas para la competencia entre los potenciales oferentes. Esto genera un medio para obtener economías de escala en precios y de tipo administrativo.

La ausencia de planificación también se manifiesta en el proceso de elaboración del cartel, que es el medio por el cual la administración hace una solicitud expresa, específica y concreta al sector privado para la obtención de un determinado bien o servicio.

La evidencia sugiere que cuando el cartel se construye bajo una visión sistémica, representa mucho mejor los intereses institucionales. Sin embargo, en la muestra estudiada todas las instituciones presentaron grandes deficiencias en la definición del objeto de contratación y en los términos de referencia. En

consecuencia, se obtiene como resultado una gran cantidad de solicitudes de aclaraciones y objeciones cartelarias, lo cual implica una mayor duración de los procesos de compras o bien la anulación o declaración de desierto de los concursos, con las consecuentes pérdidas de dinero y recursos para las instituciones y para la sociedad como un todo.

c. La duración de los procesos

La oportunidad en la adquisición de bienes y servicios es un factor relevante de un sistema de administración de recursos. La legislación nacional contempla la posibilidad de realizar contrataciones en donde se dé mayor énfasis a la oportunidad. Esos casos son los procesos que se realizan bajo la modalidad de contratación restringida (licitación restringida), propiamente dicha, y contratación directa. Se espera que la duración sea menor que en los procesos de licitación pública y licitación por registro, de modo que se contemple la posibilidad de intercambiar por excepción, la competencia por la oportunidad.

Tal como es de esperar, de los casos de la muestra se evidencia que la licitación pública es el procedimiento que más tiempo consume, aproximadamente 240 días naturales. La licitación por registro consume en promedio 225 días, la restringida 163 días y la contratación directa 62 días.

Los procesos de contratación directa, aunque consumen plazos menores en términos relativos, no constituyen procedimientos ágiles, rápidos, de modo que este tipo de contratación le permita a la administración obtener los bienes y servicios en el momento oportuno, filosofía bajo la cual fue creada. El artículo 60.5 del Reglamento de Contratación Administrativa establece un límite de un mes para la licitación restringida (3 días para la recepción de ofertas una vez enviadas las invitaciones y 20 días hábiles para su adjudicación o declaración de deserción), y sería de esperar que el mecanismo de compra directa consuma un

tiempo mucho menor para su realización. Ese tiempo promedio se debe a que en varias instituciones la contratación directa se ha convertido en una modalidad de licitación de menor cuantía, caracterizada por tener carteles relativamente complejos para el tipo de contratación que se está realizando, lo cual añade procesos engorrosos a una práctica que por su naturaleza debería responder a otros más simples. Por otro lado, la administración convierte un proceso de excepción, aplicable sólo bajo ciertas circunstancias, en una práctica común, pues se utiliza en más del 90% de los procesos de contratación que se realizan.

En el caso de la Proveduría Nacional, se han creado los mecanismos de control para evaluar la duración media de esos procesos y reducirlos a los plazos mínimos establecidos por ley, por lo que existen los medios de control y verificación de la duración para reducir las desviaciones.

No obstante, al no existir, en términos generales, una normalización de cada uno de los procedimientos de contratación, no hay parámetros contra los cuales comparar las desviaciones, por lo que no se controla de forma efectiva la duración de los procesos, siendo muy común encontrar procesos licitatorios que duren alrededor de 160 días y otros que llegan a más de 360 días. La ausencia de un control sistemático se ve reforzada por la inexistencia de un sistema de información integral sobre el proceso de adquisiciones institucionales.

d. La publicidad y la cantidad de ofertas recibidas

En términos generales, las instituciones públicas realizan la publicidad mínima que se establece en la Ley y el Reglamento General de la Contratación Administrativa. Se publican en La Gaceta los avisos en los cuales invitan a participar a los potenciales oferentes en los concursos de licitación pública y licitación por registro, con lo cual se garantizan cumplir con el principio de legalidad. En el caso de las licitaciones restringidas y en las

contrataciones directas, se invita, en forma directa, a participar a los potenciales oferentes o mediante la práctica de dejar accesible en la recepción de las unidades de compras directas, la información sobre los procesos de contratación que se están promoviendo.

El principio de publicidad es el soporte del principio de eficiencia, ya que se supone que a mayor publicidad de los procesos de contratación, exista una mayor participación, y con ello mejores posibilidades de elección de precios y calidad. De la muestra de instituciones, RECOPE y el INA realizan un mayor esfuerzo publicitario. Además de la publicación obligatoria en La Gaceta, también publican sus concursos en medios de circulación nacional. Como es de esperar, obtienen la mayor participación efectiva de los proveedores, con un promedio de 5,29 y 7,20 oferentes efectivos por licitación pública. Esta evidencia sugiere que se debería incentivar la publicación de los concursos abiertos en medios de circulación masiva.

Las licitaciones públicas reciben en promedio 5 ofertas efectivas. En las licitaciones por registro 4,30 ofertas, en las licitaciones restringidas 4,83 ofertas y en las contrataciones directas 3,84 ofertas. Estos datos sugieren que existe una convergencia en 5 ofertas por tipo de proceso de contratación, lo cual podría deberse a la práctica de invitar a 5 oferentes, tanto en el caso de la licitación restringida, como en el de las contrataciones directas.

e. La automatización y los sistemas de información

La automatización de los procesos de adquisiciones (sistemas de información) agrega valor en el tanto sea una fase de un sistema integrado de procesos.

De la muestra de instituciones, sólo la Proveduría Nacional cuenta con un sistema de información de la contratación administrativa. Este sistema, denominado SICA, es operado por los ministerios que

Las instituciones públicas realizan la publicidad mínima que se establece en la Ley y el Reglamento General de la Contratación Administrativa; se debería incentivar la publicación de los concursos abiertos en medios de circulación masiva.

“El procedimiento de compras directas constituye la práctica común de las adquisiciones, aún cuando la Ley de Contratación Administrativa lo establece como mecanismo de excepción.”

integran el Poder Ejecutivo, pero su conceptualización y seguimiento es responsabilidad de la Proveeduría Nacional. En algunas instituciones existen programas y equipo de cómputo en la cantidad y calidad adecuada; no obstante, si bien ese tipo de equipo y tecnología ha contribuido con la agilización del proceso de adquisiciones, no constituye un sistema integrado de información, sino paquetes limitados en términos de la integración y cobertura institucional.

El actual nivel de automatización se caracteriza por su alto grado de “atomización”: existen instituciones que poseen varios sistemas informatizados para administrar su proceso de adquisiciones, pero son sistemas que no están interconectados. Por otra parte, los esfuerzos realizados por dotar de equipo de cómputo y tecnología moderna a las oficinas de suministros, carecen de una visión integral, lo cual impide relacionar los procesos de compras con los Planes Operativos Anuales y con los Planes Anuales de Compras, de forma tal que se pueda visualizar y determinar si las compras realizadas realmente responden a las necesidades institucionales.

f. Conclusión

No existe una visión integral del proceso de compras de las instituciones del sector público, en donde los Planes Anuales Operativos sean la base de un Plan de Compras que refleje los requerimientos de bienes y servicios necesarios para cumplir con las acciones y metas definidas en los planes institucionales.

El procedimiento de compras directas constituye la práctica común de las adquisiciones, aún cuando la Ley de Contratación Administrativa lo establece como mecanismo de excepción. Esto obedece a dos realidades. Primero, no existe una adecuada planificación de las compras o por lo menos el Plan Anual de Compras no es un instrumento de ayuda para la programación de las compras, pues no se logra la programación y agrupación de todas la compras comunes o afines, lo

cual permitiría, por medio de un concurso licitatorio, obtener economías de escala y una mayor gama de opciones para elegir, promoviendo así que los proveedores ofrezcan un producto de mejor calidad. Segundo, es posible observar una evidente fragmentación de las compras para evadir los procesos licitatorios, los cuales requieren de un proceso más complejo, con mayores requisitos y formalidades y que además consumen una mayor cantidad de tiempo y de recursos.

3. PROYECTOS DE LEY DE INTERÉS NACIONAL E INSTITUCIONAL

En agosto de 1999 la Contraloría General de la República presentó ante la Asamblea Legislativa el proyecto de “*Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública*” y en setiembre de ese año el Poder Ejecutivo, con base en estudios elaborados por el Órgano Contralor, presentó el proyecto de “*Reforma a varios artículos de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494, del 2 de mayo de 1995*”.

Se trata, en ambos casos, de dos iniciativas legales, en el ámbito de la fiscalización de la Hacienda Pública, que el país requiere con urgencia. De ahí que valga la oportunidad para hacer una reseña de ambos y reiterar la solicitud de la más pronta aprobación por la Asamblea Legislativa.

a) Proyecto de “Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública”

Como resultado de una revisión del régimen jurídico que rige la función administrativa relacionada con el uso y disposición de los fondos públicos, la Contraloría General de la República presentó en agosto de 1999 un Proyecto de “*Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública*”.

El texto del proyecto elaborado toma en consideración la experiencia derivada de la puesta en práctica de la actual Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, N° 6872 del 17 de junio de 1983, superando algunos de los problemas de orden constitucional que ha enfrentado. Asimismo, ha gravitado de manera fundamental la “Convención Interamericana contra la Corrupción”, ratificada por nuestro país por Ley N° 7670 del 17 de abril de 1997.

El promover instrumentos para la prevención y sanción de conductas reprobables en la función pública, no debe verse sólo desde la perspectiva del cumplimiento de un compromiso de orden internacional, sino también como un requisito esencial para la vigencia de un Estado Social y Democrático de Derecho. La ausencia de tipificaciones penales como el enriquecimiento ilícito o el soborno transnacional, el rescate del mandato constitucional de que todo funcionario público que administra fondos públicos rinda declaración de su situación patrimonial y que ésta sea un instrumento idóneo para asegurar la ética y la ausencia de conflictos de interés, la revisión al régimen de incompatibilidades en la función pública, sólo para citar algunos puntos tocados en el Proyecto, son temas que merecen una respuesta legislativa.

Al expediente se ha hecho llegar una importante serie de comentarios y observaciones por parte de instituciones como los bancos del Estado, la Defensoría de los Habitantes, la Procuraduría General de la República, instituciones autónomas, etc., que en muchos casos, enriquecen su contenido al señalar aspectos que deben revisarse.

Es muy deseable que el esfuerzo en su mejoramiento sea sostenido. La propuesta de reforma no obedece a reacciones coyunturales frente a casos concretos, sino más bien al llamado al que debe responder la Administración Pública de nuestros días, sea a satisfacer las necesidades de la colectividad, con objetividad y acierto, dentro de un marco de legalidad y ética.

b) Proyecto de “Reforma a varios artículos de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494, del 2 de mayo de 1995”

Esta reforma se orienta a modificar los umbrales económicos dentro de los cuales debe llevarse a cabo la actividad contractual de la Administración Pública y demás sujetos a los cuales les resulta aplicable la Ley de Contratación Administrativa.

Con motivo del Voto N° 998-98 de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998 de la Sala Constitucional, se anularon, entre otros, los artículos 27 y 84 de la Ley de Contratación Administrativa, reviviendo, por disposición del Tribunal Constitucional, el sistema de límites económicos que determinan el régimen de contrataciones administrativas, previsto en varios artículos derogados de la Ley de Administración Financiera de la República.

Independientemente de las motivaciones que llevaron a la declaratoria de inconstitucionalidad, es un hecho que el sistema previsto en la Ley de Administración Financiera no guarda concordancia con el régimen de contratación previsto en la legislación vigente. De ahí que dentro de los principales aportes del proyecto de ley en mención, se encuentra la actualización de los topes correspondientes a las diferentes modalidades de contratación administrativa, la fijación de diez categorías de sujetos activos de acuerdo con sus presupuestos ordinarios para la exclusiva adquisición de bienes y servicios no personales y el establecimiento de un mecanismo periódico de actualización de los topes señalados, todo lo cual pretende dotar de mayor flexibilidad el actuar de la Administración Pública, en un tema que por antonomasia, le resulta complejo.

Este Proyecto de Ley fue elaborado por el Poder Ejecutivo sobre la base de un estudio técnico realizado por esta Contraloría General de la República, se tramita en la Asamblea Legislativa bajo el expediente

“El promover instrumentos para la prevención y sanción de conductas reprobables en la función pública, no debe verse sólo desde la perspectiva del cumplimiento de un compromiso de orden internacional, sino también como un requisito esencial para la vigencia de un Estado Social y Democrático de Derecho.”

“En atención a las reformas legislativas que se plantean, la administración de los gobiernos locales requiere aunar mayores esfuerzos tendentes a realizar mejoras significativas en su labor gerencial y operativa.”

N° 13.712 y aparece publicado en La Gaceta N° 191 del 1° de octubre de 1999.

A pesar del impacto favorable e inmediato de esta reforma en el funcionamiento de la Administración Pública, al aligerar el peso de un área tan sensible como lo es la contratación administrativa, y de contarse desde el 16 de agosto de 2000 con un dictamen favorable de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos, éste no ha logrado su aprobación para convertirse en Ley de la República.

4. HACIA UN NUEVO RÉGIMEN MUNICIPAL

De conformidad con el artículo 169 de la Constitución Política y con la normativa legal vigente, las municipalidades tienen a su cargo la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón y son promotoras del desarrollo comunal con el apoyo de las agrupaciones comunales y demás entidades públicas.

Algunos sectores de la sociedad han concluido que las corporaciones municipales han venido ejerciendo competencias y prestando servicios de carácter marginal o residual, con lo que se ve desfigurada su capacidad transformadora de las comunidades, por lo que se insiste en la necesidad de fortalecerlas, para convertirlas en verdaderos gobiernos locales, que dirijan el desarrollo y bienestar de las comunidades.

Es así como en el año 1998 se promulgó un nuevo Código Municipal, recientemente se aprobó en segundo debate la reforma del artículo 170 de la Constitución Política y en el seno legislativo se están tramitando varios proyectos de ley que tienen como objeto realizar una transformación integral respecto de las competencias de estos órganos locales.

La experiencia de la Contraloría General sugiere que bajo las actuales condiciones

gerenciales, administrativas y operacionales, la mayoría de las municipalidades no cuentan con un esquema de organización que ofrezca a sus administrados, servicios de calidad y un desarrollo armónico y sostenido. La mayoría carece de diagnósticos respecto de las necesidades comunales; algunos municipios cuentan con planes de desarrollo, pero se quedan al nivel de ejercicio académico y los planes anuales operativos, en un alto porcentaje, se constituyen en listas de intenciones que no se vinculan con la realidad financiera y presupuestaria; asimismo, sus controles financieros y administrativos, en la mayoría de los casos también, no apoyan la toma de decisiones, ni miden la eficiencia y eficacia de los servicios y proyectos que se desarrollan.

Tales condiciones deberían ser consideradas por la Asamblea Legislativa durante el trámite de dichas iniciativas, a efecto de que el traslado de competencias y el incremento de sus presupuestos sea el resultado de un proceso integral de mejoramiento institucional del régimen municipal.

En atención a las reformas legislativas que se plantean, la administración de los gobiernos locales requiere aunar mayores esfuerzos tendentes a realizar mejoras significativas en su labor gerencial y operativa. Es fundamental el fortalecimiento de la gestión gerencial y financiera, partiendo de la adecuada planificación del desarrollo local, deseablemente con la participación de la comunidad, el mejoramiento de los procesos de planificación operativa y presupuestaria, el definir y ejecutar estrategias sobre la gestión de cobro para lo cual también deben hacer uso de los instrumentos jurídicos sobre quienes no pagan oportunamente los servicios prestados por la municipalidad. Asimismo, el desarrollo del potencial del recurso humano, de los sistemas de información y el mejoramiento de los procesos internos, constituyen factores críticos de éxito para que los gobiernos locales estén en capacidad para afrontar

los nuevos retos que se avecinan con la asignación de nuevas competencias y mayores recursos.

5. APLICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO AL QUE SE SOMETE LA ACTIVIDAD DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La consolidación de las entidades responsables de llevar a cabo la función reguladora de los servicios públicos, representa un hito muy importante en el desarrollo socioeconómico de los modernos Estados. Ello en razón de la compleja evolución que ha experimentado la provisión de los servicios públicos, independientemente de si el prestatario de tales servicios corresponde a un sujeto público o privado, del tipo de servicio y de la modalidad de su otorgamiento, sea por medio de ley, concesión o permiso.

La evolución del antiguo Servicio Nacional de Electricidad (SNE) hacia la actual Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), procura el surgimiento de una institución autónoma e independiente que lleve a cabo una regulación económica, técnica y financiera de los servicios públicos, sea respetuosa del principio de servicio al costo, equilibre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestatarios de tales servicios, garantice a aquéllos la continuidad y calidad del servicio, y esté sometida al principio de legalidad que rige a la Administración Pública.

La Contraloría General de la República ha venido observando con preocupación que, en el cumplimiento de sus competencias y funciones de regulación de los servicios públicos, tanto el antiguo SNE como la actual ARESEP, han adoptado acuerdos y resoluciones que se han alejado del marco normativo que rige su accionar.

En tal sentido seguidamente se enlistan algunos casos relevantes sobre tal proceder de ese órgano regulador.

- a. Fijación de tarifas para la compra de energía eléctrica, por parte del Instituto Costarricense de Electricidad, a generadores privados

De conformidad con el artículo 14 de la Ley N° 7200 del 28 de setiembre de 1990 y sus reformas, denominada Ley que autoriza la Generación Eléctrica Autónoma o Paralela, las tarifas para la compra de energía eléctrica del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) a generadores privados requieren de la expresa y previa fijación por parte de la ARESEP.

Dicha función está contemplada también en el artículo 5, inciso a), de su ley de creación, N° 7593 del 9 de agosto de 1996; además, el artículo 30 de esta misma ley indica que las fijaciones tarifarias pueden ser de carácter ordinario o extraordinario y que los cambios ordinarios se realizarán una vez al año, mientras que los extraordinarios se harán cuando se cumpla con las condiciones de los modelos automáticos de ajuste que establezca ese órgano regulador.

En cumplimiento de su función fiscalizadora, esta Contraloría General llevó a cabo una investigación en la cual determinó, respecto de la fijación de tarifas para la compra de energía eléctrica a empresas privadas, que se han establecido diferentes tarifas para el pago de esa energía a tales empresas, a pesar de que es un servicio que no presenta distinciones, según el proveedor (salvo por las características propias de la “estructura tarifaria”) por lo que la respectiva tarifa debería ser la misma para todos los generadores. Esa diferencia de tarifas tiene su origen en las condiciones tarifarias vigentes al momento en que se suscribieron los respectivos contratos entre las empresas y el ICE, contratos que fueron, en su oportunidad, ratificados por el entonces SNE.

“...en el cumplimiento de sus competencias y funciones de regulación de los servicios públicos, tanto el antiguo SNE como la actual ARESEP, han adoptado acuerdos y resoluciones que se han alejado del marco normativo que rige su accionar.”

“...se dispuso a la Junta Directiva de ARESEP que en todo contrato futuro de compraventa de energía eléctrica se estableciera una tarifa ajustable anualmente y con una única fórmula de ajuste.”

En efecto, se localizaron 15 contratos suscritos antes de 1995, que contienen una cláusula en la cual se establece una tarifa inicial para la venta de energía al ICE y una fórmula de ajuste para las variaciones posteriores de esa fijación tarifaria. Dicha tarifa se denomina “fija ajustable” (tarifa piso ajustable), la cual no es conforme con lo dispuesto en la citada Ley y su reglamento, puesto que la fijación de esas tarifas no se dio dentro del principio de costo evitado de inversión y generación del Sistema Nacional Interconectado (SNI), con un criterio económico nacional -que ha venido aprobando la ARESEP- en cuyo caso, el precio de compra no debe ser mayor al costo de producción de un kilovatio hora suplementario que se requeriría producir si no se tuviera la generación de los productores privados; aparte de que esa modalidad de tarifa fija se maneja en forma independiente del cálculo anual de las tarifas que efectúa el órgano regulador, fundamentado en el análisis de los costos futuros de operación, mantenimiento e inversión del citado Sistema, por lo que las fijaciones que para cada año hace dicho órgano no afectan a las empresas cuyos contratos son con tarifa fija ajustable.

Por su parte, el SNE aprobó, a instancias del ICE, una fórmula de ajuste de tarifa, que fue incorporada en los contratos de cinco de esas empresas, sin que los parámetros de esa fórmula respondan a la estructura financiera de ese Instituto sino, al parecer, a la de las respectivas empresas generadoras, lo cual va en contra de lo establecido en dicha Ley, ya que las tarifas deben ser fijadas dentro del principio de costo evitado de inversión y operación del SNI, por lo que tienen que ser determinadas en función de los costos que la generación privada pueda evitarle al ICE y no de aquellos costos propios de los generadores privados.³

Amén de la responsabilidad que le corresponde a la administración superior del ICE en relación con lo antes señalado, no puede soslayarse el hecho de que el entonces SNE (hoy ARESEP) asumió una

posición laxa con respecto a las fórmulas de ajuste aplicadas, lo que provocó fijaciones tarifarias más allá del marco técnico señalado por la ley.

A partir de 1997 la ARESEP resolvió que en todos los contratos para la venta de energía eléctrica al ICE, se aplicaría la modalidad de tarifa de revisión anual y una única fórmula de ajuste a esa tarifa, lo cual permite la fijación de tarifas similares para los cogeneradores. Por su parte, esta Contraloría General remitió al Ministerio Público, el informe con los resultados de la investigación, a efecto de que en función de los hechos descritos, ese órgano ejerciera las acciones que legalmente pudieran corresponder. Asimismo, se giraron disposiciones a la Junta Directiva del ICE, con el propósito de que iniciara un juicio de lesividad y se declarara la nulidad e inaplicabilidad futura de los contratos con tarifa fija ajustable; también se dispuso a la Junta Directiva de ARESEP que en todo contrato futuro de compraventa de energía eléctrica se estableciera una tarifa ajustable anualmente y con una única fórmula de ajuste.

b. Aplicación del procedimiento extraordinario de fijación de precios de los combustibles que expende la Refinadora Costarricense de Petróleo

De conformidad con la Ley N° 7593, del 9 de agosto de 1996, a la ARESEP le corresponde realizar, de oficio, fijaciones tarifarias extraordinarias, que son aquellas que consideran variaciones importantes en el entorno económico, por caso fortuito o fuerza mayor y cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste.

En aplicación de la citada normativa, la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) presentó a la ARESEP, en junio de 2000, una solicitud de ajuste extraordinario de precios por el orden del 8,849%. Sin embargo, la Presidencia

Ejecutiva de esa empresa refinadora retiró la petición de ajuste ante la ARESEP, fundamentada en el acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, constituido como Asamblea General Extraordinaria de Accionistas de RECOPE, y “...con el compromiso del Gobierno de la República de reintegrar a RECOPE, vía presupuesto nacional, los fondos necesarios para asegurar la estabilidad financiera de la empresa.” Por su parte, la ARESEP acogió la solicitud de retiro y procedió al archivo de la petición de ajuste.

Esta Contraloría General realizó un análisis de lo actuado por la ARESEP, cuya posición se amparó en que dispone de una facultad discrecional que le permite dejar de tramitar, de oficio, un procedimiento extraordinario de fijación de tarifas.

En contraposición, la tesis de esta Contraloría General, sustentada en la legislación vigente, la jurisprudencia y la doctrina, se centra en los siguientes puntos:

i) Tratándose de fijaciones extraordinarias, la ARESEP carece de discrecionalidad para decidir si aplica de oficio las fórmulas de ajuste de precios.

ii) En el caso concreto, la actuación de la ARESEP se alejó del principio de legalidad a que está sometida la administración pública, al aceptar el desistimiento presentado por RECOPE ante el “compromiso” del Gobierno de la República de compensar a la Refinadora. Se apartó del marco legal y técnico vigente pues “asumió” que el Gobierno actuaría de determinada forma. En este sentido, la acción de “asumir” no tiene ninguna base ni jurídica ni técnica, pues no existía en ese momento ninguna autorización legislativa para aplicar dicho subsidio.

iii) La ARESEP carece de discrecionalidad en la aplicación del procedimiento de fijación extraordinaria, y no puede aducir para su inaplicación ante el mandato legal de que le asisten razones de oportunidad o conveniencia, ni la consideración de los posibles efectos macroeconómicos de la resolución adoptada, o de los criterios u ofrecimientos del Poder Ejecutivo.

iv) En sus análisis, la ARESEP tiende a mezclar dos momentos diferentes que se dan en el proceso de fijación de tarifas de los combustibles, uno que consiste propiamente en la determinación de la tarifa como tal, en donde la participación de la ARESEP es fundamental, de conformidad con la normativa vigente, y el otro momento, que se relaciona con la ejecución o materialización de la tarifa de que se trate, en donde la responsabilidad le corresponde a la entidad prestadora del servicio, en este caso RECOPE; de ahí que la materialización de la tarifa por lo general se traslada al usuario o cliente final del servicio, o acontece, como en el caso objeto de análisis, que los costos son asumidos por el Gobierno bajo el mecanismo del subsidio.

v) Aún cuando exista autorización presupuestaria para establecer un eventual subsidio, ésta no implica necesariamente que esos recursos sean transferidos a RECOPE, pues sólo representan una autorización de gasto por parte de la Asamblea Legislativa al Poder Ejecutivo.

vi) La ARESEP goza de independencia técnica y funcional en el ámbito de su competencia (artículo 1° de la Ley N° 7593), por lo que sus decisiones deben ser tomadas sin perjuicio de las que tome el Poder Ejecutivo.

Conclusión

Este Órgano Contralor ha observado que, en el cumplimiento de sus competencias y funciones de regulación de los servicios públicos, tanto el antiguo SNE como la actual ARESEP, han adoptado acuerdos y resoluciones que no se han ajustado al régimen jurídico aplicable en la actividad reguladora, debilitando con ello la satisfacción de objetivos fundamentales que la rigen y que se encuentran consagrados en la Ley N° 7593.

Aún cuando en sus actuaciones la Administración apele a la satisfacción del interés público y a una aplicación más justa de los modelos tarifarios, el mecanismo idóneo no es el quebranto del orden jurídico, ni muchos menos la invocación

“...la actuación de la ARESEP se alejó del principio de legalidad a que está sometida la administración pública, al aceptar el desistimiento presentado por RECOPE ante el “compromiso” del Gobierno de la República de compensar a la Refinadora.”

“...se produjeron en el país una serie de conflictos sociales, muchos de los cuales fueron enfrentados por el Poder Ejecutivo, prescindiendo de las reglas que, en materia de Hacienda Pública, rigen el ejercicio de las potestades públicas en un Estado Social de Derecho, afectándose con ello el régimen institucional propio de dicho Estado.”

de facultades discrecionales a contrapelo de la ley y la doctrina que informa la materia, sino más bien la búsqueda de reformas legales que otorguen el margen de actuación pretendido. De esta manera, prestatarios y usuarios de los servicios encontrarán en la ARESEP una institución que siga prestando un servicio esencial para el desarrollo social y económico del país y sometida al ordenamiento jurídico, tal y como lo establece el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública.

6. BONIFICACIONES Y PAGOS DE EXCEPCIÓN

A finales de 1999 y durante el año 2000, se produjeron en el país una serie de conflictos sociales, muchos de los cuales fueron enfrentados por el Poder Ejecutivo, prescindiendo de las reglas que, en materia de Hacienda Pública, rigen el ejercicio de las potestades públicas en un Estado Social de Derecho, afectándose con ello el régimen institucional propio de dicho Estado.

En efecto, tres casos en los que la Contraloría General de la República debió intervenir en ejercicio de sus competencias constitucionales, ilustran lo anterior.

a. El pago a exmuelleros

En cumplimiento de los acuerdos a que llegaron los Ministros de la Presidencia y de Trabajo y Seguridad Social con grupos organizados de exmuelleros de la provincia de Limón a finales de 1999, la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) solicitó la aprobación de la Contraloría General, de una modificación presupuestaria para transferir a la Municipalidad de Limón la suma de ₡ 750,0 millones, a efecto de que ésta los distribuyera entre determinado grupo de personas que aducían ser exmuelleros de esa localidad, quienes con motivo de la apertura de las labores de carga y descarga del muelle de Limón, realizada años atrás, manifestaban afrontar una difícil situación económica.

Este Órgano Contralor improbó dicha enmienda presupuestaria, habida cuenta de que la indicada distribución finalmente no significaba otra cosa que una liberalidad de recursos públicos sin fundamento jurídico alguno.

El Poder Ejecutivo acudió a la Asamblea Legislativa, quien urgentemente aprobó la Ley N° 7955 de 9 de diciembre de 1999, disponiendo, para lo que ahora interesa, la ejecución de aquella transferencia, sólo que en esta ocasión a la Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a efecto de que ésta hiciera directamente los pagos, sin que mediara aprobación presupuestaria alguna por parte del Órgano Contralor, ni la participación de la Tesorería Nacional.

Esta Contraloría General debió impugnar ante la Sala IV la inconstitucionalidad de dicha ley, por violentar los artículos 184 y 185 de la Constitución Política y así lo dispuso dicho Tribunal en Voto N° 2000-05500, del 5 de junio del 2000, al declarar la inconstitucionalidad reclamada, expresando –entre otras cosas– que *“La cuestión de constitucionalidad promovida mediante la interposición de la acción ...llama la atención sobre un hecho de graves repercusiones, que consiste en la degradación a que se exponen las reglas del juego institucional y, más específicamente, los límites que esas reglas imponen al ejercicio de los Poderes Públicos, pese a la legitimidad de la finalidad que se persigue con la ley.”*

b. El pago a funcionarios de JAPDEVA y de INCOP

En setiembre de 2000 los Ministros de la Presidencia y de Trabajo y Seguridad Social, los Presidentes Ejecutivos de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), convinieron con el Frente Portuario Nacional, el pago de una bonificación extraordinaria, por una única vez, a todos los trabajadores de JAPDEVA (₡75,0 millones) y de INCOP (₡132,4

millones).

Dicho pago debió ser rechazado por la Contraloría General, tanto durante el trámite de aprobación presupuestaria, como al pretender apoyarse en un Decreto Ejecutivo posteriormente emitido, considerando que, como en el caso anterior, el pago constituía una verdadera liberalidad que carecía del sustento que el ordenamiento jurídico demanda para ese tipo de erogaciones.

El Poder Ejecutivo acudió a la Asamblea Legislativa, quien mediante la emisión urgente de una ley autorizó dichos pagos, constituyendo en esa forma la normativa legal que se echaba de menos para legitimar tales liberalidades.

c. El pago a agricultores

Con motivo de los acuerdos a que llegó con algunos grupos de agricultores, el Poder Ejecutivo se propuso cancelar deudas bancarias de éstos, utilizando para ello recursos del Fondo Nacional de Emergencias, por una suma superior a ₡1.000,0 millones, y por medio de los mecanismos excepcionales de pago previstos en el ordenamiento jurídico para las situaciones de emergencia legalmente decretadas.

La Contraloría General de la República advirtió reiteradamente al Poder Ejecutivo de la inconstitucionalidad, ilicitud e inconveniencia del medio que se proponía emplear para tal propósito, habida cuenta de que la difícil situación económica en que eventualmente podrían encontrarse los agricultores de mérito, aduciendo viejas situaciones de emergencia, en realidad no podía ser atendida por los procedimientos excepcionales que la Constitución Política y el ordenamiento jurídico en general reservan a verdaderos estados de emergencia.

Finalmente el Poder Ejecutivo desistió del procedimiento de emergencia para hacer los pagos de comentario y acudió a la Asamblea Legislativa, quien urgentemente aprobó una legislación

específica con disposiciones atinentes a la especial situación de aquellos agricultores (Ley N° 8047 del 9 de noviembre de 2000).

Conclusión

De lo expuesto conviene subrayar lo que podría ser una peligrosa tendencia de los poderes públicos, a solucionar diversos conflictos sociales sobre la base de ofertas de pagos, en dinero efectivo, reñidos con el ordenamiento jurídico, presionando el orden institucional y llevando a la Asamblea Legislativa a la promulgación urgente de leyes de excepción.

En efecto, siguiendo el orden de ideas expresado por la Sala Constitucional en el voto antes señalado, se trata de cuestiones sobre las que la Contraloría General de la República debe llamar la atención, pues se trata de *“... un hecho de graves repercusiones, que consiste en la degradación a que se exponen las reglas del juego institucional y, más específicamente, los límites que esas reglas imponen al ejercicio de los poderes públicos...”*.

7. EL ALCANCE DE LAS POTESTADES DE FISCALIZACIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN SOBRE LOS FONDOS DE TRABAJADORES CONSTITUIDOS DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO

Dentro del sector público costarricense se han constituido un número importante de Fondos que persiguen diversos objetivos en beneficio de sus afiliados, tales como la promoción del ahorro y el otorgamiento de créditos y pensiones complementarias.

La delimitación de las potestades de fiscalización y control sobre tales Fondos ha resultado recientemente de particular interés para este Órgano Contralor, en virtud de que su naturaleza jurídica no ha sido definida con la claridad y amplitud

“...conviene subrayar lo que podría ser una peligrosa tendencia de los poderes públicos, a solucionar diversos conflictos sociales sobre la base de ofertas de pagos, en dinero efectivo, reñidos con el ordenamiento jurídico, presionando el orden institucional y llevando a la Asamblea Legislativa a la promulgación urgente de leyes de excepción.”

“...incluso las transferencias de fondos públicos a sujetos de derecho privado, que una vez incorporadas al patrimonio particular pierden la naturaleza pública, están sujetas al control y fiscalización por parte de los componentes del Sistema de Control y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública.”

necesarias. Adicionalmente, se organizan bajo variadas y particulares formas de administración de recursos, cubren a miles de funcionarios públicos afiliados, se financian parcialmente con transferencias permanentes de fondos públicos y por medio de ellos se administran sumas elevadas de recursos financieros, que en su conjunto representan miles de millones de colones.

Sobre este particular, la Contraloría General de la República ha encontrado oposición de parte de los administradores de algunos de esos Fondos, a que estos sean sometidos al control y fiscalización por parte del Sistema de Control y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública, comprendidos en este la Contraloría General, las instituciones transferentes de fondos públicos, así como las auditorías internas de esas instituciones. Se ha aducido en algunos casos que en el momento en que los fondos públicos son transferidos por las distintas instituciones, adquieren carácter privado, por lo que a su gestión no le aplica el bloque de legalidad que cobija a la administración del patrimonio público.

Un caso que ilustra lo anteriormente señalado corresponde al Fondo de Beneficio Social de los Trabajadores de la Universidad Nacional (UNA). Con ocasión de un estudio de fiscalización en este Fondo, su Gerencia General interpuso un recurso de amparo en contra de este Órgano Contralor, fundamentado en una presunta violación del derecho a la información privada consagrado en el artículo 24 de nuestra Carta Magna, alegándose, entre otros asuntos, que esta Contraloría General había excedido sus competencias respecto de la información solicitada para la revisión correspondiente⁴. Por su parte, se adujo también que le resultaba materialmente imposible a ese Fondo suministrar la información sobre las inversiones que se realizaban con los recursos que le trasladaba la UNA, debido a que el Fondo, a esa fecha, no manejaba los recursos públicos en forma separada.

Otro caso que evidencia dicha

problemática lo constituye la negativa reiterada, por parte de las autoridades que administran el Fondo de Ahorro, Préstamo, Vivienda, Jubilación, Recreación y Garantía de los empleados de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), a que la Auditoría Interna de RECOPE realizara un estudio sobre la administración de los aportes que le transfiere esa empresa a dicho Fondo. Sobre el particular, las autoridades del Fondo de trabajadores de RECOPE, sostenían que los fondos que se administran son privados y pertenecen a los trabajadores de RECOPE, por lo cual era improcedente ejercer en ellos las acciones de fiscalización que pretendía la Auditoría de esa empresa.

Situaciones como las anotadas, han demandado de esta Contraloría General la definición de una posición clara y firme sobre el particular. Algunos de los aspectos fundamentales de dicha posición son los siguientes:

i) Existe un claro interés público en verificar la correcta administración de los aportes patronales que entregan las entidades públicas a los diversos fondos, asociaciones y figuras análogas, que justifica plenamente la potestad de fiscalizarlos.

ii) El tema de la “privatización” de los fondos transferidos sólo es importante, desde la perspectiva de control, para determinar si el beneficiario está sujeto a los controles típicos de cualquier administración pública, o si le aplica el régimen de control previsto por el legislador para los casos de fondos privados originados en transferencias de fondos públicos. Esto quiere decir que incluso las transferencias de fondos públicos a sujetos de derecho privado, que una vez incorporadas al patrimonio particular pierden la naturaleza pública, están sujetas al control y fiscalización por parte de los componentes del Sistema de Control y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública.

⁴ Valga acotar que la Sala Constitucional rechazó de plano el recurso en comentario, según consta en sentencia N° 6230-99 del 18 de agosto de 1999.

iii) En vista de la correlación entre la gestión del patrimonio público y los fines del Estado, es que se hace necesario establecer, como en cualquier clase de organización humana, mecanismos de control que permitan verificar la actuación legítima de la administración. Desde esta perspectiva, el control es garantía para los titulares del patrimonio, presupuesto para sentar responsabilidades e insumo para enderezar la gestión administrativa.

iv) La normativa que expresamente incluyó el legislador en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República viene a resolver la problemática sobre el control y la fiscalización de fondos y actividades privadas que se nutren en parte o en un todo de beneficios económicos extendidos por alguno de los componentes de la Hacienda Pública.

v) A la luz de lo establecido en el artículo 5 de la Ley citada en el párrafo anterior, es competencia del Órgano Contralor el control sobre fondos y actividades privadas, en los casos en que los sujetos privados perciban beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación alguna, o se les haya liberado de obligaciones, por parte de los componentes de la Hacienda Pública. Por su parte, el artículo 6 de dicho cuerpo legal señala que el control ahí definido con sus particularidades, pretende verificar el cumplimiento del fin que originó el beneficio patrimonial de la transferencia o la liberación de obligaciones. No resulta entonces indispensable cuestionarse si los fondos trasladados eran públicos para, como consecuencia, concluir en la posibilidad jurídica de fiscalizarlos, sino que es necesario únicamente retomar la letra de la Ley citada.

vi) El patrimonio del Estado está afectado al cumplimiento de los fines públicos previstos en la Constitución Política y en el resto del ordenamiento jurídico, lo cual implica, en primer término, que la Administración no puede acordar liberalidades en el gasto de los recursos que custodia, sino que en esta labor se encuentra sujeta al principio de

legalidad, de donde no es posible transferir fondos públicos a ciertos sujetos privados si no existe una autorización legal expresa que así lo faculte. Por otra parte, implica también que cuando se otorgan este tipo de beneficios debe mediar un interés público que sustente y justifique este accionar.

vii) La forma de gestión de ese patrimonio, a cargo de entes privados o de las mismas instituciones benefactoras, no puede eximirse de mecanismos de control que permitan verificar que la actuación del sujeto beneficiado se encuentra ajustada a la ley y faciliten la corroboración del cumplimiento de los fines específicos contemplados por el legislador y que originaron precisamente la transferencia de los recursos.

viii) Los mecanismos de control aplicables a sujetos privados se encuentran señalados en el citado artículo 5, donde se obliga al sujeto beneficiado a que administre los recursos en una cuenta separada en cualquiera de los bancos estatales, y a llevar un registro del empleo de esos recursos en forma independiente de cualesquiera otros. El incumplimiento de tales requerimientos legales, por parte del sujeto privado beneficiario, es de su exclusiva responsabilidad y no debe servir de excusa para impedir el acceso de los fiscalizadores a la información necesaria para ejecutar el deber constitucional y legal de control.

ix) El accionar de la auditoría interna es amplio y como componente del sistema de fiscalización que regula el artículo 1° de la citada Ley Orgánica, le corresponde a aquélla contribuir al logro de las tareas y competencias otorgadas a dicho sistema, cual es garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos o de las actividades y fondos privados cuando tengan su origen en beneficios patrimoniales o liberación de obligaciones por parte de la Hacienda Pública. En este sentido, se ha señalado que con fundamento en lo establecido en el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Contraloría

“...a la administración transferente y su auditoría interna, así como a esta Contraloría General, les asiste la facultad y les cobija el deber de fiscalizar el cumplimiento de los fines previstos para la transferencia de recursos públicos hacia los Fondos de trabajadores constituidos dentro del sector público.”

“...el accionar del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), como ente rector frente a otras instituciones, todavía es limitado...”

General, la Auditoría Interna tiene la competencia para -y el deber de- verificar la legalidad del uso de los recursos de su institución, incluidos, por supuesto, aquellos beneficios que ésta, al amparo de autorización legal expresa, otorgue a sujetos de derecho privado, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 5 de ese mismo cuerpo legal.

x) A los servidores de las instituciones concedentes de beneficios, les asiste la responsabilidad de ejercer los controles tendientes a garantizar el cumplimiento del fin asignado a los beneficios acordados. De ese modo, dentro del Sistema de Fiscalización, la auditoría interna y la administración activa, deben ejercer el control directo e inmediato sobre tales beneficios acordados, siendo que, ante una omisión de esta obligación, serán responsables ante esta Contraloría General, según así lo disponen los artículos 7 y 25 de la Ley Orgánica de repetida cita.

En síntesis, la tesis de este Órgano Contralor, en la materia de comentario, ha sido que a los componentes del Sistema de Control y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública, particularmente a aquéllos que se encuentran más cerca del objeto de control, sea, la administración transferente y su auditoría interna, así como a esta Contraloría General, les asiste la facultad y les cobija el deber de fiscalizar el cumplimiento de los fines previstos para la transferencia de recursos públicos hacia los Fondos de trabajadores constituidos dentro del sector público.

8. UNA PERSPECTIVA SOBRE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La Contraloría General de la República realizó un estudio evaluativo de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (N° 7600 del 2 de mayo de 1996), considerando, de inicio, que ésta no fue concebida únicamente para el 9,32%⁵ de nuestra sociedad, pues su aplicación afecta a todos los habitantes, sin distinciones de ningún tipo.

Las principales conclusiones de dicho estudio son las que resumidamente se exponen a continuación.

La necesidad de las personas con discapacidad se traduce, inicialmente, en un conjunto de mejoras de acceso físico a las instalaciones públicas y privadas, provisión de apoyos necesarios para la libre movilidad, trato adecuado en las diferentes instituciones, mejoras en las oportunidades laborales y otra serie de apoyos vitales para su desarrollo general, y no únicamente en la rehabilitación médica y la educación especial.

Bajo este contexto, las principales fortalezas y debilidades presentes en la ejecución de acciones concretas para la igualdad y equiparación de oportunidades, deben observarse en dos ángulos específicos de acción: el primero de ellos referido a la rectoría y el segundo a la provisión de bienes, prestación de servicios y financiamiento.

Sobre el particular, el accionar del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), como ente rector frente a otras instituciones, todavía es limitado, lo que pone de manifiesto la necesidad de que las instituciones que lo conforman realicen mayores esfuerzos por integrarlo con funcionarios de alto nivel dentro de cada institución, con el fin de darle mayor eficacia a los acuerdos tomados en dicho

⁵ Porcentaje de la población total que, según la Encuesta de Hogares de 1998, tiene alguna discapacidad.

Consejo. De esta manera, la existencia de la Comisión Asesora en Materia de Discapacidad de la Presidencia de la República, con funciones similares al CNREE, puede considerarse un esfuerzo paralelo que llama a reflexionar sobre la necesidad de su formación, frente a la posibilidad de fortalecer al CNREE y que éste asuma la tarea rectora y asesora.

Por otra parte, a pesar de que las instituciones y, especialmente el CNREE, han hecho esfuerzos para dar a conocer la Ley N° 7600, ésta aún resulta totalmente desconocida en algunas zonas y sectores del país, lo cual pone de manifiesto la necesidad de reforzar una sana política de divulgación e interpretación y de sensibilización general de la población.

La sociedad debe aplicar el principio de igualdad de las personas con discapacidad, de forma que se generen los apoyos pertinentes, de acuerdo con las necesidades de cada una de ellas. Por lo tanto, es necesario considerar que algunas personas requerirán continuamente de algún tipo de asistencia social, pero al mismo tiempo también resulta necesario emprender acciones que procuren la disminución de casos dependientes de servicios institucionalizados, cuando su potencial físico, mental y sensorial, permitan su independencia.

En el área laboral, las acciones se han encaminado sobre la conveniencia de permitir la sana competencia de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, de forma que se garantice su participación real en la sociedad. En este caso, los apoyos para la equiparación de oportunidades de trabajo pueden tener grandes beneficios sociales, al reducir sustancialmente la demanda por prestaciones asistenciales especializadas para las personas con discapacidad.

En el área de la educación, se están fortaleciendo los servicios específicos como son las escuelas especiales y las aulas integradas. Además algunas acciones específicas en esa área son los nuevos planes de estudio, los proyectos

curriculares y los centros recurso. Los principales esfuerzos realizados giran alrededor del tema de las adecuaciones curriculares de acceso, no significativas y significativas. Sin embargo, un reto aún sin resolver es la definición clara, por parte de las autoridades de educación del país, sobre la interpretación y el nivel de aceptación en igualdad de condiciones, de los grados académicos obtenidos con las adecuaciones curriculares significativas, debido al evidente escollo que representa, en materia laboral o educativa, un grado que no cumple con los mismos requerimientos que los obtenidos por la población que no tuvo dicha adecuación curricular.

Las acciones dentro del campo de la salud se relacionan básicamente con la igualdad de oportunidades y mejoras en el acceso a los servicios de salud que tradicionalmente utiliza la mayoría de la población, los cuales se deben complementar con la provisión de órtesis y prótesis, con el refuerzo de las acciones preventivas en materia de discapacidad, la atención de las patologías en niveles en que se evite una discapacidad, la prestación de los servicios especializados de rehabilitación física y profesional que resulten de utilidad para mejorar la independencia física de las personas y con la prestación adecuada de servicios efectivos de atención psiquiátrica.

En el campo de la rehabilitación, resulta imperativo para la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros, así como para el CNREE, establecer relaciones interinstitucionales concretas para coordinar los esfuerzos en materia de financiamiento y prestación de la rehabilitación en todo el territorio nacional.

Adicionalmente, las instituciones del sector salud deben promover aún más la participación de la comunidad en la prevención y control de las causas y condicionantes de la discapacidad y brindar orientación en materia de rehabilitación y atención integral de personas con discapacidad.

“...resulta imperativo para la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros, así como para el CNREE, establecer relaciones interinstitucionales concretas para coordinar los esfuerzos en materia de financiamiento y prestación de la rehabilitación...”

“...cuando se promulguen leyes que originen beneficios como los incentivos turísticos, se debe incluir regulaciones necesarias para fundamentar su adecuado control y para delimitar en forma clara y directa las responsabilidades y competencias de las entidades que participan...”

En otro orden de ideas, hay que seguir insistiendo en que la responsabilidad de lograr la igualdad de oportunidades no recaer solamente en las entidades públicas, sino también en las personas privadas; y entre éstas, de modo particular, las organizaciones no gubernamentales y la propia comunidad.

En todo caso, es evidente que para lograr la igualdad de oportunidades se requiere un mayor esfuerzo, tanto de optimización de recursos, como de planificación y coordinación, de la sociedad en general y de las instituciones involucradas en particular.

9. INCENTIVOS TURÍSTICOS

Por medio de los estudios realizados por el Órgano Contralor respecto de los beneficios otorgados con fundamento en el artículo 11 de la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, N° 6990 del 30 de julio de 1985, se determinaron una serie de irregularidades en la aplicación de las deducciones en el impuesto sobre la renta que concede dicha ley, situación que ha provocado que se hayan dejado de percibir sumas muy importantes por parte del Estado. Esta situación hace evidente, también, la ausencia de controles adecuados en torno a la correcta aplicación de la referida disposición.

El análisis efectuado por la Contraloría General de la República, con el propósito de determinar la procedencia del otorgamiento del referido incentivo, permitió la obtención de tres Informes de Auditoría y cinco Relaciones de Hechos. Estos documentos fueron remitidos, entre otros, al Ministerio Público y particularmente al Ministerio de Hacienda, a quien compete, en su condición de responsable de la administración tributaria, ejercer todas las acciones pertinentes de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

Por lo anterior, la Contraloría General considera necesario que en el futuro, cuando se promulguen leyes que originen beneficios como los comentados, necesariamente se deben incluir, como parte fundamental de ellas, las regulaciones necesarias para fundamentar su adecuado control y para delimitar en forma clara y directa las responsabilidades y competencias de las entidades que participan. En ese sentido, paralelo a la creación de los incentivos, cada entidad involucrada debe fortalecer su estructura de control interno, con el propósito de lograr los objetivos propuestos con el otorgamiento de esos beneficios.

10. LA GESTIÓN INTERESADA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL JUAN SANTAMARÍA

En noviembre de 1999, y después de un proceso licitatorio con invitación internacional promovido por el Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC), la Contraloría General de la República, al resolver las apelaciones interpuestas en dicho proceso, confirmó el traslado de la administración del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría al Consorcio Airport International Group (Consorcio AGI) y posteriormente, en diciembre de 2000, el Órgano Contralor refrendó el contrato respectivo, en los términos del artículo 184 de la Constitución Política.

Al otorgar el refrendo constitucional, la Contraloría General hizo una serie de observaciones al CETAC, relacionadas con la ejecución contractual, ya que de no tomarse oportunamente las medidas del caso, se corre el riesgo de que el contrato fracase a un alto costo para el Estado costarricense. Tal hipótesis condujo a este Órgano Contralor a advertir sobre algunos aspectos contractuales que requerían de una seria atención por parte de la Administración. Dentro de esas observaciones, pueden destacarse las siguientes:

i) Un primer punto sobre el que se llamó la atención al CETAC, lo es el trámite de todas las actividades necesarias para completar el denominado *periodo de transición*, que cubre desde el momento del refrendo hasta la emisión de la orden de inicio para el Gestor. Tales acciones se refieren tanto a las que debe efectuar el contratista (como el finiquito del financiamiento para el proyecto con los bancos internacionales que lo respaldan, constituir las pólizas de seguros requeridas, entre otras), como a las que le corresponde realizar a la misma Administración, tales como la integración del Órgano Fiscalizador que apoyará y asesorará al CETAC, elaboración de los borradores de los informes a presentar por el Gestor, realizar los inventarios del Aeropuerto, etc.. En caso de que el CETAC no prestare la debida atención a dicho período, se podría incurrir en daños o perjuicios para las partes involucradas dentro de la contratación, que eventualmente implicaría alguna indemnización por parte del Estado. Con tal observación se pretende señalar que el CETAC debe responsabilizarse por cumplir las acciones que asumió a raíz del contrato de gestión.

ii) En materia de tarifas se le indicó al CETAC la necesidad de que se realice una adecuada coordinación con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, como ente rector en la materia, y con esta Contraloría General, mediante la presentación de sus presupuestos. Asimismo, se realizaron observaciones sobre las cláusulas contractuales referidas a la materia del equilibrio económico y financiero, para garantizar que no se llegaran a afectar los recursos públicos por algún reconocimiento indebido al Gestor.

iii) Respecto a la integración del Órgano Fiscalizador que fungirá como asesor y apoyo del CETAC en sus coordinaciones con el Gestor, se recomendó que se le garantizaran las facilidades necesarias para el buen desempeño de sus labores, así como que fuera integrado por personas con la capacidad técnica y la experiencia que el contrato amerita.

iv) Se señaló, además, que al CETAC le corresponde asumir en todo momento las potestades que el ordenamiento le ha conferido, las cuales debe respetar y cumplir durante la ejecución del contrato, sin que pueda delegarlas en ningún otro órgano creado con motivo de esta contratación.

v) Se realizaron igualmente, varias observaciones técnicas referidas a las obras por construir en el aeropuerto y su equipamiento, para garantizar que se ajustaran a los requerimientos que el CETAC ha definido.

Por otro lado, simultáneamente al estudio del contrato de gestión interesada, se atendieron una serie de consultas y denuncias. Todos los alegatos presentados por los consultantes y denunciantes fueron debidamente examinados con el objetivo de evitar que un negocio jurídico de esa magnitud presentara una irregularidad tal que impidiera su aprobación, no detectándose finalmente ningún vicio de nulidad.

La contratación de Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría no sólo se ajustó al ordenamiento jurídico costarricense, razón por la cual se le otorgó el refrendo de esta Contraloría General, sino que representa un importante logro de la Administración Pública costarricense, vista ésta como un todo. En efecto, se trató de un proyecto novedoso e innovador, asumido por dos gobiernos consecutivos y de diferente signo político, cuya concepción y ejecución no requirió de la promulgación de leyes especiales, sino de un cuidadoso estudio y aplicación de las figuras legales que prevé el ordenamiento jurídico. En todas las etapas del proyecto, desde los primeros pasos de su concepción, la Contraloría General de la República jugó un decisivo papel que se vio facilitado, a no dudarlo, por el esmero de la Administración en el uso del ordenamiento jurídico.

Resta ahora la ejecución sustantiva del proyecto, siendo de la mayor importancia

“...la Contraloría General hizo una serie de observaciones al CETAC, relacionadas con la ejecución contractual, ya que de no tomarse oportunamente las medidas del caso, se corre el riesgo de que el contrato fracase...”

“...el CONAVI no ha logrado concretar el proceso de desarrollo organizacional que le permita cumplir apropiadamente con los objetivos establecidos en la Ley.”

para conservar la señalada línea de pulcritud, la observancia de las recomendaciones hechas por este Órgano Contralor al momento de impartirle el refrendo constitucional, particularmente en todo lo que tiene que ver, como ha quedado dicho, con la constitución y funcionamiento del Órgano Fiscalizador que apoyará y asesorará al Consejo Técnico de Aviación Civil.

11. SOBRE EL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD

El Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) es un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), con personería jurídica instrumental y presupuestaria para administrar el Fondo de la Red Vial Nacional.

El nacimiento del CONAVI se dio dentro del contexto de la transformación propuesta para convertir al MOPT en una entidad capaz de dotar al país de infraestructura y servicios de transporte competitivos, a partir del funcionamiento de entes desconcentrados con competencias específicas.

Desde el inicio de sus operaciones en 1999, se han presentado factores críticos que repercuten desfavorablemente en su gestión como responsable de la sostenibilidad de la red vial nacional. Uno de estos factores es la deficiencia financiera que ha enfrentado para ejecutar los proyectos e inversiones programadas, principalmente debido a que el Ministerio de Hacienda no ha transferido en forma oportuna y completa los recursos que recibe de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y del Instituto Nacional de Seguros (INS), por concepto del 15% de impuestos a los combustibles y del 50% del impuesto a la propiedad de vehículos, respectivamente. Aunado a esto, el CONAVI no ha logrado concretar el proceso de desarrollo organizacional que le permita cumplir apropiadamente con los objetivos establecidos en la Ley.

En cuanto a los logros físicos alcanzados en el período del 2000, el CONAVI programó 84 proyectos, de los cuales, al finalizar dicho período, 12 (14%) habían sido concluidos, 19 (23%) se encontraban en ejecución y 53 (63%) se encontraban en estudios preliminares y procesos de contratación. En relación con lo anterior, la inversión total realizada por el CONAVI para la atención de la red vial nacional en el período citado asciende a la suma de ₡34.134,8 millones, lo cual incluye ₡10.273,5 millones de compromisos pendientes al 31 de diciembre de 2000.

Para el período 2000 se promovieron 40 licitaciones de las cuales se anularon 2. Además, del total de licitaciones tramitadas, 21 correspondían específicamente a proyectos de infraestructura vial, aclarando que durante el período 2000 ninguno de esos proyectos inició su ejecución. De ellas, 5 se encontraban adjudicadas o en trámite de confección del contrato, emisión de orden de compra y de inicio de obra, 4 fueron apeladas y 12 se encontraban aún sin adjudicación por estar en trámite de evaluación de ofertas, o bien porque la recepción de éstas se tiene fijada para los primeros meses del año 2001.

Las debilidades señaladas, hacen que el CONAVI no pueda garantizar que se alcancen los objetivos propuestos, así como su misión de lograr el mantenimiento sostenible de la red vial nacional.

Durante el año 2000 esta Contraloría General realizó en el Consejo Nacional de Vialidad una Auditoría Operativa basada en resultados, la cual generó un primer informe relacionado con el financiamiento de los recursos asignados en su ley de creación y permitió determinar que, no obstante que la Ley N° 7798 de 30 de abril de 1998 establece la creación de un fondo especial para la atención de la Red Vial Nacional, conformado entre otras fuentes por los tributos mencionados anteriormente, el CONAVI ha visto limitado su accionar debido a que el Ministerio de Hacienda no ha girado la

totalidad de los dineros recaudados, lo cual ha generado que dicho fondo no cuente con un flujo adecuado y estable de recursos.

A partir de su creación y hasta el 30 de agosto del 2000, RECOPE y el INS habían realizado transferencias al Ministerio de Hacienda por un total de ¢64.444,6 millones; sin embargo, de ese monto el CONAVI solamente había recibido la suma de ¢27.874,8 millones, por lo que la cantidad de recursos que el Ministerio de Hacienda le había dejado de transferir al CONAVI ascendía a ¢36.569,8 millones.

Especialmente esta situación financiera ha significado un serio obstáculo para el logro de los objetivos institucionales del CONAVI, ya que su plan operativo formulado para el año 2000 no fue cumplido a cabalidad, principalmente por no contar con recursos suficientes. En este sentido, y aparte de proyectos que el CONAVI no inició por lo dicho, se han presentado suspensiones y atrasos en las obras en proceso de ejecución por falta de contenido económico, reclamos por concepto de intereses debido a incumplimientos en la cancelación de obligaciones, reajustes de precios adicionales a los programados, así como retiros de contratos en proceso de refrendo.

En razón de lo expuesto, en el citado informe se dispuso al Ministerio de Hacienda, entre otras cosas, elaborar un programa de giros con el propósito de que la suma señalada (¢36.569,8 millones) fuera efectivamente trasladada al Consejo y se promulgara, en coordinación con el MOPT, un reglamento concerniente al procedimiento de transferencia de recursos, de tal manera que se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 20 de la Ley N° 7798.

En opinión de esta Contraloría General, la retención de los recursos efectuada por el Ministerio de Hacienda no procede, en virtud de que se trata de ingresos ordinarios con destino específico, los cuales la Tesorería Nacional debe transferir al Consejo en forma oportuna y de

conformidad con lo establecido en la Ley, y no utilizarlos en destinos diferentes al contemplado en la Ley supracitada.

No obstante, cabe mencionar que el CONAVI ha mejorado parcialmente la superficie de rodamiento de las carreteras del país, con medidas dirigidas principalmente a subsanar el problema en el corto plazo; sin embargo, lo que requiere la red vial nacional, en gran parte de ésta, son intervenciones técnicas de mayor envergadura que incluyan el mejoramiento a partir de las capas inferiores que componen el pavimento y no sólo las superficiales. Para ello es importante dotar al CONAVI de todos los recursos necesarios que le permitan planificar eficientemente un sistema de conservación vial a corto, mediano y largo plazo, utilizando el marco general establecido en su ley de creación y realizar la consolidación organizacional, con autonomía financiera, administrativa y técnica.

12. SALARIOS EN LOS BANCOS DEL SECTOR PÚBLICO

Los bancos del sector público, pretendiendo aplicar una política salarial que busca la equiparación con el mercado, incluyendo los salarios vigentes en los bancos del sector privado, han provocado que los incrementos que se otorgan en este grupo institucional, así como el reconocimiento de otros incentivos de carácter salarial, hayan alcanzado niveles muy elevados en relación con el resto del sector público. Esta situación se ha dado en razón de que las entidades bancarias no cuentan con un marco regulatorio claro en esta materia, además de que no están sujetas a las regulaciones establecidas por el Poder Ejecutivo para las instituciones públicas en materia salarial.

Esa ausencia de regulación ha provocado distorsiones importantes en el sector público, así como una “espiral” de

“...la cantidad de recursos que el Ministerio de Hacienda le había dejado de transferir al CONAVI ascendía a ¢36.569,8 millones.”

“Esa ausencia de regulación ha provocado distorsiones importantes en el sector público, así como una “espiral” de aumentos salariales en el sector financiero por sumas cuantiosas...”

aumentos salariales en el sector financiero por sumas cuantiosas, debido a una equiparación permanente de los salarios. Así por ejemplo, en lo que respecta al nivel gerencial, se tiene que los salarios mensuales en las entidades bancarias para esos puestos, oscilan entre ¢1,1 millones y ¢4 millones.

Resulta saludable, por lo tanto, que se emitan regulaciones específicas en esa materia para el sector en referencia, considerando también el impacto económico que provoca la situación comentada, ya que a partir de la exclusión de los bancos de comentario del ámbito de acción de la Autoridad Presupuestaria, la única normativa aplicable es la Directriz Presidencial N° 25 de fecha 14 de octubre de 1997, la cual, por su contenido, antes que limitar o regular la anotada expansión, en la realidad opera como estimulante de la indicada espiral.

13. REFRENDO DE CONTRATOS

En los últimos años, el refrendo contralor establecido en el artículo 184 de la Constitución Política se limitaba a los contratos del Estado-sujeto, es decir, al constituido por los tres Poderes, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes de la República, mientras que las entidades del sector público descentralizado no tenían la obligación de someter a refrendo contralor sus contratos administrativos, excepto aquellas instituciones para las que por disposición legal se hubiese establecido lo contrario.

No obstante, en virtud del Voto N° 5947-98 de la Sala Constitucional, del 19 de agosto de 1998, se produce un replanteamiento de la concepción que en materia de refrendo se había venido observando, ampliándose para contemplar a toda la Administración Pública.

Posteriormente, ante gestión de este Órgano Contralor, la Sala Constitucional determinó, mediante Voto N° 9524-99 del 3 de diciembre de 1999, que *“es constitucionalmente posible que en atención a la naturaleza, objeto y cuantía de la contratación de que se trate, la Contraloría General de la República establezca condiciones razonables, proporcionadas y acordes con los principios constitucionales que rigen la contratación administrativa y sus propias competencias a la facultad que el artículo 184 de la Constitución Política le confiere para refrendar los contratos del estado, con lo que comprende a toda la Administración Pública sin excepción alguna, con miras a no crear mecanismos que afecten una expedita gestión administrativa, y en atención al interés público.”*

A raíz de los indicados votos se elaboraron estudios para analizar las posibles consecuencias que aquéllos implicarían en la función de fiscalización de esta Contraloría General. Como derivación de tales estudios se emitió el *“Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública”*, que entró a regir el 9 de febrero de 2000.

En el citado reglamento se fijan -entre otras cosas- los parámetros de aplicación del refrendo sobre las contrataciones de las instituciones públicas, de forma tal que se establecen cuáles contratos, en atención a la naturaleza o cuantía, deben ser sujetos del refrendo contralor y cuáles se excluyen de dicho trámite. Adicionalmente, se crean estratos para fiscalizar, vía refrendo, el gasto en contratación administrativa, utilizando un nuevo parámetro, a saber, el presupuesto de adquisición de bienes y servicios no personales. Tales estratos se establecieron procurando unir en un mismo grupo a instituciones que presentaban similitudes significativas en el presupuesto señalado, tratando con ello que al establecer los límites a la cuantía de los contratos sujetos a refrendo, su aplicación fuera lo más equitativamente posible. En este sentido, el Reglamento siguió la misma línea de pensamiento que tiene el proyecto de *“Reforma a varios artículos de la Ley de Contratación*

Administrativa, N° 7494, del 2 de mayo de 1995” que se comenta en el punto 3. de esta parte de la Memoria Anual.

Es importante destacar que al ampliarse la figura del refrendo contralor en los términos comentados, la fiscalización que la Contraloría General ejerció por medio de esa figura en el año 2000, tuvo un incremento en relación con el año 1999 de alrededor del 300%, ya que pasó de un monto fiscalizado en materia de convenios y contratos de ¢44.459 millones en 1999 a ¢176.486 millones en el año 2000.

Finalmente, se debe señalar que con base en la experiencia acumulada en el refrendo de los contratos administrativos más importantes de todo el Estado durante un año, a la fecha de rendir este informe la Contraloría General de la República se encuentra preparando una reforma al indicado reglamento, a efecto de mejorar la relación entre la necesaria flexibilidad para la Administración y el ejercicio de la competencia de control previo de comentario a cargo del Órgano Contralor.

14. TENDENCIAS LEGISLATIVAS EN MATERIA DE HACIENDA PÚBLICA

En el transcurso del año 2000, la Contraloría General de la República atendió una serie de audiencias conferidas por la Asamblea Legislativa, en las que se solicitó su criterio en relación con una serie de proyectos de ley relacionados con la Hacienda Pública.

Para la debida atención de tales audiencias, se procedió a estudiar las distintas propuestas legislativas, partiendo de una perspectiva integral del funcionamiento de la administración financiera del Estado.

En ese contexto, se identificó una marcada tendencia a promover algunos mecanismos de gestión de los fondos

públicos que se aparta de los parámetros doctrinales y normativos que tratan la materia. Se busca separar parcelas de la Hacienda Pública de la aplicación del núcleo esencial del Derecho Público, ordenamiento que es el resultado de una construcción laboriosa desde la perspectiva doctrinal, normativa y jurisprudencial, que hunde sus raíces en la Constitución Política.

A manera de ejemplo de algunas de las prácticas que se han identificado, y que resulta pertinente mencionar en esta oportunidad, cabe señalar las siguientes:

Es sistemática la combinación de la figura de la personificación jurídica instrumental de ciertos órganos desconcentrados con la posibilidad que se les otorga de suscribir contratos de fideicomisos para la gestión de la totalidad de su patrimonio, e incluso para la transferencia de su actividad administrativa ordinaria. Al margen de la endeble base jurídica que sostienen las personificaciones instrumentales, así como de la ausencia de un marco normativo claro en materia de contratos de fideicomiso constituidos con fondos públicos, interesa destacar que no resulta lógico que el legislador le otorgue personalidad jurídica instrumental a un órgano desconcentrado, precisamente con el objeto de permitirle una gestión financiera más eficiente y flexible, y a la vez lo autorice a trasladar dicha gestión a un fideicomiso. Además, esa práctica resulta eventualmente inconstitucional, pues transgrede las disposiciones y principios constitucionales en materia presupuestaria y de funcionamiento de la Hacienda Pública en general.

Asimismo, en algunos proyectos de ley que se discuten en la actualidad, es posible encontrar la creación de órganos no gubernamentales, a los que se les otorga personalidad jurídica instrumental, y que están adscritos a órganos de la Administración Pública, aspectos que desde la perspectiva jurídica resultan técnicamente cuestionables.

“...al ampliarse la figura del refrendo contralor en los términos comentados, la fiscalización que la Contraloría General ejerció por medio de esa figura en el año 2000, tuvo un incremento en relación con el año 1999 de alrededor del 300%...”

“Si bien es cierto hoy más que nunca son necesarias la innovación y la creatividad en el rediseño del Estado, no se puede desconocer el camino recorrido, ni la lógica del sistema vigente, ni la rigurosidad técnica, ni los principios y valores que informan el ordenamiento jurídico.”

En materia de fideicomisos, se han presentado casos singulares que implican una clara desnaturalización de esa figura contractual. Así por ejemplo, en algunos casos la norma propuesta señala que determinados fondos públicos, cuyo titular es un Ministerio, serán administrados por medio de un fideicomiso, y luego se nombra al Consejo de Gobierno como su fideicomitente. Es evidente que se concibe al fideicomiso como una mecanismo de administración paralela, lo que tiene como consecuencia su desnaturalización.

También se recurre sistemáticamente a asignar a ciertos entes una denominación que no responde a su verdadera naturaleza jurídica. Son numerosos los casos en que se crean entes públicos corporativos no estatales, que sin embargo, una vez estudiada su estructura orgánica, fines y patrimonio, se concluye que se trata de verdaderos entes estatales descentralizados.

Si bien es cierto hoy más que nunca son necesarias la innovación y la creatividad en el rediseño del Estado, no se puede desconocer el camino recorrido, ni la lógica del sistema vigente, ni la rigurosidad técnica, ni los principios y valores que informan el ordenamiento jurídico. Desconocer esos factores conduciría a una modernización desordenada y desligada de principios fundamentales que ha tomado siglos desarrollar. Asimismo, se incurriría indefectiblemente en una deformación de los institutos jurídicos, pues se utilizan figuras de manera incorrecta y forzada.

Por último, se podría pensar que si se quiere un estado moderno y flexible, lo lógico sería simplificar su estructura, lo cual no es la tónica en los proyectos de ley que se han estudiado, pues el esquema orgánico actual de la Administración Pública -y las modificaciones que se han implementado- es complejo y confuso, especialmente desde la perspectiva de la gestión patrimonial.

Segunda Parte

Memoria del año económico

Segunda Parte

MEMORIA DEL AÑO ECONÓMICO

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Durante el ejercicio económico 2000, las cuentas fiscales mantienen los resultados preocupantes observados por varios años. Las medidas que indujeron un menor déficit del Gobierno de la República en 1999, tal como se expuso en la Memoria Anual de ese año, conformaban carácter circunstancial no sostenible. De esa forma, para el último año fiscal el déficit del Gobierno ha aumentado considerablemente.

Las demás instituciones del Sector Público, en su conjunto, no presentan variaciones significativas en el déficit financiero, en comparación con el año 1999. Un grupo institucional en el que se presenta un déficit notable son las Instituciones Financieras, siendo el Banco Central el principal generador de dichos resultados.

En forma global, el sector público ha presentado un déficit más alto en el año 2000, y ligeramente superior al estipulado como meta para el ejercicio. La evolución de las cuentas del Gobierno es la principal manifestación de este resultado.

el Gobierno de la República y el Banco Central, en su mayoría. Para el año 2000 los pasivos documentados del Sector Público, producto en gran parte de los resultados del ejercicio, aumentaron. La deuda interna no consolidada del Sector Público experimentó un aumento de 9,18% con respecto a 1999, pero su peso relativo se mantiene casi inalterado, con una razón Deuda Interna/PIB cercana al 36%.

Dichos pasivos son mantenidos por otras instituciones públicas (sin contar bancos), y por el sector privado, en mayor proporción que en 1999. Esto significa un menor financiamiento del sistema bancario al sector público, mientras el financiamiento privado a las operaciones fiscales subió considerablemente. A lo anterior debe sumarse que un porcentaje elevado del financiamiento intra sector público es de financiamiento privado en forma indirecta; por ejemplo, la deuda en poder de la Caja Costarricense de Seguro Social, que asciende a ₡241.820,6 millones, pertenece al Seguro de Pensiones en un 80%, conformando una obligación eventual con los contribuyentes.

De esta forma, el financiamiento por vía de la deuda constituye una exigibilidad perfectamente cierta, a pesar de que una parte significativa de la misma sea mantenida por otras instituciones del sector público.

El monto de la deuda pública externa para el ejercicio del 2000 llegó a la suma de US\$3.536,6 millones, presentando un aumento de un 5,1% con respecto a diciembre de 1999. Este monto incluye una disminución generada por los diferenciales cambiarios de las monedas de contratación en relación con el dólar, que en total significó una disminución de US\$86,9 millones en el monto total de la deuda externa.

“Durante el ejercicio económico 2000, las cuentas fiscales mantienen los resultados preocupantes observados por varios años...para el último año fiscal el déficit del Gobierno ha aumentado considerablemente.”

SECTOR PÚBLICO
RESUMEN DE RESULTADOS FISCALES 1999-2000
-En millones de colones-

	1999		2000	
	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB
Déficit del Gobierno de la República	-102.495	-2,3	-147.208	-3,1
Superávit Gobiernos Locales	1.144	0,0	1.739	0,0
Superávit Instituciones Públicas de Servicio	9.965	0,2	3.888	0,1
Déficit de Gobierno General *	-81.225	-1,8	-119.063	-2,5
Superávit Empresas Públicas No Financieras	25.492	0,6	18.278	0,4
Déficit de Sector Público No Financiero *	-56.767	-1,3	-101.989	-2,1
Déficit de Instituciones Públicas Financieras	-41.825	-0,9	-38.235	-0,8
Déficit del Sector Público *	-98.592	-2,2	-140.225	-2,9
Pérdidas del Banco Central de Costa Rica	-71.226	-1,6	-87.679	-1,8
Déficit del Sector Público "Combinado" **	-127.993	-2,9	-189.668	-4,0

* No es la suma simple de los anteriores, por efecto de consolidaciones.

** Sector Público No Financiero y Banco Central.

La deuda del Sector Público, correspondientemente, se puede ubicar en

Los principales deudores siguen siendo el Gobierno de la República, el Banco Central

Si bien la relación Deuda/PIB se mantuvo estable, se estima que la situación de las finanzas públicas es delicada. Indicadores de la eventual sostenibilidad de las finanzas del Estado señalan una evolución muy desfavorable para el equilibrio fiscal y económico.

de Costa Rica y el Instituto Costarricense de Electricidad, los cuales en conjunto representan el 93% de la deuda externa total. El Gobierno ha aumentado su participación respecto a la deuda externa total, llegando a representar un 47,4%.

Como es obvio, no es posible financiar sanamente los gastos del Gobierno, mucho menos provocar alguna mejora de la situación fiscal, por medio de reducción de la deuda.

SECTOR PÚBLICO				
SALDO DE LA DEUDA DOCUMENTADA, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2000,				
POR INSTRUMENTO				
	Prestamos directos	Bonos	Otros créditos	Total
DEUDA INTERNA 1/	113.371,9	1.546.889,5	66.952,7	1.727.214,1
Deuda Intra - Sector Público	110.875,9	935.309,0	3.144,1	1.049.329,1
Con Banco Central de Costa Rica	64.944,8	200.566,1	0,0	265.510,8
Con bancos comerciales públicos	10.075,5	216.569,2	0,0	226.644,7
Con la Caja Costarricense de Seguro Social	0,2	241.820,5	0,0	241.820,6
Con otras instituciones públicas	35.858,5	276.353,3	3.144,1	315.355,9
Deuda con el sector privado	2.496,0	611.580,4	63.808,6	677.885,0
DEUDA EXTERNA 2/	2.017,3	1.386,7	132,6	3.536,6

1/ En millones de colones

2/ En millones de dólares

Se agrava la perspectiva si se realizan algunas proyecciones mínimas. Estas conciernen, entre otros rubros, a las pensiones, a la capitalización del Banco Central de Costa Rica, y a las reducciones de ingresos por la eliminación de aranceles.

Otro indicador relevante consiste en

Si bien la relación Deuda/PIB se mantuvo estable, se estima que la situación de las finanzas públicas es delicada. Indicadores de la eventual sostenibilidad de las finanzas del Estado, más allá de los resultados de las cuentas anuales efectivas, señalan una evolución muy desfavorable para el equilibrio fiscal y económico.

partir del déficit financiero, e introducir los ajustes por aquellas obligaciones que el Estado no ha podido atender durante el ejercicio (deudas flotantes), más deudas contingentes que a todas luces habrán de recaer sobre el erario (específicamente, la deuda cuasifiscal del Banco Central). Ello da una medida más cercana al déficit subyacente, que no recoge el déficit financiero registrado.

Por una parte, la carga tributaria se encuentra afecta a destinos específicos en una proporción bastante elevada. Aproximadamente un tercio de la recaudación tiene esa característica. La carga que efectivamente puede disponerse para atender el problema de sostenibilidad fiscal alcanza apenas un 8% del PIB. De este porcentaje, presuntamente, habría que dirigir recursos por 4,5% a educación (para sumar 6%, destinado a educación, con el INA y la transferencia a universidades que se computa entre los destinos específicos), otro 4% del servicio de la deuda, más todos los gastos no amparados a un destino específico (funciones generales, seguridad, salud, vivienda, etc.).

Los datos muestran un déficit subyacente cercano al 8%. Para que el volumen relativo de la deuda no aumente (incluida la deuda cuasifiscal del Banco Central), el cual se sitúa en torno al 45% a fines del año 2000, el PIB debería tener crecimientos nominales mayores al 20%. Una tasa de inflación del 10% o menos, obliga a una tasa de crecimiento de la economía de más de 10%.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
CARGA TRIBUTARIA, SUPERÁVIT PRIMARIO Y DÉFICIT, 1995-2000
(Como porcentajes del PIB)

Año	Carga tributaria	Destinos específicos	Carga ajustada	Superávit primario	Intereses deuda	Déficit financiero	Ajustes *	Déficit Subyacente
1995	11,38	3,31	8,07	0,45	4,58	-4,13	-5,24	-9,36
1996	11,91	3,84	8,07	0,88	5,04	-4,16	-3,67	-7,83
1997	12,06	3,85	8,21	-0,50	4,28	-4,78	-2,24	-7,02
1998	12,14	4,17	7,97	-0,41	3,31	-3,72	-1,36	-5,08
1999	11,67	4,30	7,37	1,46	3,76	-2,30	-7,42	-9,72
2000	12,21	4,32	7,89	0,60	3,67	-3,07	-5,25	-8,32

* Por cambios en deudas flotantes y en Bonos de Estabilización Monetaria del Banco Central, cambios en principal de deuda ajustable y pagos de deuda cuasifiscal al BCCR.

Si la brecha se pudiera reducir del 8% al 4%, en cambio (similar al déficit registrado), con sólo el aumento de precios se puede sostener el volumen de deuda. Así se observa en la deuda consolidada del Gobierno, que esconde la realidad fiscal subyacente originada en deudas flotantes y la deuda del Banco Central.

Un ajuste como el descrito implica un aumento de 4 puntos en la carga tributaria (libre de destinos específicos) o reducciones del gasto. Sin un cierre del déficit subyacente o una aceleración del crecimiento económico, la deuda del Gobierno de la República (consolidada, flotante y los Bonos de Estabilización Monetaria), se desbordará en un corto tiempo.

El panorama que presentan las finanzas públicas es desolador, y se concentra totalmente en el Gobierno de la República. Debe llamarse la atención sobre la necesidad de emprender acciones efectivas sobre esta problemática.

El uso de los recursos fiscales según funciones, muestra una composición relativa estable. Las funciones sociales conforman algo más del 60% del gasto. El gasto consolidado ha aumentado más de un punto en relación porcentual con el PIB, aumento observado en las mencionadas funciones sociales especialmente. Las

funciones económicas declinan como consecuencia, por una parte, de la reducción de pagos de Certificados de Abono Tributario y, por otra, de la venta de acciones de BICSA, que afectó la Concesión Neta de Préstamos.

La función educación aumentó especialmente en primaria y secundaria. Por último, categorías de difícil control como las pensiones y los intereses de la deuda interna continuaron una tendencia creciente.

“El panorama que presentan las finanzas públicas es desolador, y se concentra totalmente en el Gobierno de la República. Debe llamarse la atención sobre la necesidad de emprender acciones efectivas sobre esta problemática.”

GOBIERNO GENERAL
COMPOSICIÓN FUNCIONAL DEL GASTO, 1999-2000
-En millones de colones-

	1999			2000		
	Monto	% del Gasto	% del PIB	Monto	% del Gasto	% del PIB
PRODUCTO INTERNO BRUTO	4.467.184			4.792.021		
TOTAL GASTO CONSOLIDADO	985.724	100,00	22,07	1.115.981	100,00	23,29
Funciones Generales	106.494	10,80	2,38	124.110	11,12	2,59
1. Servicios Generales	51.797	5,25	1,16	58.705	5,26	1,23
2. Defensa	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
3. Orden Público y Seguridad	54.696	5,55	1,22	65.405	5,86	1,36
<i>Justicia y reclusión</i>	36.360	3,69	0,81	41.653	3,73	0,87
<i>Seguridad</i>	18.336	1,86	0,41	23.752	2,13	0,50
Funciones Sociales	608.112	61,69	13,61	707.801	63,42	14,77
4. Educación	178.419	18,10	3,99	211.912	18,99	4,42
<i>Primaria y Secundaria</i>	126.240	12,81	2,83	152.701	13,68	3,19
<i>Vocacional</i>	11.094	1,13	0,25	13.226	1,19	0,28
<i>Superior</i>	41.085	4,17	0,92	45.985	4,12	0,96
5. Salud	181.722	18,44	4,07	209.144	18,74	4,36
6. Seguro Social y Asistencia Social	194.778	19,76	4,36	232.512	20,83	4,85
<i>Pensiones</i>	152.690	15,49	3,42	177.989	15,95	3,71
<i>Estado</i>	87.205	8,85	1,95	101.416	9,09	2,12
<i>CCSS</i>	56.386	5,72	1,26	65.660	5,88	1,37
<i>Otras</i>	9.099	0,92	0,20	10.913	0,98	0,23
<i>Otras</i>	42.088	4,27	0,94	54.523	4,89	1,14
7. Vivienda y Servicios Comunitarios	44.833	4,55	1,00	45.780	4,10	0,96
8. Recreativos, Culturales y Religiosos	8.359	0,85	0,19	8.454	0,76	0,18
Funciones Económicas	124.260	12,61	2,78	122.996	11,02	2,57
9. Combustibles y Energía	670	0,07	0,02	3.143	0,28	0,07
10. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	27.647	2,80	0,62	34.406	3,08	0,72
<i>Agropecuarias</i>	13.228	1,34	0,30	14.855	1,33	0,31
<i>Recursos Naturales</i>	14.418	1,46	0,32	19.552	1,75	0,41
11. Minería, Manufactura y Construcción	117	0,01	0,00	127	0,01	0,00
12. Transporte y Comunicaciones	50.029	5,08	1,12	56.269	5,04	1,17
13. Otros Servicios Económicos	45.797	4,65	1,03	29.050	2,60	0,61
<i>CAT</i>	37.590	3,81	0,84	24.998	2,24	0,52
<i>Otros</i>	8.207	0,83	0,18	4.052	0,36	0,08
Otros Gastos	146.858	14,90	3,29	161.074	14,43	3,36
14. No Clasificados	146.858	14,90	3,29	161.074	14,43	3,36
<i>Intereses de la deuda interna</i>	115.712	11,74	2,59	131.887	11,82	2,75
<i>Intereses de la deuda externa</i>	29.180	2,96	0,65	26.799	2,40	0,56
<i>Otros</i>	1.966	0,20	0,04	2.388	0,21	0,05

“El presupuesto inicial del Gobierno de la República para el ejercicio económico del 2000, aprobado mediante Ley N° 7952 del 7 de diciembre de 1999, alcanzó la suma de **¢1.023.084,8 millones, cifra superior en un 25,6% a la del presupuesto inicial del período anterior.”**

CAPÍTULO II. SECTORES INSTITUCIONALES DEL ESTADO

1. GOBIERNO DE LA REPÚBLICA- DICTAMEN DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

1.1 Gestión financiera global

1.1.1 Liquidación del presupuesto

a. Presupuesto inicial

El presupuesto inicial del Gobierno de la República para el ejercicio económico del 2000, aprobado mediante Ley N° 7952 del 7 de diciembre de 1999, alcanzó la suma de ¢1.023.084,8 millones, cifra superior en un 25,6% a la del presupuesto inicial del período anterior.

i) Ingresos

En cuanto a la composición del presupuesto inicial, ¢609.494,6 millones (59,6%) constituyeron ingresos corrientes, y ¢413.590,2 millones (40,4%) recursos de capital. De esta composición se colige un hecho muy relevante: el mantenimiento de la tendencia a un mayor financiamiento del presupuesto gubernamental por medio del endeudamiento público.

Es así como mientras para 1999, el presupuesto inicial se financiaba en un 60,6% con ingresos ordinarios y en un 39,4% con recursos de capital, para el año 2000 esta estructura se modificó a lo referido en el párrafo anterior.

En lo que respecta al aporte de los ingresos corrientes al financiamiento gubernamental, se puede decir que se mantiene una estructura similar a la de los años anteriores, con una alta participación de los ingresos tributarios (un 96,0%).

Entre los impuestos que reportan la mayor cantidad de recursos se pueden citar: el impuesto sobre la renta, con un 20,5%; el impuesto de ventas, un 38,5%; los selectivos de consumo, con el 21,4% y, en menor medida, los derechos de importación, con un 5,8% del total de ingresos tributarios.

En este contexto cabe destacar la pérdida de importancia que han venido experimentando los derechos de importación -cuyo aporte para el presupuesto inicial de 1999 fue de un 11,4%-, tendencia que se explica por la política de desgravación arancelaria a que se ha sometido la economía nacional en los últimos años.

En lo que corresponde a los ingresos de capital, el presupuesto alcanzó inicialmente un monto de ¢413.590,2 millones, que corresponden en su totalidad a emisión de bonos de la deuda interna. Este monto es mayor en ¢92.618,0 millones (28,9%) que el de 1999.

ii) Egresos

El gasto presupuesto inicial aprobado fue financiado en un 59,6% (¢609.494,6 millones) con ingresos ordinarios, y en el 40,4% restante (¢413.590,2 millones), con ingresos extraordinarios internos, los cuales corresponden a títulos valores de la deuda interna.

Del total presupuestado por concepto de gastos corrientes (¢761.551,4 millones), un 75,7% (¢576.499,9 millones) fue financiado con ingresos corrientes, y el 24,3% restante (¢185.051,5 millones), con ingresos de capital. Por su parte, el presupuesto de gastos de capital (¢261.533,4 millones) se financió en un 87,4% (¢228.538,7 millones)

con ingresos de capital, y en un 12,6% (¢32.994,7 millones) con ingresos corrientes.

Es importante recalcar que se presentó un financiamiento de gastos corrientes con recursos extraordinarios -por la citada suma de ¢185.051,5 millones- con lo cual se incumplió el principio legal de financiar gastos corrientes con ingresos corrientes. Estos gastos corrientes financiados con ingresos de capital corresponden en su totalidad a intereses y comisiones de la deuda pública, rubro este último que consume el 44,7% de los ingresos estimados por emisión de títulos valores de deuda interna. Los intereses y comisiones de la deuda financiados con ingresos corrientes alcanzaron la suma de ¢168,3 millones.

Así como en períodos anteriores, la distribución de los gastos contenida en el Presupuesto de la República mantiene una alta rigidez, al fijar la mayor parte de los recursos (un 96,4%) a cubrir las partidas de transferencias (39,3%), servicio de la deuda (37,0%) y servicios personales (20,1%).

Según la clasificación por título, los que obtuvieron en conjunto las mayores autorizaciones para gastar (82,2%), fueron, en su orden: Servicio de la Deuda Pública (37,1%), Ministerio de Educación Pública (21,0%), Regímenes Especiales de Pensiones (11,4%), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (4,5%), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (4,5%), y Poder Judicial (3,7%), quedando el 17,8% restante, distribuido en los otros títulos.

De la misma forma que en años anteriores, el título al que se le asignó una mayor cantidad de recursos para gastar fue el del Servicio de la Deuda Pública, el cual representa el 37,1% del total del presupuesto inicial aprobado para el año 2000. La asignación para este título mostró un crecimiento en relación con el presupuesto inicial del período anterior, del 23,2%.

En relación con el período anterior, el título que mostró un mayor incremento en el presupuesto inicial aprobado, es el del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1.341,1%). Este crecimiento se explica por la incorporación de la partida para el traslado del 20% del impuesto sobre las ventas al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), por ¢42.300,0 millones, que representa un 92,0% de la asignación inicial para el Ministerio.

Otros títulos que mostraron un incremento considerable en su presupuesto inicial en relación con el año anterior, fueron el Ministerio de Hacienda (176,4%), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (108,9%), y el Ministerio del Ambiente y Energía (64,6%).

El incremento en el Ministerio de Hacienda obedece, principalmente, a la incorporación de la subpartida de Indemnizaciones para atender posibles devoluciones, según el artículo 47 del Código Tributario y el transitorio II de la Ley N° 7900 de 3 de agosto de 1999, por ¢14.550,3 millones, que representa el 52,9% del presupuesto total del Ministerio.

El aumento en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio se debe a la incorporación de una transferencia por ¢2.200,0 millones al Instituto Nacional de Estadística y Censos incluida con motivo de la realización del Censo Nacional de Población, Vivienda y Agropecuario en el año 2000, la cual representa el 61,5% del total presupuestado para ese Ministerio.

El incremento en el Ministerio del Ambiente y Energía (¢4.835,2 millones), obedece básicamente a la incorporación de una partida por un monto de ¢4.670,9 millones para la atención del laudo producto del procedimiento arbitral contra el Gobierno de Costa Rica, por la expropiación de la Finca Santa Elena, la cual representó el 37,9% del presupuesto inicial asignado a ese Ministerio.

Así como en períodos anteriores, la distribución de los gastos contenida en el Presupuesto de la República mantiene una alta rigidez, al fijar la mayor parte de los recursos a cubrir las partidas de transferencias (39,3%), servicio de la deuda (37,0%) y servicios personales (20,1%).

“Las transferencias autorizadas inicialmente (¢401.896,2 millones) representan el 39,3% del presupuesto, y fueron asignadas en un 39,6% al sector privado, en un el 60,1% al sector público y en un 0,3% al sector externo.”

Por otra parte, se observó una disminución de ¢1.740,8 millones (75,0%) en el presupuesto del Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos en relación con el inicial aprobado en el período 1999. La disminución obedece, en parte, a que no se incorporó en el presupuesto inicial del 2000 la transferencia para el Banco Hipotecario de la Vivienda, para financiar el bono habitacional, que en 1999 contó con una asignación de ¢1.500,0 millones.

Los ministerios de Comercio Exterior y de Agricultura y Ganadería muestran también una baja en su presupuesto, en relación con el inicial aprobado en el período 1999, de 22,9% y 6,6%, respectivamente. La disminución presentada en el Ministerio de Comercio Exterior obedece, principalmente, a una reducción en la partida destinada al pago de Certificados de Abono Tributario.

Las transferencias autorizadas inicialmente (¢401.896,2 millones) representan el 39,3% del presupuesto, y fueron asignadas en un 39,6% al sector privado, en un el 60,1% al sector público y en un 0,3% al sector externo.

En el presupuesto inicial, el 86,0% de los gastos por transferencias fueron asignados, según título, de la siguiente forma: Regímenes Especiales de Pensiones (29,1%), Ministerio de Educación Pública (18,1%), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (10,9%), Poder Judicial (9,4%), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (7,6%), Ministerio de Comercio Exterior (6,8%), y Ministerio de Hacienda (4,1%).

Así como en el año anterior, al título que se le asignó una mayor cantidad de recursos para gastar en transferencias fue el de Regímenes Especiales de Pensiones (¢116.988,6 millones), las cuales abarcan la totalidad del presupuesto de dicho título y corresponden en un 90,1% (¢105.425,2 millones) al pago de pensiones.

Las transferencias en el Ministerio de Educación Pública (¢72.563,9 millones), representan el 33,7% del total del gasto asignado a ese Ministerio. Dentro de ellas,

el 59,8% (¢43.379,7 millones) corresponde a transferencias a instituciones de educación superior.

Los gastos por transferencias en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (¢43.670,2 millones), representan el 95,0% del total presupuestado. De estos gastos, el 96,9%, corresponden al traslado del 20% del impuesto sobre las ventas al FODESAF.

Las transferencias al Poder Judicial, por ¢37.689,8 millones, corresponden a los recursos que, de acuerdo con el mandato constitucional, deben asignársele para su operación.

En el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el monto asignado por concepto de transferencias representa el 67,2%, del presupuesto inicial aprobado para ese Ministerio. Dentro de éstas, el 91,1% (¢27.965,0 millones) corresponden a la transferencia que se hace al Consejo Nacional de Vialidad de acuerdo con la legislación vigente sobre el particular.

En el Ministerio de Comercio Exterior, las transferencias representan el 97,2% del presupuesto total asignado a ese Ministerio, y se componen, casi en su totalidad, de la partida prevista para el registro de los Certificados de Abono Tributario que el Gobierno recibe en pago de impuestos (¢27.290,5 millones).

En el Ministerio de Hacienda, las transferencias constituyen el 59,9% del presupuesto asignado.

Cabe señalar que en el trámite de discusión y aprobación del presupuesto, la Asamblea Legislativa incrementó el monto del presupuesto en ¢16.812,4 millones (1,7%), en relación con el Proyecto de Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, financiando ese aumento mediante ingresos ordinarios por ¢250,0 millones y títulos valores deuda interna por ¢16.562,4 millones.

b. Modificaciones al presupuesto

i) Ingresos

En el transcurso del ejercicio fiscal, se introdujeron modificaciones presupuestarias por un total de ₡529.898,0 millones que, al igual que en años anteriores, se originaron básicamente en los recursos de capital.

Entre las principales modificaciones en estos ingresos, puede mencionarse la que se realizó mediante Decreto Ejecutivo N° 28786-H del 11 de julio de 2000, que incluye la suma de ₡310.159,5 millones correspondiente a las sumas no utilizadas y revalidadas de 1999 a 2000, y un monto de ₡1.400,3 millones por concepto de diferencial cambiario. Esta modificación incluye los ₡250.000,0 millones en títulos para documentar la deuda con el Banco Central de Costa Rica por las operaciones cuasifiscales realizadas por el banco.

Otra modificación importante, fue la que tuvo lugar mediante la Ley N° 8040 del 12 de octubre de 2000, que incorporó recursos extraordinarios por ₡202.061,1 millones, de los cuales ₡200.000,0 millones corresponden a emisión de bonos de la deuda interna y ₡1.600,0 millones a donación, por parte de instituciones públicas, de títulos valores de deuda emitidos por el Gobierno.

Esta ley contiene también la única modificación presupuestaria en los ingresos corrientes, la cual fue por ₡12.877,6 millones, que se originaron básicamente en rubros como el impuesto sobre bebidas alcohólicas; la contribución especial del 15% sobre combustibles y energéticos; el impuesto sobre la renta; y los selectivos de consumo, que vinieron a compensar importantes disminuciones en el impuesto de ventas y los derechos de importación.

ii) Egresos

El presupuesto inicial se modificó mediante 45 decretos ejecutivos y dos

leyes. Seis de los decretos y una de las leyes incrementaron en ₡529.898,0 millones (51,8%) el monto total presupuestado; dentro de esos decretos se encuentran dos de revalidación, que en conjunto incorporaron gastos por ₡311.652,5 millones. Los decretos y la ley restantes, modificaron los presupuestos de los ministerios, sin variar el monto total presupuestado.

Las modificaciones que varían el monto presupuestado afectan principalmente el título del Servicio de la Deuda Pública (85,4% del total), seguido por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (4,9%), el Ministerio de Educación Pública (2,9%), y el Ministerio de Salud (2,3%). Dentro de las modificaciones en el título del Servicio de la Deuda Pública se incluye la partida por ₡250.000,0 millones para el registro de la entrega de los títulos con que se documentaría la deuda con el Banco Central por las operaciones cuasifiscales del banco, si bien es necesario señalar que los títulos ya habían sido entregados en 1999.

Los títulos que modificaron su presupuesto inicial significativamente son: el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (269,6%); el Ministerio de Ciencia y Tecnología (143,1%); el Servicio de la Deuda Pública (119,2%); el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (109,1%); el Ministerio de Salud (61,4%); Presidencia de la República (59,8%); el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (56,3%), y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (44,6%).

c. Sumas por revalidar

i) Ingresos

Como ha sido usual, en la liquidación de presupuesto gubernamental, y de acuerdo con la normativa vigente, cada final de año se procede a revalidar fondos presupuestarios que la capacidad operativa del Gobierno de la República no ha permitido utilizar en el año correspondiente.

“En el transcurso del ejercicio fiscal, se introdujeron modificaciones presupuestarias por un total de ₡529.898,0 millones que, al igual que en años anteriores, se originaron básicamente en los recursos de capital.”

“El monto por revalidar en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes es de ¢19.458,6 millones e incluye ¢8.973,3 millones para la construcción de la carretera Florencia-Naranjo financiada por el Eximbank de Taiwán, de lo cual no se ejecutó suma alguna, situación que también se presentó en 1999.”

Esta práctica, cuyo asidero jurídico lo constituye una norma de ejecución del presupuesto contenida en la ley que aprueba el presupuesto inicial del ejercicio siguiente, se da en los ingresos de capital, para los cuales, recursos que se proyectan para determinados fines, en definitiva no se ejecutan, y, dado que, en principio, las necesidades siguen latentes, su uso se prorroga para el siguiente ejercicio.

Para el año 2000, esta práctica afectó un total de ¢53.945,0 millones de recursos de capital, y entre ellos, resalta la mayoría de fondos provenientes de préstamos directos de bancos internacionales.

En menor medida, se presentaron revalidaciones en los recursos de la emisión interna de bonos, en los cuales fue de ¢4.282,7 millones, y resalta entre ellos, la emisión de ¢3.000,0 millones de bonos para el Cumplimiento de Garantía del Código Procesal Civil.

Por último, se presenta una pequeña revalidación en el rubro de otros recursos de capital, con un total de ¢2.266,5 millones, entre los que se destacan ¢1.587,0 millones de reintegros de intereses del crédito externo.

ii) Egresos

De los recursos provenientes del crédito público y de las donaciones incorporadas en el presupuesto de 2000, quedaron ¢53.945,0 millones sin ejecutar, correspondientes a saldos disponibles y comprometidos, que se revalidan en el presupuesto para el ejercicio del 2001.

De esos saldos, ¢25.899,7 millones (48,0% de los recursos por revalidar), corresponden a sumas que no fueron ejecutadas en 1999 y que fueron igualmente revalidadas en el presupuesto de 2000.

En cuanto a la distribución de las sumas por revalidar según título, la mayor parte se concentra en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (36,1%), el

Ministerio de Educación Pública (23,3%), el Ministerio de Salud (15,3%), y el Ministerio de Justicia y Gracia (5,6%).

El monto por revalidar en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes es de ¢19.458,6 millones e incluye ¢8.973,3 millones para la construcción de la carretera Florencia-Naranjo financiada por el Eximbank de Taiwán, de lo cual no se ejecutó suma alguna, situación que también se presentó en 1999.

En el Ministerio de Educación, la suma total por revalidar es de ¢12.577,8 millones, dentro de la cual ¢6.914,8 millones corresponden al Proyecto de educación preescolar y tercer ciclo financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. De la suma revalidada en el año 2000 para este proyecto, únicamente se ejecutó ¢33,4 millones, que equivale aproximadamente a un 0,5% del total revalidado por este concepto. También se revalidan para el 2001, ¢3.376,4 millones provenientes de préstamos con el Banco Centroamericano de Integración Económica, para infraestructura de la Universidad Nacional, monto que también se incorporó en el presupuesto del año 1999, y que no se ejecutó.

Se debe mencionar, que de las sumas de 1999 revalidadas en el año 2000, se revalidan nuevamente en su totalidad en el 2001, las correspondientes al: Ministerio de Seguridad Pública (¢0,3 millones); Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (¢74,3 millones); Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (¢7,6 millones); Ministerio de Justicia y Gracia (¢3.000,0 millones); Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (¢237,2 millones); Tribunal Supremo de Elecciones (¢109,4 millones); Ministerio de Ciencia y Tecnología (¢937,4 millones); y Ministerio del Ambiente y Energía (¢50,0 millones), de modo que, como se ha indicado, hay sumas que se vienen revalidando sin que sean efectivamente ejecutadas.

d. Presupuesto definitivo

i) Ingresos

Del presupuesto inicial, las modificaciones introducidas y las revalidaciones, se obtiene un presupuesto definitivo de ¢1.499.037,8 millones, que supera en ¢562.273,7 millones (60,0%) al del año anterior.

Del citado aumento, ¢472.853,0 millones corresponden a ingresos de capital, y ¢89.420,7 millones a recursos ordinarios.

Dados estos incrementos, se produce una importante variación en la estructura de los ingresos gubernamentales, hacia una mayor participación de los ingresos de capital en el financiamiento del presupuesto, ya que mientras en 1999, los recursos de capital aportaron un 43,1% al presupuesto definitivo, en el 2000 contribuyen con un 58,5%. En los ingresos corrientes, el aporte bajó de un 56,9% a un 41,5%, de un período a otro.

Este cambio en la composición de los ingresos gubernamentales, se relaciona con la creciente y preocupante dependencia que sigue mostrando el Gobierno, de los recursos de la emisión de Bonos de la Deuda Interna, que llegaron a constituir un 52,5% del presupuesto, frente a un 25,7% en 1999, producto de un crecimiento del 226,5% en la emisión prevista de bonos internos.

En cuanto a los ingresos corrientes, cabe señalar que éstos presentan un crecimiento del 16,8% en el año 2000 con respecto a 1999.

En el ámbito de rubros individuales, se puede destacar el notable crecimiento en la estimación del impuesto sobre la renta (28,6%), frente a renglones como el impuesto de ventas y selectivos de consumo, cuya recaudación estimada creció en 15,0% y 16,1%, respectivamente. Por otro lado, la estimación para los derechos de importación fue menor en un 10,3% en relación con la del año anterior.

En cuanto a la estructura de los ingresos corrientes presupuestos, se puede decir que se mantiene muy similar a la de 1999.

ii) Egresos

El presupuesto definitivo mantiene la estructura rígida en la asignación de los recursos que se observa en el presupuesto inicial, ya que, en conjunto, el 97,2% del total de las asignaciones presupuestarias definitivas correspondió a las partidas de servicio de la deuda, transferencias y servicios personales.

Según la clasificación por título, la mayor parte de los recursos se asignó de la siguiente manera: al Servicio de la Deuda -que incluye, además de intereses y amortizaciones, gastos por concepto de administración de rentas- un 55,5%; al Ministerio de Educación Pública, un 14,5%; a los Regímenes Especiales de Pensiones, un 7,8%; al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, un 3,5%; al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, un 3,1%; y al Poder Judicial un 2,6%; quedando un 13% para distribuir entre los restantes títulos. La estructura anterior es similar a la que se observa en el presupuesto inicial.

En relación con el presupuesto inicial, los títulos que sufrieron un mayor incremento son: Servicio de la Deuda Pública (118,9%), Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (68,2%), Presidencia de la República (59,8%), Ministerio de Ciencia y Tecnología (34,6%), Ministerio del Ambiente y Energía (25,1%), Ministerio de Agricultura y Ganadería (20,1%) y Ministerio de Salud (20,1%). El único título que sufrió una disminución en relación con su presupuesto inicial del 0,6% (¢697,0 millones), fue el de Regímenes Especiales de Pensiones.

En relación con el presupuesto definitivo de 1999, se registra un incremento del 60,0%.

“Dados estos incrementos, se produce una importante variación en la estructura de los ingresos gubernamentales, hacia una mayor participación de los ingresos de capital en el financiamiento del presupuesto...”

“El Gobierno de la República recurrió en forma importante a la utilización de recursos del endeudamiento interno para financiar sus programas de gastos.”

e. Presupuesto ejecutado

i) Ingresos

El ejercicio económico del año 2000, terminó con un total de ingresos efectivos de ₡1.430.520,9 millones, cifra superior en un 68,3% a la correspondiente a 1999.

En términos absolutos, el crecimiento porcentual referido, representa un monto de ₡580.514,4 millones, de los cuales, ₡514.947,0 millones corresponden a recursos de capital y solamente ₡65.567,5 millones a ingresos corrientes.

El elevado crecimiento de los ingresos de capital, se localiza principalmente en la parte correspondiente a la emisión de bonos de la Deuda Interna. En ese sentido, el Gobierno ejecutó recursos por un total de ₡821.983,1 millones, de los cuales ₡731.585,2 millones corresponden por sí solos a la emisión interna de bonos.

Como uno de los principales movimientos registrados dentro de la colocación de bonos, se puede citar el correspondiente a la entrega al Banco Central de Costa Rica de los títulos valores por un total de ₡250.000,0 millones, mediante los cuales se documentó la deuda originada en las operaciones cuasifiscales realizadas por ese banco, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco (N° 7558 de 3 de noviembre de 1995, modificada por la Ley N° 7732 de 17 de diciembre de 1997) y por la Ley N° 7842 de 28 de octubre de 1998. No obstante, es preciso advertir que, si bien el registro se realizó en la liquidación del ejercicio del 2000, la entrega realmente tuvo lugar en 1999.

El Gobierno de la República recurrió en forma importante a la utilización de recursos del endeudamiento interno para financiar sus programas de gastos. Es así como, aparte de los ₡250.000,0 millones a que se refiere el párrafo inmediatamente anterior, la colocación de títulos valores de la deuda interna, alcanzó este año ₡481.585,2 millones, frente a ₡144.067,8 millones en 1999.

Además de la emisión interna de bonos, el Gobierno recurrió a la colocación de bonos en el mercado externo, lo cual se refleja contablemente como crédito externo. De acuerdo con la autorización legislativa para la colocación de bonos en el exterior, este año el Gobierno logró colocar US\$250,0 millones, equivalentes a ₡77.322,5 millones.

Un hecho importante de la ejecución de los ingresos de capital externos es la menor utilización de recursos provenientes de préstamos directos, rubro que pasó de ₡58.631,1 millones en 1999 a ₡11.217,7 millones en 2000.

En lo que respecta a los ingresos corrientes, la recaudación de ₡608.537,8 millones en el 2000 supera a la de 1999 en un 12,1%, que equivale a ₡65.567,5 millones. Casi la totalidad del incremento se localiza en los ingresos provenientes de tributos, que aportaron ₡63.635,0 millones, y, dentro de éstos, los impuestos sobre bienes y servicios, con ₡63.513,2 millones.

Las anteriores cifras permiten decir que se comienzan a notar los efectos de la política tributaria de hacer depender el financiamiento gubernamental de gravámenes al consumo de bienes, especialmente los combustibles y los considerados como no meritorios, como los cigarrillos, cervezas y licores.

Entre los incrementos, se pueden citar el del impuesto sobre las ventas, que creció en ₡27.497,4 millones (14,1%); el de los impuestos selectivos de consumo, de ₡16.648,5 millones (16,6%); y el de la contribución especial del 15% sobre combustibles y energéticos, por ₡11.207,0 millones (54,5%). Además se debe mencionar el establecimiento del impuesto sobre bebidas alcohólicas, que en su primer año de aplicación, generó una recaudación de ₡8.229,1 millones.

Los restantes grupos de impuestos, mantuvieron recaudaciones muy similares a las del año anterior.

Entre estos grupos menores, únicamente mostró un aumento relativamente favorable el grupo de impuestos a la propiedad, que crecieron a una tasa del 34,5%, a raíz del gran dinamismo experimentado por el impuesto sobre la propiedad de vehículos.

Comentario aparte merecen los impuestos sobre ingresos y utilidades y sobre el comercio internacional.

En el caso de los primeros, el poco dinamismo del impuesto sobre la renta (2,1%), aunado a un decrecimiento del impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores, hizo que el grupo como un todo creciera en únicamente un 0,9%.

Por su parte, los gravámenes al comercio internacional, crecieron en únicamente un 2,4%, determinado por dos efectos compensados. En primera instancia, los impuestos a las importaciones crecieron en un 8,1%, mientras que los tributos que gravan las exportaciones, más bien decrecieron en un 53,9%. Se explica este último comportamiento, por la derogatoria del impuesto ad valorem a las exportaciones establecido en la Ley N° 5519 de 24 de abril de 1974, que se realizó por medio de la Ley N° 7972 de 22 de diciembre de 1999, así como por el comportamiento desfavorable en el mercado externo del banano.

En cuanto a la estructura de los ingresos gubernamentales, se nota el referido incremento en el uso de recursos del crédito público, que hizo que la participación de los recursos de capital pasara de un 36,1% en 1999, a un 57,5% en el 2000.

Situación opuesta se da en la participación de los ingresos corrientes, que disminuyen de un 63,9% a un 42,5%.

Si se centra el análisis en la estructura de los ingresos corrientes, se puede decir que se mantiene muy similar a la del año precedente, notándose dentro de los grupos, efectos de los crecimientos o decrecimientos referidos en párrafos anteriores.

Si se compara el presupuesto ejecutado con la apropiación definitiva, se obtiene un resultado deficitario de €68.516,9 millones, determinado básicamente por el comportamiento de los ingresos de capital, (€54.682,4 millones); y entre ellos, por los recursos del crédito público interno.

Aquí es necesario aclarar, que si bien en la liquidación presupuestaria se refleja el mencionado resultado, en realidad, el hecho se puede considerar en alguna medida, como algo favorable, al no verse el Gobierno en la necesidad de colocar toda la emisión de bonos que se había previsto.

En los restantes rubros de los recursos de capital, como es lo usual por el procedimiento de liquidación que se utiliza, no se producen diferencias importantes entre lo presupuestado y lo ejecutado.

Del resultado de la liquidación del presupuesto de ingresos corrientes, se debe decir que el total ejecutado de €608.537,8 millones; está por debajo de lo esperado en €13.834,4 millones, equivalente a un 2,2%.

La desviación anterior se ubica casi exclusivamente en los ingresos provenientes de tributos, especialmente en los impuestos sobre ingresos y utilidades, cuyos dos componentes, el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores, no alcanzaron las metas previstas.

En el caso del impuesto sobre la renta, el faltante fue de €7.403,1 millones, y se explica, entre otros factores en la desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía nacional.

En el impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores, la baja experimentada por las tasas de interés en el período, determinó que la recaudación se quedara por debajo de lo estimado.

Otra parte importante del déficit de ingresos, (€6.633,9 millones) se localiza en

“Del resultado de la liquidación del presupuesto de ingresos corrientes, se debe decir que el total ejecutado de €608.537,8 millones; está por debajo de lo esperado en €13.834,4 millones, equivalente a un 2,2%.”

“Un aspecto que esta Contraloría General desea destacar en relación con el registro de los ingresos ejecutados en la liquidación presentada por el Ministro de Hacienda, es la presencia de una cifra negativa por €308,2 millones en el rubro correspondiente a Ingresos por distribuir...”

los impuestos sobre bienes y servicios y, entre estos, específicamente en los selectivos de consumo, en los cuales la política de desgravación aplicada por el Gobierno en la última parte del año, influyó en una recaudación menor a la prevista en €10.481,0 millones.

También se experimentó un déficit relativamente importante en los impuestos a las exportaciones, por €933,0 millones, que se explica por los ya mencionados factores de la derogatoria del impuesto ad valorem a las exportaciones establecido en la Ley N° 5519 de 24 de abril de 1974 y del comportamiento desfavorable en el mercado externo del banano.

Solo uno de los rubros presupuestarios mostró un comportamiento superavitario notoriamente favorable: la contribución especial del 15% sobre combustibles y energéticos, que recaudó €2.756,4 millones más de lo presupuestado, debido a la escalada de precios que experimentaron estos productos en la segunda mitad del año.

Este superávit vino a compensar en parte el comportamiento deficitario referido en otros renglones, e influyó en que los resultados negativos no fueran más notorios.

Los restantes renglones de impuestos, así como los grupos de ingresos no tributarios y las transferencias corrientes, mostraron recaudaciones muy cercanas a las sumas establecidas como apropiación definitiva.

Un desglose de las anteriores cifras, para cada uno de los renglones individuales de ingresos, se presenta en el Cuadro N° 2 del Suplemento Estadístico de esta parte de la presente Memoria Anual.

Un aspecto que esta Contraloría General desea destacar en relación con el registro de los ingresos ejecutados en la liquidación presentada por el Ministro de Hacienda, es la presencia de una cifra negativa por €308,2 millones en el rubro correspondiente a *Ingresos por distribuir - Anticipos del impuesto al banano*.

En relación con dicho registro debe señalarse lo siguiente:

i) En el mes de abril del año 2000 esta Contraloría General llamó la atención al Señor Ministro de Hacienda, debido a que la Liquidación del Presupuesto de Ingresos de la República presentaba, desde 1997, una renta denominada “Ingresos por Distribuir”, con montos muy elevados.

ii) Esta situación se venía produciendo debido a que la Dirección General de Aduanas no comunicaba a tiempo, a la Contabilidad Nacional, la distribución de los ingresos por tipo de impuesto; razón por la cual dicha Contabilidad debía utilizar la cuenta denominada “Ingresos por Anticipos de Aduana por Distribuir” dentro del Sistema de Control de Ingresos. Esto se hacía con el propósito de efectuar el registro contable respectivo, mientras era remitida la distribución correspondiente. Sin embargo, debe aclararse que con este procedimiento por lo general al final de cada liquidación quedaban saldos sin distribuir debido a declaraciones aduaneras de importación y de exportación sin liquidar.

iii) Como resultado de la gestión de la Contraloría, el Ministro de Hacienda ordenó, en el mismo mes de abril, tomar las previsiones necesarias para corregir el problema y establecer los mecanismos adecuados para que el registro fuera oportuno. Para tal efecto se conformó un grupo de trabajo con funcionarios de la Dirección General de Aduanas, la Contabilidad Nacional y del Despacho del Señor Viceministro de Hacienda a cargo de los Ingresos.

iv) Dicho grupo de trabajo realizó una investigación que se concentró principalmente en la Aduana de Limón, por presentarse en ella los mayores problemas de distribución. La Contabilidad Nacional, que dio seguimiento a la aplicación de las recomendaciones derivadas de la investigación mencionada, informó a esta Contraloría, a finales de junio de 2000, que, como resultado de las medidas adoptadas,

se había reducido el saldo de “Ingresos por Distribuir” en ¢3.826,7 millones, quedando un pendiente de ¢1.548,6 millones, el cual se esperaba eliminar en el transcurso de los dos meses siguientes.

v) Debe indicarse que la renta “Ingresos por Distribuir” tiene dos rubros: uno denominado Anticipos de Aduanas y, el otro, Anticipos del Impuesto al Banano.

vi) La liquidación del Presupuesto de Ingresos al 31 de diciembre de 2000, enviada por el Ministro de Hacienda a esta Contraloría, presenta en la renta de “Ingresos por Distribuir” un acumulado anual negativo de ¢308,2 millones, que corresponde al rubro de Anticipos del Impuesto al Banano.

vii) La Contabilidad Nacional solicitó una revisión a la Dirección General de Aduanas, de la diferencia en el ingreso por concepto del impuesto al banano, según los registros de la Contabilidad Nacional (¢1.526,6 millones) y lo que reportaba la Dirección General de Aduanas como monto distribuido del impuesto (¢1.849,4 millones), ya que se presentaba un ingreso negativo del orden de ¢322,8 millones, supuestamente porque se distribuyó un ingreso mayor del que se recaudó.

viii) Al respecto, la Dirección General de Aduanas informó que se solicitó a la Aduana de Limón la explicación respectiva y, que ésta remitió un listado de todos los enteros tramitados por exportación de banano, según la Ley N° 5515 de 19 de abril de 1974, por un monto total de ¢1.834,8 millones, por lo que la diferencia pasaría a ser de ¢308,2 millones, que es la cifra negativa que aparece en el renglón *Ingresos por distribuir - Anticipos del impuesto al banano*. Sin embargo, no se da ninguna explicación de porqué esa diferencia.

Esta Contraloría General considera que, a pesar de los esfuerzos, medidas y resultados obtenidos en relación con la problemática en torno al rubro de Ingresos por distribuir, no se justifica la situación presentada en la liquidación de ingresos al 31 de diciembre de 2000, por el ingreso negativo en el rubro mencionado; asimismo, informa que ha solicitado una explicación al Ministro de Hacienda sobre ese particular.

ii) Egresos

De acuerdo con el estado del Presupuesto de Egresos del Gobierno de la República al 31 de diciembre de 2000, el Gobierno de la República ejecutó la suma de ¢1.479.864,6 millones, que representa el 98,7% de la suma presupuestada, lo que muestra un alto grado de ejecución en el período, situación que es recurrente de acuerdo con lo que ha sucedido en años anteriores. La citada cifra superó en ¢554.186,3 millones el gasto ejecutado en 1999, lo que representa un 59,9% de gastos adicionales.

El 40,8% de los gastos ejecutados (¢604.279,6 millones) fueron financiados con ingresos corrientes y el 59,2% restante (¢875.585,0 millones), con ingresos de capital.

El 75,3% de los gastos corrientes ejecutados, es decir ¢568.037,7 millones, se financió con ingresos ordinarios y el 24,7% restante (¢186.510,2 millones) con ingresos extraordinarios. El 5,0% de los gastos de capital que corresponde a ¢36.241,9 millones se cubrió con ingresos ordinarios y el 95,0% (¢689.074,8 millones) con ingresos extraordinarios.

“Esta Contraloría General considera que, a pesar de los esfuerzos, medidas y resultados obtenidos en relación con la problemática en torno al rubro de Ingresos por distribuir, no se justifica la situación presentada en la liquidación de ingresos al 31 de diciembre de 2000, por el ingreso negativo en el rubro mencionado; asimismo, informa que ha solicitado una explicación al Ministro de Hacienda sobre ese particular.”

“...en el presupuesto de 2000 se presentó un financiamiento de gastos corrientes con recursos extraordinarios. En ese sentido y desde el punto de vista de la ejecución real, se cubrió con ingresos extraordinarios el pago de intereses y comisiones de la deuda pública, tanto interna como externa, por €185.051,5 millones, y transferencias corrientes por €1.458,7 millones.”

Como se mencionó anteriormente, en el presupuesto de 2000 se presentó un financiamiento de gastos corrientes con recursos extraordinarios. En ese sentido y desde el punto de vista de la ejecución real, se cubrió con ingresos extraordinarios el pago de intereses y comisiones de la deuda pública, tanto interna como externa, por €185.051,5 millones, y transferencias corrientes por €1.458,7 millones.

Tal como sucede con el presupuesto inicial y el definitivo, la ejecución de gastos (97,3%) se concentra en el servicio de la deuda pública (56,1%), transferencias (27,6%) y servicios personales (13,6%).

Del total del gasto ejecutado, €1.358.683,3 millones corresponden a gastos devengados reconocidos (91,8%) €120.456,8 millones corresponden a gastos comprometidos (8,1%), y €724,5 millones a gastos devengados por reconocer (0,1%).

El 98,2% del total de los gastos devengados reconocidos (€1.334.218,5 millones), se distribuyen entre los siguientes conceptos: el servicio de la deuda (61,0%), transferencias (23,1%), y los servicios personales (14,1%).

Según la clasificación por título, los que en conjunto muestran el mayor gasto reconocido (86,2%), fueron, en su orden: Servicio de la Deuda Pública (61,2%), Ministerio de Educación Pública (14,5%), Regímenes Especiales de Pensiones (7,9%), y Poder Judicial (2,6%).

Según la clasificación por objeto del gasto, el concepto que presenta un mayor monto comprometido, es el de transferencias (€93.999,3 millones), que constituye el 78,0% del total comprometido.

Según la clasificación por título, los títulos que dejaron una mayor cantidad de recursos comprometidos y que en conjunto representan el 76,8% del total de

los compromisos, son: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (24,6%), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (21,1%), el Ministerio de Educación Pública (16,2%), los Regímenes Especiales de Pensiones (7,4%), el Poder Judicial (3,9%), y el Ministerio de Seguridad Pública (3,6%).

En algunos títulos quedaron importantes sumas comprometidas en relación con el presupuesto asignado; tal es el caso de las Partidas Específicas, que dejó comprometido el 74,3% de su presupuesto definitivo (€3.045,1 millones); así como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que dejó comprometido €29.681,1 millones (62,9% de su presupuesto), de lo cual el 92,7% (€27.508,0 millones) corresponde a la transferencia al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares del 20% del impuesto sobre las ventas.

En el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, los compromisos representan el 48,9% del presupuesto (€25.382,7 millones). De esos compromisos, el 78,6% (€19.955,2 millones), corresponden a transferencias al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

Otros títulos que también dejaron como gastos comprometidos gran parte de su presupuesto son: el Tribunal Supremo de Elecciones (40,8%), la Presidencia de la República (39,4%), y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (31,3%).

En relación con los gastos comprometidos en el año 1999, se observa un incremento del 18%, y el mayor aumento se da en el Ministerio de Comercio Exterior (2.041,7%), debido principalmente, a €2.292,3 millones que corresponde a Certificados de Abono Tributario.

La composición del presupuesto autorizado y ejecutado, puede observarse en el siguiente cuadro:

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
PRESUPUESTO APROBADO Y PRESUPUESTO EJECUTADO
PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2000

-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado		Presupuesto ejecutado
	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	
INGRESOS ORDINARIOS			
Ingresos tributarios	584.812,1	598.830,1	584.978,2
Ingresos no tributarios	22.510,5	21.400,7	21.524,8
Transferencias corrientes	2.172,0	2.141,4	2.034,8
Subtotal ingresos ordinarios	609.494,6	622.372,2	608.537,8
INGRESOS EXTRAORDINARIOS INTERNOS			
Endeudamiento	413.590,2	786.267,7	731.585,2
Otros	0,0	1.600,0	1.600,0
Subtotal ingresos extraordinarios internos	413.590,2	787.867,7	733.185,2
INGRESOS EXTRAORDINARIOS EXTERNOS			
Endeudamiento	0,0	88.542,9	88.542,9
Otros	0,0	255,0	255,0
Subtotal ingresos extraordinarios externos	0,0	88.797,9	88.797,9
TOTAL INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS	1.023.084,8	1.499.037,8	1.430.520,9
TOTAL EGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS	1.023.084,8	1.499.037,8	1.479.864,6
Servicio de Deuda Pública 1/	379.748,4	831.348,4	831.348,4
Ministerio de Educación Pública	215.178,5	217.790,3	216.625,9
Regímenes especiales de pensiones 1/	116.988,6	116.291,6	115.886,6
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	45.666,4	51.913,6	51.232,5
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	45.975,5	47.196,5	47.142,5
Poder Judicial	37.689,8	39.476,7	39.476,7
Ministerio de Comercio Exterior	28.266,0	28.266,0	28.248,9
Ministerio de Seguridad Pública	25.563,6	25.865,5	25.695,4
Ministerio de Salud	19.935,2	23.932,5	23.669,6
Ministerio del Ambiente y Energía	12.322,7	15.416,4	15.389,0
Ministerio de Justicia y Gracia	13.185,3	13.341,9	13.279,8
Ministerio de Hacienda	27.519,0	28.412,1	13.268,3
Ministerio de Agricultura y Ganadería	7.249,1	8.709,2	8.603,6
Asamblea Legislativa	7.261,4	7.370,4	7.370,4
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	6.447,8	6.502,2	6.449,2
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	5.998,6	6.488,5	6.171,7
Contraloría General de la República	4.902,6	4.902,6	4.902,6
Tribunal Supremo de Elecciones	4.446,5	4.446,5	4.207,6
Partidas Específicas 1/	4.100,0	4.100,0	4.099,0
Ministerio de Gobernación y Policía	3.868,7	4.161,8	3.916,3
Ministerio de Economía Industria y Comercio	3.577,5	3.609,8	3.576,4
Presidencia de la República	2.216,4	3.542,8	3.518,0
Ministerio de la Presidencia	1.927,3	2.063,6	2.019,9
Ministerio de Ciencia y Tecnología	864,0	1.162,6	1.078,7
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	579,7	974,9	970,0
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	838,1	983,3	949,5
Defensoría de los Habitantes de la República	768,1	768,1	768,1
DIFERENCIA INGRESOS MENOS GASTOS TOTALES	0,0	0,0	-49.343,7

1/ A los regímenes especiales de pensiones, al servicio de la deuda pública y a las partidas específicas la Ley de Presupuesto de la República les confiere categoría de Título.

Como se puede notar en el cuadro, los títulos de mayor importancia, de acuerdo con su participación en el gasto total son: el Servicio de la Deuda Pública (56,2%), el Ministerio de Educación Pública (14,6%), los Regímenes Especiales de Pensiones (7,8%), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (3,5%), y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (3,2%). El gasto en estos títulos abarca el 85,3% del total ejecutado, quedando el 14,7% distribuido en los otros títulos.

Como se observa en el cuadro, se muestra una diferencia entre el total de ingresos ordinarios y extraordinarios ejecutados, y el total de los egresos ordinarios y extraordinarios ejecutados, presentándose un déficit de ₡49.343,7 millones. Esta diferencia se presenta principalmente, por cuanto los ingresos reales fueron menores a los ingresos presupuestados, tanto en los ingresos corrientes (₡13.834,0 millones), como en los de capital (₡54.682,5 millones). Este aspecto se trata con mayor amplitud en el acápite 1.3.3 del presente capítulo.

“Como se puede notar en el cuadro, los títulos de mayor importancia, de acuerdo con su participación en el gasto total son: el Servicio de la Deuda Pública (56,2%), el Ministerio de Educación Pública (14,6%), los Regímenes Especiales de Pensiones (7,8%)...”

Los gastos por transferencias fueron asignados y ejecutados, según título, en la forma en que se muestra en el cuadro siguiente:

del Gobierno de la República, cuyo análisis ha requerido la elaboración de estadísticas fiscales consolidadas, que se resumen en indicadores como el déficit, el

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
PRESUPUESTO APROBADO Y PRESUPUESTO EJECUTADO POR CONCEPTO DE
TRANSFERENCIAS PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2000

-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado		Presupuesto ejecutado
	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	
TOTAL	401.896,2	423.834,8	407.783,4
Regímenes especiales de pensiones	116.988,6	116.291,6	115.886,6
Ministerio de Educación Pública	72.563,9	77.728,9	77.728,9
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	43.670,2	44.853,8	44.827,1
Poder Judicial	37.689,8	39.476,7	39.476,7
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	30.696,6	32.373,5	32.226,2
Ministerio de Comercio Exterior	27.471,5	27.503,0	27.502,8
Ministerio de Salud	15.332,6	19.880,9	19.645,9
Asamblea Legislativa	7.261,4	7.370,4	7.370,4
Ministerio de Ambiente y Energía	4.189,0	7.336,4	7.332,2
Contraloría General de la República	4.902,6	4.902,6	4.902,6
Partidas específicas	4.100,0	4.100,0	4.099,0
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	3.851,3	4.248,1	4.057,9
Ministerio de Agricultura y Ganadería	2.478,5	3.654,6	3.579,8
Ministerio de Seguridad Pública	2.735,5	2.921,3	2.920,3
Ministerio de Hacienda	16.473,1	17.218,5	2.667,0
Ministerio de Gobernación y Policía	2.398,6	2.694,8	2.465,5
Ministerio de Justicia y Gracia	2.310,7	2.455,2	2.455,1
Ministerio de Economía Industria y Comercio	2.422,4	2.394,6	2.394,4
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	1.408,5	1.462,0	1.425,0
Presidencia de la República	201,5	1.352,1	1.352,1
Ministerio de Ciencia y Tecnología	625,5	929,3	860,1
Defensoría de los Habitantes de la República	768,1	768,1	768,1
Ministerio de la Presidencia	606,9	682,6	669,1
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	161,0	562,9	562,9
Tribunal Supremo de Elecciones	431,3	416,3	376,1
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	157,1	256,6	231,6

Del cuadro anterior se puede establecer que el 87,6% del total del gasto ejecutado por concepto de transferencias, está concentrado en el título de Regímenes Especiales de Pensiones (28,4%) y en el Ministerio de Educación Pública (19,1%), seguidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (11,0%), Poder Judicial (9,7%), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (7,9%), Ministerio de Comercio Exterior (6,7%), y Ministerio de Salud (4,8%). El 12,4% fue ejecutado por los restantes títulos.

1.1.2 Ejecución efectiva consolidada

En el presente capítulo se informa acerca de los resultados de la gestión financiera

financiamiento y el gasto por función. Las cifras correspondientes se presentan en los cuadros insertados en este acápite.

Conviene mencionar algunos aspectos generales de tipo metodológico. Se define Gobierno de la República, como el sector conformado por los Ministerios, el Tribunal Supremo de Elecciones, el Poder Judicial, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, y la Defensoría de los Habitantes de la República. En general, se han registrado las operaciones que implican entradas y salidas de efectivo, ya sea que se hayan realizado de forma presupuestaria o extrapresupuestaria. Debe hacerse la salvedad, de que algunos de los movimientos incorporados, corresponden al momento de la ordenación del pago y no a la salida de los fondos de caja.

Memoria del año económico

El Gobierno, en su Programa Monetario para el año 2000 proyectó una relación déficit/PIB cercana a la del año 1999; sin embargo los resultados no han llenado dicha expectativa, pues el déficit fue del orden del 3,1% del PIB (¢147.208,4 millones), porcentaje superior al del año 1999 y a la meta establecida para el año 2000, en 0,8 y 0,7 puntos porcentuales respectivamente. El déficit se explica en un 60% por el saldo negativo entre las cuentas de ingreso y gasto corriente, el resto, por los movimientos en las cuentas de capital.

En el año 2000, la razón ingresos corrientes/PIB, experimentó un crecimiento de 0,5 puntos porcentuales en comparación con la de 1999. Los ingresos corrientes alcanzaron ¢608.437,0 millones en ese año, monto dentro del cual se destacan los ingresos tributarios, que representan un 96,1% de ese total y un 12,2% del PIB. En el acápite 1.1.1 del presente capítulo se presenta un análisis más detallado de la composición de estos ingresos y de su evolución entre 1999 y 2000.

“El Gobierno, en su Programa Monetario para el año 2000 proyectó una relación déficit/PIB cercana a la del año 1999; sin embargo los resultados no han llenado dicha expectativa, pues el déficit fue del orden del 3,1% del PIB (¢147.208,4 millones)...”

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
EJECUCIÓN EFECTIVA CONSOLIDADA 1999 - 2000
-En millones de colones-

	1999	2000	Variación	
			Absoluta	Porcentual
Ingresos corrientes	543.855,6	608.437,0	64.581,4	11,9%
Ingresos tributarios	521.343,1	584.978,2	63.635,1	12,2%
Ingresos no tributarios	20.282,0	21.424,0	1.142,0	5,6%
Transferencias recibidas	2.230,5	2.034,8	-195,7	-8,8%
Gastos corrientes	611.572,4	695.694,2	84.121,8	13,8%
<i>Transferencias otorgadas</i>	228.773,0	269.718,4	40.945,4	17,9%
Internas	227.759,9	268.510,8	40.750,9	17,9%
Externas	1.013,1	1.207,6	194,5	19,2%
<i>Sueldos y salarios</i>	191.193,2	225.873,1	34.679,9	18,1%
<i>Intereses y comisiones de la deuda</i>	167.789,9	175.901,7	8.111,8	4,8%
Internos	138.738,4	149.549,3	10.810,9	7,8%
Externos	29.051,5	26.352,4	-2.699,1	-9,3%
<i>Adquisición de bienes y servicios</i>	23.816,3	24.201,0	384,7	1,6%
Ahorro	-67.716,8	-87.257,2	-19.540,4	28,9%
+Transferencias de capital netas	-10.159,7	-40.882,3	-30.722,6	302,4%
+Recibidas	20.630,8	1.715,1	-18.915,7	-91,7%
-Otorgadas	30.790,5	42.597,4	11.806,9	38,3%
-Formación de capital fijo	22.075,7	18.600,1	-3.475,6	-15,7%
-Adquisición de terrenos e intangibles	2.377,6	4.752,1	2.374,5	99,9%
-Concesión neta de préstamos	-1.785,3	-6.390,6	-4.605,3	258,0%
-Pagos de cuentas pendientes de años anteriores	1.953,2	2.107,3	154,1	7,9%
Déficit (¢)	-102.497,7	-147.208,4	-44.710,7	43,6%
Financiamiento	102.497,7	147.208,4	44.710,7	43,6%
<i>Crédito neto bonificado</i>	136.553,9	103.636,0	-32.917,9	-24,1%
Interno	52.130,9	26.313,5	-25.817,4	-49,5%
Externo	84.423,0	77.322,5	-7.100,5	-8,4%
<i>Otro crédito neto</i>	-23.527,0	-4.197,4	19.329,6	-82,2%
Interno	0,0	0,0	0,0	0,0%
Externo	-23.527,0	-4.197,4	19.329,6	-82,2%
<i>Otro financiamiento neto</i>	-10.529,2	47.769,8	58.299,0	-553,7%
PIB.	4.467.183,8	4.792.020,5	324.836,7	7,3%

Nota: Mayor detalle de la ejecución efectiva consolidada del Gobierno de la República se encuentra en el Cuadro No. 10 de la Cuarta Parte de la presente Memoria Anual.

No obstante la disminución en el monto de los CAT's, el total de transferencias corrientes aumentó en ¢40.945,4 millones... Los gastos por remuneraciones a los funcionarios públicos muestran un importante crecimiento; los intereses de la deuda crecieron a un ritmo inferior al experimentado en el PIB.

Por su parte, los gastos corrientes se incrementaron en 0,9 puntos porcentuales del PIB, siendo significativos los incrementos en las transferencias y en los sueldos y salarios, destacándose además el bajo ritmo de crecimiento de los intereses y comisiones de la deuda. Los tres conceptos mencionados, como es de esperar, constituyen un 96,5% del total de gastos corrientes para el año 2000.

En cuanto al rubro de transferencias corrientes, sobresale la reducción por ¢12.592,1 millones, en las sumas que el Gobierno recibe como pago de impuestos, por medio de los certificados de Abono Tributario, hecho que se da como consecuencia del vencimiento en el año 2000 de esos incentivos. No obstante que se presentó dicha disminución, el total de transferencias se vio incrementado en una suma equivalente a ¢40.945,4 millones respecto a 1999, lo cual se explica principalmente por los aumentos de los siguientes aportes:

- ¢14.211,0 millones correspondientes al pago de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional,
- ¢12.465,1 millones de las contribuciones a la seguridad social dirigidas a la Caja Costarricense de Seguro Social,
- ¢7.471,6 millones al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, no obstante que no se efectuó el pago por el total de la obligación,
- ¢4.210,6 millones por concepto del subsidio a las instituciones públicas de educación superior.

Las remuneraciones a los funcionarios públicos muestran un importante crecimiento entre 1999 y 2000 (18,1%), en contraposición a la adquisición de bienes y servicios que creció menos de lo que lo hizo el PIB, esto último puede explicarse por las políticas de restricción del gasto dictadas por la Autoridad Presupuestaria.

Los intereses y comisiones de la deuda crecieron a un ritmo inferior al experimentado en el PIB, e insignificante si se compara con el crecimiento dado entre 1998 y 1999, pasando de ¢167.789,9 millones en 1999 a ¢175.901,7 millones en el 2000, de los cuales, la mayor proporción continúa siendo por los intereses sobre la deuda interna bonificada. El leve aumento puede justificarse por la disminución presentada en las tasas de interés efectivas respecto a las del año 1999.

Analizando el curso de las cuentas de capital, la principal variación se da en las transferencias netas, que ascienden en el 2000 a ¢-40.882,3 millones frente a ¢-10.159,7 millones en 1999. La diferencia se debe a las siguientes razones:

- La cifra de 1999 contiene el efecto de los ¢20.555,7 millones de recursos que recibió el Gobierno como producto de las donaciones hechas por instituciones públicas de servicio y empresas públicas, con fundamento en la Ley N° 7723 de 9 de diciembre de 1997. El único aporte por ese concepto que se registró en el año 2000, procede del Consejo de Seguridad Vial, por la suma de ¢1.600,0 millones.
- Reforzando la tendencia anterior, dentro del rubro de transferencias de capital otorgadas, también conocido como inversión indirecta, sobresale el incremento de ¢14.275,2 millones al Consejo Nacional de Vialidad, no obstante que no se efectuó el pago total correspondiente.

Los gastos por concepto de formación de capital fijo, y compra neta de tierra e intangibles, contribuyen al incremento del déficit en 0,5% del PIB, como ocurrió en 1999.

Un movimiento singular que conviene destacar, lo constituye la entrada de recursos por concepto de la venta de

Memoria del año económico

acciones de BICSA al Banco Nacional de Costa Rica, por una suma de ₡4.605,0 millones, recursos con los cuales se logra amortiguar el déficit en 0,1% del PIB.

En resumen, el déficit de 3,1% del PIB para el año 2000, refleja casi en su totalidad, la situación ya conocida de tipo estructural que enfrentan las finanzas del Gobierno, tanto en los componentes de ingresos como de gastos. En el primer caso, un aumento moderado en los ingresos tributarios, y en el segundo, una expansión significativa en las transferencias (aunque contrarrestada por los menores gastos por concepto de certificados de abono tributario), y en otros rubros de gastos que en general son rígidos a la baja.

Además, nuevamente, el Gobierno ha visto incrementarse sus pasivos con las instituciones públicas, puesto que ha debido de incumplir parcialmente con las obligaciones con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y el Consejo Nacional de Vialidad, con las cuales, se habría aumentado el déficit considerablemente.

Por su parte, entre los eventos coyunturales que se han determinado, están la venta de acciones de BICSA, y la donación realizada por el Consejo de Seguridad Vial, que permitieron amortiguar levemente el déficit consolidado.

Respecto a la forma como se financió el déficit en el año 2000, se observa, que fue principalmente a través del crédito neto bonificado, el cual alcanzó los ₡ 103.636,0 millones. Este rubro incluye ₡ 77.322,5 millones provenientes de la colocación de bonos en el exterior por la suma de US\$250,0 millones. Asimismo, incorpora ₡26.313,5 millones de movimientos en títulos denominados de deuda interna,

dentro de los cuales está considerada la amortización de ₡112.830,4 millones de los títulos en poder del Banco Central de Costa Rica, otorgados por el Gobierno a fin de cancelar la deuda por las operaciones cuasifiscales que realiza el Banco.

En comparación con el año 1999, se observa una disminución en el crédito neto bonificado, pasando de ₡136.553,9 millones a ₡103.636,0 millones en 2000, disminución que puede explicarse por el hecho de que en el último período se registró una mayor amortización al Banco Central de Costa Rica, por los títulos mencionados anteriormente.

“Respecto a la forma como se financió el déficit en el año 2000, se observa, que fue principalmente a través del crédito neto bonificado, el cual alcanzó los ₡ 103.636,0 millones. Este rubro incluye ₡ 77.322,5 millones provenientes de la colocación de bonos en el exterior por la suma de US\$250,0 millones.”

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
GASTO EFECTIVO CONSOLIDADO SEGÚN FUNCIÓN, 2000
-En millones de colones-

	Monto	% Gasto	% P.I.B.
GASTO TOTAL	757.422,1	100,0%	15,8%
Educación	188.654,0	24,9%	3,9%
No clasificados	176.688,7	23,3%	3,7%
Seguro social y asistencia social	140.641,2	18,6%	2,9%
Orden público y seguridad	63.894,7	8,4%	1,3%
Servicios públicos generales	44.540,0	5,9%	0,9%
Transporte y comunicaciones	44.037,3	5,8%	0,9%
Salud	43.541,3	5,7%	0,9%
Otros asuntos y servicios económicos	24.217,8	3,2%	0,5%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	18.945,0	2,5%	0,4%
Recreativos, culturales y religiosos	6.921,7	0,9%	0,1%
Vivienda y servicios comunitarios	3.099,3	0,4%	0,1%
Combustibles y energía	2.111,6	0,3%	0,0%
Minería y recursos minerales	129,5	0,0%	0,0%
P.I.B.	4.792.020,5		

Nota: El detalle del gasto efectivo consolidado del Gobierno de la República por función y según clasificación económica, se encuentra en el Cuadro No. 11 de la Cuarta Parte de la presente Memoria Anual.

Otra de las estadísticas elaborada para analizar la situación de las finanzas del Gobierno, consiste en la composición y evolución del gasto por funciones. Tres de ellas concentran las dos terceras partes del gasto del Gobierno de la República: *Educación, No clasificados* (la cual incluye los intereses de la deuda), y *Seguro social y asistencia social*. Es razonable que esta estructura se mantenga respecto a la de

De acuerdo con información suministrada por la Tesorería Nacional, la programación financiera en esa Oficina ha permitido una mayor coordinación entre la ejecución presupuestaria y el pago en Tesorería, así como mayor compatibilización del gasto respecto a la estacionalidad del ingreso, con lo cual se logra una mayor eficiencia en el uso del financiamiento.

años anteriores, puesto que responde a funciones tradicionalmente desempeñadas por el Gobierno: en forma directa en el campo de la educación primaria y secundaria, e indirectamente en el área de la enseñanza universitaria; en el ámbito de la seguridad y asistencia social por medio de las contribuciones a fondos de pensiones y pagos de pensiones propiamente; y finalmente, en cuanto al servicio de la deuda, particularmente a través del ya comentado pago de intereses.

De estas tres funciones indicadas en el párrafo anterior, únicamente la de *No clasificados* disminuye en cuanto a la participación dentro del gasto total, debido al menor ritmo de crecimiento de los intereses.

Otras categorías que se incrementan en cuanto a su participación dentro del gasto total, son los gastos en *Salud y Transporte y comunicaciones*, como consecuencia de los aumentos comentadas en los párrafos referentes a las transferencias; mientras que la participación de la categoría *de Otros asuntos y servicios económicos* se reduce casi en la mitad, lo que se explica por la disminución ya citada en los certificados de abono tributario.

1.1.3 Manejo de la tesorería

De acuerdo con información suministrada por la Tesorería Nacional, la programación financiera en esa Oficina se inició en julio de 1999, y en enero de 2000 se inicia su fase de consolidación. El objetivo de esta programación ha sido garantizar una adecuada administración de los recursos efectivos, que propicie la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos.

Señala la Tesorería que la programación de ingresos y gastos con fines de previsión del flujo de caja, empieza donde concluye la previsión presupuestaria de los mismos, la diferencia que hay entre ambas previsiones reside en que

presupuestariamente se estima el rendimiento anual de cada fuente de financiamiento, mientras que desde el punto de vista de caja se estiman los flujos de ingresos en períodos más cortos, con información más detallada sobre ingreso, gasto, metas, recursos y tiempo.

Se cita, además, en la información recibida, que la programación financiera en la Tesorería Nacional se realiza desde tres enfoques: la programación de muy corto plazo (con implementación inmediata, horizonte a 2 meses y escala diaria), la de mediano plazo, que permite monitorear el cumplimiento de las metas anuales de gasto e ingreso con una escala mensual, y la de largo plazo, que permite modelar escenarios objetivo donde intervienen variables de tendencias macroeconómicas y que se realiza con horizonte a 5 años y escala mensual.

Esta programación, según se indica, ha permitido una mayor coordinación entre la ejecución presupuestaria y el pago en Tesorería, así como mayor compatibilización del gasto respecto a la estacionalidad del ingreso, con lo cual se logra una mayor eficiencia en el uso del financiamiento.

Por otra parte, cita la Tesorería que la programación financiera cumple tres funciones básicas: la operativa, relacionada con la gestión propia de la Tesorería Nacional, que asegura la ejecución presupuestaria al permitir garantizar la disponibilidad de recursos para hacer frente a las obligaciones generadas por los diferentes conceptos de gasto; la función de control, compatibilizadora de la gestión programada con respecto a lo efectivamente realizado, y la función de registro, mediante la cual se da un seguimiento relevante para la toma de decisiones diaria, sobre la base de lo programado contra lo real, facilitando la formación de estadísticas en el plano global y desagregado.

Memoria del año económico

Hasta el momento no se han definido indicadores de gestión, únicamente se realiza una confrontación de lo programado contra lo real a fin de generar el conocimiento y la retroalimentación necesaria para futuros ejercicios, y se mantiene el monitoreo correspondiente al proceso.

Como reflejo del proceso de ajuste y perfeccionamiento metodológico que se ha generado, la Tesorería cita la comparación de la estimación realizada inicialmente para el ejercicio 2000 por concepto de intereses de la deuda interna frente a la cifra real de cierre del mismo, que arroja un margen de error del 0,01%.

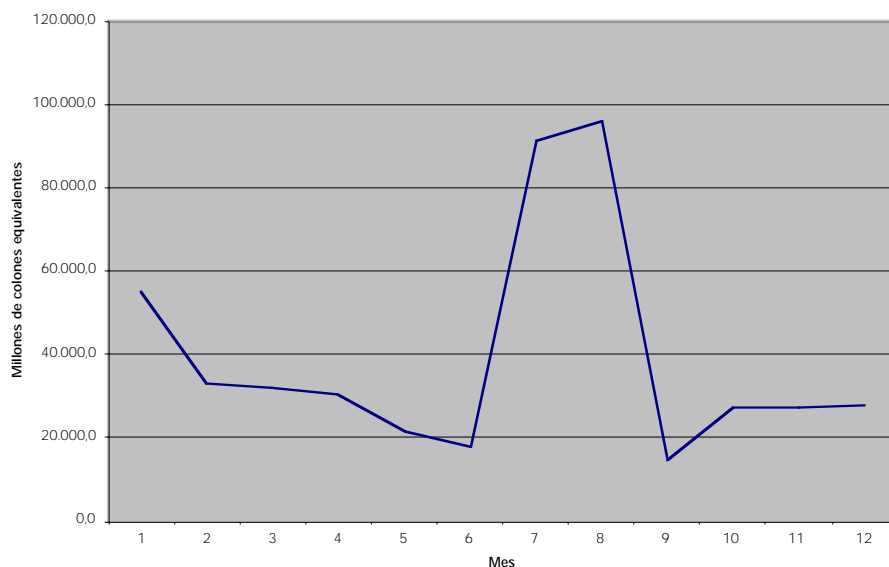
Finalmente, se considera de interés ofrecer algunos comentarios en torno al tema de los fondos de la Tesorería Nacional en el Banco Central de Costa Rica.

Al respecto, se incluye a continuación un gráfico que muestra el saldo conjunto de dichos fondos al finalizar cada mes del año 2000.

Como puede observarse, el saldo conjunto de los fondos de Tesorería en el Banco Central muestra una tendencia general a permanecer en alrededor de los ₡30.000,0 millones, tendencia que se ve abruptamente interrumpida por un salto a una cifra cercana a los ₡90.000,0 millones en el mes de julio, que se mantuvo en agosto, para luego volver a los niveles normales a partir de setiembre.

El salto que se observa en julio es reflejo de la colocación de bonos en el exterior por US\$250,0 millones en ese mes. De estos recursos se utilizaron US\$230,0 millones para amortizar el título en dólares que se había entregado en 1999 al Banco Central de Costa Rica como parte de la documentación de la deuda del Gobierno con ese banco originada en las operaciones cuasifiscales realizadas por éste; esta amortización tuvo lugar en setiembre, y su efecto se nota en el gráfico anterior en la forma del ya mencionado regreso a los niveles normales del saldo de los fondos de Tesorería.

TESORERÍA NACIONAL
SALDO CONJUNTO DE LOS FONDOS EN EL BANCO CENTRAL
AL TÉRMINO DE CADA MES EN EL AÑO 2000



Los gastos totales en que incurrió el Ministerio de Hacienda ascienden a ¢13.268,3 millones, lo que representa el 46,7% del monto asignado, y significa una baja ejecución presupuestaria.

1.2 GESTIÓN INSTITUCIONAL

La evaluación presupuestaria es un componente central del proceso evaluativo, y constituye, más que un control meramente externo, un instrumento de gestión para cada administración, que a su vez está sujeto al conocimiento público.

En los acápitos que conforman este punto, se incluye información con el propósito de brindar una visión sobre la gestión de las instituciones que conforman el Gobierno de la República, así como comentarios relativos a los sistemas de evaluación con que cuentan estas entidades. Con ese fin, el aparte sobre la gestión institucional está conformado selectivamente por una serie de comentarios sobre los resultados de ministerios y programas cuya inclusión cobra pertinencia en razón de su importancia relativa dentro del Presupuesto de la República, tanto en términos de recursos como de propósitos. Cabe señalar que, al seguirse la estructura del presupuesto, en algunos casos el análisis no se hace respecto de una institución, sino más bien de un tema, como ocurre con los “Regímenes especiales de pensiones” y el “Servicio de la deuda pública”.

1.2.1 Ministerio de Hacienda

La misión esencial del Ministerio de Hacienda es asegurar a la sociedad costarricense los recursos financieros para satisfacer las necesidades sociales y promover su adecuada asignación. En ese sentido, realiza funciones de rectoría y ejecución en el área de la administración financiera y de la recaudación tributaria, fundamentalmente. Entre otras funciones que le competen a este Ministerio, destaca la evaluación de la ejecución física y financiera de los presupuestos de las dependencias de la Administración

Central, lo que ha implicado esfuerzos en materia de formulación del presupuesto orientados a facilitar dicha tarea de evaluación.

En cuanto a la ejecución de su presupuesto, se puede indicar que de una asignación definitiva, de ¢28.412,1 millones, los gastos totales en que incurrió el Ministerio ascienden a ¢13.268,3 millones (incluyendo ¢3.602,3 millones de compromisos pendientes), lo que representa el 46,7% del monto asignado, y significa una baja ejecución presupuestaria. La razón de esta situación se explica en que dentro de las transferencias corrientes, la subpartida de indemnizaciones prevista para realizar devoluciones a los contribuyentes por cobros indebidos cerró con un importante sobrante. El Ministerio realizó una revisión de estructuras programáticas en períodos anteriores, lo cual se mencionó ampliamente en la Memoria Anual 1999, de modo que ese Ministerio, y en general todas las instancias que constituyen un título con asignación de fondos en el presupuesto de la Administración Central, modificaron la composición de sus programas. Sin embargo, en cuanto a la nueva estructura que se plantea, puede afirmarse que en términos reales lo que se da en un principio es un reacomodo de la estructura anterior, hacia una que se espera genere una mayor eficiencia en la gestión institucional, más allá de lo que podría eventualmente constituir un cambio de forma. Esto no es de aplicación exclusiva para este Ministerio, sino para otros títulos y programas del Presupuesto Nacional.

La revisión de las estructuras programáticas se acompañó de la incorporación de indicadores de gestión con valores observados, tanto “reales” como “proyectados”, así como de la cuantificación de productos finales, aspectos que representan un importante avance en materia de instrumentos orientados a lograr una mejor evaluación de la función pública, en este caso en la Administración Central. Sin embargo, se ha determinado que en muchos casos esas variables no se incorporan en los espacios previstos o no se definen apropiadamente, por lo que la finalidad que se persigue no se logra.

A partir de la información que se presenta en el presupuesto -marco de referencia para la evaluación física y financiera- se tiene una definición de objetivos generales y específicos para cada programa y subprograma, según corresponda, y de los citados indicadores y productos finales e intermedios; no obstante, en la práctica, en la mayoría de los casos resulta difícil asociar esos elementos, es decir, la congruencia y relación entre objetivos propuestos e indicadores y productos que permitan valorar el cumplimiento eficaz y eficiente de tales objetivos, por lo que se considera necesaria una revisión de fondo en esta materia, en procura del mejor uso de los instrumentos diseñados.

El Ministerio remitió a esta Contraloría el informe sobre el avance físico y financiero, el cual debe presentar a la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 7 inciso 35 de la Ley N° 7952 de 7 de diciembre de 1999. Dicho informe plantea un resumen de metas anuales alcanzadas o superadas, de las no alcanzadas y de aquellas que no son evaluables.

En cuanto al “Reporte de avance físico”, que busca medir el grado en que se han

cumplido las metas propuestas en el presupuesto, algunas de ellas reprogramadas, debe indicarse que no todos los subprogramas presentaron la información requerida, y que en algunos casos la calidad de la información suministrada no permite arribar a conclusiones relevantes en torno al desempeño de las diferentes categorías programáticas. Por otro lado, es conveniente que la Administración Central establezca cuáles programas resultan estratégicos, para concentrar mayores esfuerzos en su análisis.

En el caso del Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la asignación inicial de los recursos para el año 2000, el programa de mayor relevancia es el de “Administración de Ingresos”, y en él los subprogramas “Gestión de ingresos internos” y “Gestión aduanera”, que en conjunto absorben aproximadamente el 82% de los gastos totales autorizados para el Ministerio. Estos subprogramas tienen como propósitos básicos: “lograr un aumento sostenido de la recaudación tributaria, facilitando a los contribuyentes el cumplimiento voluntario de sus obligaciones, combatiendo de manera sistemática y efectiva el fraude y la evasión de impuestos”, y “mejorar eficientemente los servicios de recaudación, control fiscal y el servicio que prestan las aduanas del país a los clientes internos y externos”, respectivamente, aspectos sustantivos en materia de la Hacienda Pública. Tales atributos han llevado a que en estos comentarios se haga énfasis en estos dos subprogramas. Como puede observarse, ambos objetivos generales se relacionan con los ingresos tributarios del Estado, y en consecuencia las metas y sus correspondientes unidades de medida se definieron en función de las cifras que se esperaba recaudar.

En cuanto al “Reporte de avance físico”, debe indicarse que no todos los subprogramas presentaron la información requerida, y que en algunos casos la calidad de la información suministrada no permite arribar a conclusiones relevantes en torno al desempeño de las diferentes categorías programáticas.

MINISTERIO DE HACIENDA
RECAUDACIÓN REAL Y ESPERADA PARA LOS
SUBPROGRAMAS “GESTIÓN DE INGRESOS INTERNOS” Y
“GESTIÓN ADUANERA” PARA EL 2000
-En millones de colones-

Subcontratación	Recaudación esperada	Recaudación real
Gestión de ingresos internos	291.688	298.494
Gestión aduanera	208.999	243.421 1/

1/ Corresponde a la recaudación a noviembre, debido a problemas en el sistema informático, según se indica en el citado informe

“...no obstante la importancia que reviste el SIIAT para mejorar el cobro, registro y control de los ingresos tributarios, éste aún continúa en su etapa de desarrollo, a pesar de que su conclusión se programó para julio de 1998...”

A la primera conclusión que se puede arribar del cuadro anterior, es que la recaudación de impuestos en ambos subprogramas estuvo por encima de las expectativas; sin embargo, no se realiza por parte del Ministerio un análisis detallado de las causas y factores que propician esos resultados, de modo que pudiera tenerse una orientación en cuanto a la eficiencia de la recaudación tributaria. El Ministerio elaboró un índice que determina el costo por colón recaudado en “Tributación y Aduanas” para los años 1999 y 2000, que muestra un resultado conjunto de ¢0,011 y ¢0,014, respectivamente, lo que representa un incremento en el costo de recaudación, y plantea la necesidad de revisar las posibles causas de esa situación para lograr una mayor eficiencia. Es pertinente señalar, al igual que se hizo en la Memoria Anual 1999, la conveniencia de que la Administración Tributaria formule metas que impliquen mejorar la recaudación, mediante una mayor eficiencia en su gestión tributaria.

Respecto del subprograma Gestión de Ingresos Internos, la información remitida por el Ministerio de Hacienda no permite conocer ni evaluar el posible aporte del Sistema de Información Integral para la Administración Tributaria (SIIAT), en la recaudación real de esos ingresos. En cuanto al avance en el desarrollo de este sistema, en el cual la administración cifra esperanzas para mejorar y efectuar una recaudación más efectiva de los ingresos del Gobierno, en el transcurso del año se trabajó en el desarrollo e implementación de nuevos módulos informáticos que permitirán efectuar el control de la gestión tributaria de una manera más ágil y oportuna; estos proyectos se unen a los programas ordinarios de desarrollo y mantenimiento de los módulos ya existentes. Lo anterior evidencia que no obstante la importancia que reviste el SIIAT para mejorar el cobro, registro y control de los ingresos tributarios, éste aún continúa en su etapa de desarrollo, a pesar de que su conclusión se programó para julio de 1998, tal y como se indicó en la Memoria Anual 1999.

Es de destacar en esta materia de tecnologías de información, los problemas que enfrenta el Ministerio de Hacienda, al consignar en su información que el dato suministrado sobre el monto recaudado por gestión aduanera corresponde al mes de noviembre del 2000, ya que debido a problemas en el sistema informático no se contaba con la cifra a diciembre.

También se estima oportuno hacer algunos comentarios sobre el programa 136 “Administración Financiera”, puesto que, aunque representa sólo un 4,7% del presupuesto total del Ministerio, resulta de especial importancia pues persigue la eficiencia en la administración de los recursos financieros del Gobierno y el ejercicio del control de las operaciones contables, financieras y administrativas, así como de los procedimientos relativos al uso de los recursos del Tesoro Público. Este programa se divide en seis subprogramas, para los cuales, a partir del informe del avance físico, no resultó factible determinar el grado de cumplimiento de los objetivos específicos planteados, por cuanto no se reportó el resultado de la mayor parte de los indicadores propuestos para algunos de los objetivos específicos establecidos. Para citar un ejemplo, en el subprograma “Dirección y Coordinación del Proceso Presupuestario” para el indicador denominado “índice de desconcentración del proceso presupuestario” no se reporta ningún dato, pese a que en el período en análisis, el proceso de desconcentración referido se logró en un 100% de las entidades del sector. En otros casos, como ya se indicó, no se desagregan indicadores para los objetivos propuestos, lo que en conjunto con lo anotado dificulta los procesos de evaluación.

Como parte de las obligaciones del Ministerio está la rectoría y establecimiento de lineamientos para la operación de la Unidad Ejecutora del Convenio de Préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo N° 1030/OC-CR, de acuerdo con el cual dicha Unidad está encargada de administrar los recursos financieros correspondientes a

ese convenio y ejecutar y coordinar los diferentes componentes del mismo.

La Unidad Ejecutora contó con un presupuesto de ¢1.172,4 millones (incluyendo los recursos de contrapartida que sumaron ¢3,0 millones), aprobado por la Contraloría General de la República. El ingreso efectivo reportado para el período fue de ¢900,1 millones, y el gasto total de ¢811,9 millones (incluyendo los compromisos al 31 de diciembre de 2000), para una ejecución del 69,2% del monto presupuestado. De acuerdo con esas cifras, el superávit al 31 de diciembre de 2000 de la Unidad Ejecutora fue de ¢88,2 millones.

La Unidad Ejecutora remitió un informe a esta Contraloría General sobre el avance obtenido en el período 2000, en la ejecución de los componentes contenidos en el contrato-préstamo, del que por la relación con el citado Ministerio, se pueden plantear los siguientes comentarios:

i) El formato utilizado para reportar los avances del período difiere considerablemente del que se usó para presentar el plan anual operativo de los diferentes componentes, lo que dificulta el análisis y comparación.

ii) En algunos componentes y subcomponentes se reportan actividades que no estaban consideradas en la formulación inicial y se excluyen otras que sí estaban en esa programación, sin que se aclare si eso obedece a reprogramaciones que se hubieran dado durante el período.

iii) En la programación inicial se consideraron, entre otros elementos, los objetivos, las actividades, las “subactividades” y los productos, y no se incorporaron indicadores; en tanto en el informe se presenta como una lista de actividades y se incorporan algunos indicadores asociados con algunas de esas actividades.

iv) En el informe remitido se incorporan una serie de actividades

previstas para realizar en el año 2001 e indicadores de desempeño para los años 2001 y 2002, que en principio no estaban definidos para efectos de lo realizado en el 2000, y por lo tanto podría crear algún grado de confusión a efectos de la evaluación correspondiente a ese período. Adicionalmente, no todas las actividades que se incluyen en el informe cuentan con los citados indicadores por lo que su evaluación carece de ese insumo.

v) El componente de Modernización del Estado, es el que por sus características y amplitud reporta mayor cantidad de actividades. Entre ellas se comenta lo siguiente:

- Se evidencia un importante énfasis en el desarrollo de aspectos relacionados con el Sistema Nacional de Evaluación (SINE), orientados a capacitación en varios temas con prioridad en “evaluación y elaboración de indicadores”; validación de un plan estratégico de ese Sistema, diseño de una metodología de evaluación de impacto; revisión de indicadores; implementación de una nueva metodología de elaboración, seguimiento y evaluación de los “compromisos de resultados” que son parte fundamental del sistema; entre otras, tendentes a mejorar los procesos de evaluación de la gestión pública.
- Otros avances tienen que ver con la elaboración de algunos anteproyectos de Ley, concretamente la Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley Marco de Transferencia de Competencias a los Gobiernos Locales, y la Ley de transformación del sector público no estatal y dentro de ese contexto de “Reformas del marco legal”, se indica la negociación de una tercera etapa de ese proyecto de reformas legales. En cuanto a la formulación de un anteproyecto de Ley de Empleo Público prevista para el año 2000, se reprograma para el 2001.

- No se muestran avances en las

“El formato utilizado para reportar los avances del período difiere considerablemente del que se usó para presentar el plan anual operativo de los diferentes componentes, lo que dificulta el análisis y comparación.”

“En relación con el Fortalecimiento del Sistema Tributario y Aduanero, el tema aduanero se mantiene pendiente. El Ministerio indica que se encuentra “sujeto a la reformulación del programa, debido a que se requieren fondos adicionales para alcanzar los objetivos planteados”.”

actividades que explican el indicador relacionado con el fortalecimiento de la Dirección General de Servicio Civil.

- En torno al Fortalecimiento de la Administración Financiera, se plantea que en el período se concluyó el proceso de desconcentración de la ejecución presupuestaria en la totalidad de los Ministerios y se logró la desconcentración de las proveedurías institucionales en cinco Ministerios.
- En cuanto al Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF), se indica que con recursos del Fondo de Preinversión se está contratando la adaptación de un E.R.P (Sistema de planificación de recursos empresariales), para implementar los módulos de los sistemas de “Presupuesto de egresos”; “Tesorería” y “Contratación administrativa” del citado SIGAF, que constituyen la I Fase del mismo. Cabe señalar que esta Contraloría General autorizó al Ministerio de Hacienda a realizar una contratación mediante licitación restringida para llevar a cabo esta I Fase.
- En relación con el Fortalecimiento del Sistema Tributario y Aduanero, el tema aduanero se mantiene pendiente. El Ministerio indica que se encuentra “sujeto a la reformulación del programa, debido a que se requieren fondos adicionales para alcanzar los objetivos planteados”. En materia tributaria algunos de los logros se relacionan con el desarrollo de una campaña de información para el apoyo al “Proyecto de Ley para la Simplificación Tributaria”; con la “formulación de un modelo cuantitativo de relaciones”; con modificaciones al Sistema de Información Tributaria en algunos de sus módulos; y con el inicio de la evaluación de acciones estratégicas emprendidas por la Dirección General de Aduanas. Adicionalmente, se indica que las contrataciones para el

desarrollo e implementación de la declaración de los impuestos de ventas, renta y consumo no se iniciaron.

En términos generales, puede afirmarse que desde el punto de vista de la eficiencia en aspectos de recaudación, manejo y mejoramiento de la Hacienda Pública mediante este proyecto, los logros aún no son los deseados.

vi) En el componente Sistema de pensiones y riesgos profesionales, se mencionan algunas actividades desarrolladas en la Dirección Nacional de Pensiones, acordes con lo propuesto para el período que, entre otros propósitos, busca reducir el tiempo de respuesta en los trámites de pensiones. Pese a que no se habían fijado indicadores de desempeño, se reportan dos: uno relacionado con el tiempo de espera de las solicitudes de trámite de pensión que se ubica entre 4 y 8 meses y que se espera para el 2002 que sea de 2 meses, y el otro en función del nivel de automatización de trámites que se reporta en un 25% y se espera para el 2002 en un 75%. Por lo indicado, en cuanto a la inexistencia inicial de los indicadores, no resulta factible realizar una apropiada valoración de los resultados, sin embargo, queda evidenciado que para acercarse a los indicadores esperados se requiere realizar importantes esfuerzos.

Sobre los riesgos del trabajo, se indica que no se realizaron actividades en el período pese a que se habían programado varias; sin embargo, no se indican las causas de esa situación.

vii) En el componente de Desarrollo del sector de infraestructura, se propuso algunas actividades que difieren de lo reportado, tal y como se ha comentado en los otros componentes. Las actividades se orientarían a la divulgación y promoción del Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones y a la posible concesión del espectro radioeléctrico. Un aspecto que resulta importante plantear a

partir de los comentarios anteriores y tomando en cuenta, entre otros factores, que el plazo de vigencia del contrato de préstamo vence en el mes de mayo del 2002, es la necesidad de valorar la viabilidad de ejecución de algunas de las actividades esperadas en algunos componentes, y a partir de ese ejercicio, establecer un marco de acción que incluso podría involucrar la posibilidad de no aplicar parte de los recursos previstos si de acuerdo con un análisis del costo beneficio de las acciones pendientes así lo amerita, aspecto para el que se requiere, además de las consideraciones técnicas, tomar en cuenta la política del Gobierno en torno al proyecto y reprogramar, de acuerdo con prioridades y alcances del contrato, algunos de sus recursos.

Evidentemente debe darse una estrecha coordinación entre la Unidad Ejecutora y el Ministerio en cuanto a las actividades por desarrollar, de acuerdo con los componentes establecidos en la Ley.

En el “Informe anual de avance físico y financiero del 2000”, remitido por el Ministerio de Hacienda, no se reporta en forma detallada lo realizado por esa Unidad Ejecutora, porque no es parte de la estructura del Ministerio, (financiada con recursos incorporados en el Presupuesto Nacional), sino que cuenta con su presupuesto y programación en forma independiente del Ministerio. Sin embargo, se mencionan algunas actividades realizadas en coordinación entre el Ministerio y la Unidad Ejecutora, las cuales se han comentado en el análisis del informe de esa Unidad, principalmente lo relacionado con una consultoría contratada como parte del componente de Fortalecimiento de la Administración Financiera, con el objetivo de apoyar el desarrollo e implantación de una metodología para la programación y evaluación del Presupuesto Nacional, con lo cual, según señala el informe, se identificaron una serie de aspectos que debían ser mejorados para que el proceso se convierta en un instrumento que apoye la toma de decisiones institucional y facilite el proceso de asignación de

recursos sobre la base de los resultados de la gestión presupuestaria.

De lo anterior, se desprende la necesidad de que el Ministerio incluya en su programación y definición de objetivos y metas, aspectos puntuales en torno al seguimiento y coordinación con la Unidad Ejecutora.

Lo anterior permite resaltar la importancia que para el Ministerio de Hacienda y la citada Unidad Ejecutora tiene el tema de la evaluación de gestión de las entidades que componen el Presupuesto de la República, aspecto al cual, por la trascendencia de sus resultados, conviene darle el adecuado seguimiento y apoyo.

En cuanto a acciones tomadas por la Contraloría General que se relacionan con la actividad del Ministerio, se pueden citar las siguientes:

i) Un aspecto importante de mencionar en cuanto a la fiscalización de recursos públicos, es la tendencia creciente que se venía dando de utilizar la cuenta “Depósitos diversos y fondos de terceros” para trasladar recursos del presupuesto y disponer de ellos sin limitación de tiempo para su ejecución y liquidación, lo que con el tiempo hizo que se desvirtuara la finalidad de ese instrumento de aplicación de recursos.

En un principio, el uso de la citada cuenta representaba un mecanismo de excepción para ejecutar ciertos gastos que en razón de su naturaleza constituían un pasivo para el Estado y que en consecuencia, debían devolverse en un momento determinado o aplicar en una finalidad específica sin sujeción a un período presupuestario determinado; sin embargo, en la práctica, como se indicó, no se estaba prestando para esa finalidad, lo que además de desatender principios básicos en materia presupuestaria y algunos de rango constitucional, contraviene una ordenada utilización de los recursos públicos.

Para el período 1999 se abrieron 74

Un aspecto importante de mencionar es la tendencia creciente que se venía dando de utilizar la cuenta “Depósitos diversos y fondos de terceros” para trasladar recursos del presupuesto y disponer de ellos sin limitación de tiempo para su ejecución y liquidación, lo que con el tiempo hizo que se desvirtuara la finalidad de ese instrumento.

“...esta Contraloría General improbo un proyecto de decreto ejecutivo que tenía como principal propósito, dar un tratamiento diferente a los intereses de la deuda interna ... la iniciativa tendía a atenuar los ya tradicionales problemas de orden constitucional y legal que provoca el financiamiento de gastos corrientes u ordinarios con ingresos extraordinarios.”

cuentas, para un monto global de ¢2.465,0 millones, lo que muestra la magnitud de la situación. En razón de lo anterior, se comunicó al Ministerio de Hacienda que a partir del año 2000 la Contraloría General no tramitaría ninguna solicitud de apertura de cuentas, de modo que con fundamento en esa disposición se logró eliminar la utilización de ese procedimiento como mecanismo de ejecución presupuestaria, y además se solicitó que se realizara un estudio detallado de las cuentas existentes para su cierre paulatino, en un primer esfuerzo, de las 149 existentes, se eliminaron un total de 25 cuentas en el período 2000 y se espera ampliar esos resultados en los próximos años, hasta lograr el cierre definitivo

ii) La Contraloría General, a solicitud de las dependencias del Gobierno de la República, venía autorizando el pago de tiempo extraordinario en el caso de funcionarios que se trasladan a programas distintos de aquellos a los que pertenecen presupuestariamente, función que resulta atípica de un órgano de fiscalización superior de la Hacienda Pública, por lo que se realizaron las acciones requeridas para que la asumiera el Ministerio de Hacienda de conformidad con el marco jurídico y técnico vigente, y como parte del proceso de revisión de funciones que ha venido desarrollando esta Contraloría General. Lo anterior generó la emisión de la normativa necesaria, incluyendo un decreto ejecutivo que regula lo concerniente a esa materia, lo que implica un mayor ordenamiento en la ejecución presupuestaria.

iii) Por otra parte, esta Contraloría General improbo un proyecto de decreto ejecutivo que tenía como principal propósito, dar un tratamiento diferente a los intereses de la deuda interna en función de reflejar el efecto que la inflación tiene en los intereses desde el punto de vista económico, lo que en términos generales, para efectos presupuestarios, se reflejaría en el traslado de ¢91.012,6 millones de la categoría de la clasificación económica de “Intereses y comisiones de la deuda

interna”, a la categoría de “Amortización de pasivos”, de modo que, según lo propuesto por el Ministerio de Hacienda, “...este componente no debería considerarse como un gasto corriente, sino mas bien como un gasto de capital...”.

En ese sentido, es importante indicar que por cuanto el 99,8% de los intereses internos aprobados en el Presupuesto de la República se financiaron con “Títulos valores de deuda interna”, que es un ingreso extraordinario, la iniciativa tendía a atenuar los ya tradicionales problemas de orden constitucional y legal que provoca el financiamiento de gastos corrientes u ordinarios con ingresos extraordinarios.

En forma resumida, entre las principales razones por las que no se aprobó la propuesta, están las siguientes: el fenómeno inflacionario afecta a todas las cuentas fiscales, no sólo a los intereses; la inflación obligaría a corregir los registros pasados, lo cual no es una práctica utilizada; la inflación produce una disminución real en la deuda que equivale a una amortización implícita, pero es la inflación y no el pago el que se asimila a la amortización; la deuda se contrae en una “especie” y si ocurre una baja en el precio unitario de esa especie, y el Gobierno reconoce un pago por ese concepto, no se puede estimar como una amortización, sino como una compensación; si se registra como amortización la reducción del valor real de la deuda, sin alterar el valor facial, se presenta una inconsistencia entre saldos y flujos; los defectos de las cuentas atribuibles a la inflación no necesariamente deben generar una modificación al sistema de registro, sino a su interpretación; todos los registros en el sector descentralizado deberían modificarse, las cuentas del sector financiero, especialmente, sufrirían cambios sustanciales; el costo podría ser muy alto, pues sería necesario registrar cada vez que se realiza un pago de intereses, cuánto es atribuible al componente inflacionario y cuánto a interés real.

1.2.2 Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Conforme a la Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), N° 4786 del 5 de julio de 1971 y sus reformas, y considerando la creación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), mediante la Ley N°. 7798 de 30 abril de 1998, el MOPT establece su misión en la Ley del Presupuesto Ordinario y Extraordinario para el Ejercicio Económico del año 2000, en los siguientes términos: *“Ejercer la rectoría del Sector Transportes, a través de la planificación, coordinación y supervisión; así como regular lo relativo de otros servicios asociados al Sector, y fungiendo como actor clave para fomentar el desarrollo económico y social del país, en armonía con la calidad ambiental”.*

Asimismo, como objetivos Institucionales permanentes el MOPT tiene, entre otros, los siguientes:

- Ejercer la rectoría del Sector Transportes mediante la dirección, conducción y fiscalización de las acciones.
- Dictar las políticas y lineamientos para que el Sector Transportes dé un adecuado servicio al usuario, acorde con las disponibilidades de recursos y los requerimientos del país.
- Garantizar que las obras públicas respondan a las prioridades establecidas en los programas y planes del Sector Transportes.

Por otro lado, algunos objetivos planteados por la Entidad, para el ejercicio económico del año 2000 fueron:

- Realizar las modificaciones legales institucionales necesarias que permitan modernizar los servicios de transporte, con el fin de que sirvan de estímulo y desarrollo al país.

- Formular las políticas de conservación, mejoramiento y construcción para la infraestructura y servicios de transportes.
- Aprovechar al máximo los recursos disponibles, a fin de realizar la inversión en aquellos proyectos de la Red Cantonal que ofrezcan posibilidades de mayor desarrollo económico y social.
- Desarrollar e impulsar nuevos sistemas de contratación y financiamiento, mediante una mayor participación del sector privado.

Considerando lo mencionado anteriormente, se hace una reseña de algunos aspectos referentes a la gestión del MOPT durante el ejercicio económico del año 2000, cuyo presupuesto definitivo ascendió a ¢51.913,5 millones. En la ejecución del presupuesto para el año 2000, se visualiza una subejecución general en todas las partidas. Tal como se observó en el año anterior, la ejecución presupuestaria global representó un 99% del presupuesto, aunque únicamente un 45% es gasto efectivo y un 54% representan compromisos presupuestarios. Dicho aspecto ha sido señalado en anteriores ediciones de la Memoria Anual, ya que ha sido práctica del MOPT realizar su ejecución presupuestaria en año y medio —50% más del tiempo normal para un ejercicio económico—, evidenciando que los presupuestos no corresponden o no se fundamentan en una adecuada planificación integral, de todos y cada uno de sus programas.

De la revisión de la estructura programática, los programas con mayor incidencia en el presupuesto, y que tienen una relación directa con la función sustantiva del MOPT, son: «327 Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal» (16,2%), «331 Transporte Terrestre», (5,4%) y «332 Proyectos y Transferencias Sectoriales» (65,7%), los cuales representan un 87,3% del presupuesto total.

Ha sido práctica del MOPT realizar su ejecución presupuestaria en año y medio evidenciando que los presupuestos no corresponden o no se fundamentan en una adecuada planificación integral, de todos y cada uno de sus programas.

“...la meta establecida para el producto denominado Red Vial Cantonal Mejorada, de 2.375 kilómetros mejorados, se logró en apenas un 45%.”

Para el programa 327 «Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal», en concordancia con el comentario anterior sobre el desfase de la ejecución presupuestaria, se ejecutó un 95% del presupuesto, del cual un 65% fue gasto efectivo y un 30% compromisos (más de €2.300,0 millones). Cabe destacar que la meta establecida para el producto denominado Red Vial Cantonal Mejorada, de 2.375 kilómetros mejorados, se logró en apenas un 45%. Por otra parte, de la lista de obras incluida en el presupuesto, dentro de la partida «Construcciones Adiciones y Mejoras», no se ejecutó ninguna, dejándose el monto total de dicha partida en compromiso.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
AVANCE FÍSICO ANUAL - PROGRAMAS 327 y 331

Productos Finales (Programáticos)	Unidad / Medida	Meta programada	Meta alcanzada	% Alcanzado
<i>Programa 327:</i>				
<i>Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal</i>				
1- Red vial conservada	Kilometro	4.000	4.917	123%
2- Red vial mejorada	Kilometro	2.375	1.066	45%
3- Puentes de la red vial cantonal construidos y conservados	Metro lineal	600	661	110%
4- Canalización y protección de riberas	Metro cubico	86.500	734.833	849% ^{1/}
<i>Programa 331:</i>				
<i>Transporte Terrestre</i>				
1- Flota vehicular revisada	Vehiculo	80.000	139.600	174%
2- Tarifas de servicio de transporte público	Recomendación tarifaria	120	74	62%
3- Permisos de transporte público otorgados	Permiso / concesión	17.120	16.511	96%
4- Señalamiento vial	Unidad	5.015	9.354	186%
5- Obras viales menores	Obra construida	10	3	30%
6- Licencias de conducir emitidas	Conductor acreditado	230.000	254.000	110%
7- Docentes y estudiantes de I y II ciclo, policías, padres de familia y otros capacitados en materia de seguridad vial y afines	Persona	24.878	25.456	102%

1/ La meta alcanzada se justifica en el apoyo recibido del CONAVI, así como también en que para la meta programada no se habían incluido los trabajos por administración.

Fuentes: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, 2000.
Informe de Evaluación Presupuestaria del Año 2000 - MOPT.

En el programa «331 Transporte Terrestre» se ejecutó un 99% del presupuesto, del cual el gasto efectivo fue el 80% y se dejó en compromiso aproximadamente un 19%, lo anterior se refleja también en el incumplimiento de metas de tres de los siete productos programados, sobre recomendaciones tarifarias de transporte público, otorgamiento de permisos de transporte público, y obras viales menores.

Lo anterior debe ser subrayado, dada la importancia de alcanzar la totalidad de las metas de este programa para lograr el cumplimiento de sus objetivos, que versan sobre sistemas y servicios de transporte, flota vehicular, transporte remunerado de personas, seguridad vial, etc.

En cuanto al programa 332 Proyectos y Transferencias Sectoriales, es pertinente mencionar que mediante este programa se financian proyectos para el mejoramiento de la infraestructura vial, así como para mejorar los sistemas de transporte, a través de otras entidades, tales como gobiernos locales, organizaciones privadas de interés público, instituciones públicas descentralizadas, Consejo Nacional de Concesiones, Comisión Nacional de Emergencias y CONAVI, entre otras. Para este programa se ejecutó un 99% del presupuesto, del cual un 33% fue gasto efectivo y un 66% corresponde a compromisos; lo anterior deja patente lo comentado de manera reiterada respecto a la subejecución

presupuestaria y desfase de programas. Sobre este particular conviene mencionar que el gasto más representativo de este programa es el aporte a CONAVI, aproximadamente un 94% del total del programa.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
PROGRAMA 332: PROYECTOS Y TRANSFERENCIAS SECTORIALES

Destino de la transferencia	Monto (millones de €)	Porcentaje
Consejo Nacional de Vialidad	9.650,0	94,0%
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	130,0	1,3%
Comisión Nacional de Emergencias	302,0	2,9%
Otras	179,3	1,7%
TOTAL	10.261,3	100,0

Fuentes: Informe de Evaluación Presupuestaria del Año 2000 - MOPT
Informe Anual de Evaluación Presupuestaria del MOPT,
Ejercicio Económico del 2000, elaborado por el Ministerio de Hacienda

Respecto a la fiscalización efectuada por la Contraloría General de la República (CGR) a la ejecución de fondos revalidados para proyectos específicos, y que ese Ministerio trasladó posteriormente al CONAVI, se determinaron deficiencias o irregularidades sobre plazos incontrolables para la ejecución de las obras (órdenes de inicio inoportunas, suspensiones, ampliaciones, ritmo de trabajo no acorde con cronogramas) y sobre aspectos técnicos constructivos. En cada uno de los casos se emitieron las disposiciones pertinentes, a fin de corregir las respectivas deficiencias.

Cabe destacar también que durante el año 2000 se envió al Ministerio Público una Relación de Hechos, sobre aspectos relativos a eventuales responsabilidades de funcionarios del MOPT, producto de la fiscalización sobre el “Proyecto de construcción de las casetas de pesaje de Esparza, Ochomogo y Búfalo (Limón)”, específicamente en lo que se refiere a adelantos de capital para la compra de materiales para el citado proyecto, el cual al igual que la mayoría de proyectos, no se concluyó en el plazo inicialmente pactado para su ejecución.

El control de pesos en carreteras es un aspecto muy importante, ya que mediante un adecuado sistema de control se evitaría su deterioro acelerado por sobrecargas, para las cuales no están diseñados los pavimentos. Por lo tanto, a la conclusión de las casetas de pesaje en construcción, así como a la construcción de nuevas casetas, incluyendo el equipamiento y tecnología necesarios, debe dársele la prioridad requerida, para que entren en funcionamiento con la adecuada oportunidad. Así las cosas, y considerando que el MOPT mantiene la rectoría sobre el sector transporte, debe estar vigilante y ser garante del cumplimiento efectivo de este control, el cual se efectúa a través de CONAVI, esto último según lo establece la Ley de Creación del CONAVI, N° 7798 del 30 de abril de 1998.

Es importante también la vigilancia que el MOPT ejerza como dependencia rectora en materia de transporte, en torno a observaciones que esta Contraloría hace sobre las contrataciones para el mejoramiento de la red vial, las cuales atañen al funcionamiento del CONAVI. Por el volumen de las mismas, así como por el impacto que presentan en el desarrollo económico nacional, éstas presentan un especial interés.

Al respecto, ha sido motivo de especial preocupación para la Contraloría General el manejo de los Expedientes Administrativos, instrumento fundamental para garantizar la transparencia de los procesos de contratación pública, pues se han detectado casos frecuentes de información que no se encuentra en el expediente y, que al requerimiento de la parte es negada o incluso, en caso de ser requerida por la misma Contraloría General, es remitida pero con la observación de que no se había agregado al expediente, pese a que por ley forma parte de él.

Entre otros casos que se pueden mencionar, se encuentra la Licitación Pública N° 002-99, para la construcción de los puentes menores de la Carretera Parrita-Quepos, por ¢753.891,1, que se confirmó después de analizar los argumentos de los recurrentes formulados al presentarse los recursos de apelación contra las adjudicaciones y considerar que no les asistía la razón; la Licitación Pública N° 20-99, para el mantenimiento rutinario de la red de Cartago, por la suma de ¢252.791,8, recurso que se rechazó por improcedencia manifiesta, al tener el apelante un condicionamiento en su garantía de participación; la Licitación Pública N° 34-99, para la “Construcción de la intersección a desnivel de la rotonda de la “Y Griega”, por un monto de ¢1.169.853,5, que se confirmó y se previno a la Administración sobre el manejo de los expedientes y finalmente, las Licitaciones Públicas N° 23-99 y 25-99, para el mantenimiento rutinario de la red de San

Ha sido motivo de especial preocupación para la Contraloría General el manejo de los Expedientes Administrativos, pues se han detectado casos frecuentes de información que no se encuentra en el expediente.

Relacionado con materia de contratación en el MOPT, se evidencia una problemática en los carteles de licitación de obras, sobre diferentes aspectos tales como las especificaciones técnicas, los reajustes de precios, el sistema de evaluación de ofertas, entre otros; lo que conlleva atrasos en los procesos licitatorios y por ende atrasos en la ejecución de las obras.

Carlos, y mantenimiento rutinario de la red del Atlántico, por ₡102.308,5 y por ₡297.400,5, recursos que se declararon con lugar, al haberse variado el criterio técnico de calificación en cuanto a anteriores incumplimientos técnicos no demostrados, o que generaba una violación del debido proceso y del principio de inocencia.

Por otra parte, relacionado con materia de contratación en el MOPT, de conformidad con las resoluciones de esta Contraloría sobre recursos, tanto de objeción a carteles de licitación, como de apelación a adjudicaciones, es pertinente señalar que, se evidencia una problemática en los carteles de licitación de obras, sobre diferentes aspectos tales como las especificaciones técnicas, los reajustes de precios, el sistema de evaluación de ofertas, entre otros; lo que conlleva atrasos en los procesos licitatorios y por ende atrasos en la ejecución de las obras.

En razón de todo lo mencionado anteriormente, se puede señalar que no se logró un cumplimiento total de los objetivos del MOPT, tanto los permanentes como los que estableció para el ejercicio económico del año 2000.

1.2.3 Ministerio de Educación Pública

Para un análisis objetivo de la gestión institucional que ponga en evidencia los logros en el sistema educativo costarricense, gratuito y obligatorio, es necesario referirse a varios factores como escolaridad, deserción, repitencia, excelencia, entre otros; sin embargo, en esta oportunidad se analizarán aspectos como la asignación de los recursos financieros dentro del presupuesto de esa cartera ministerial para el cumplimiento de los objetivos y las metas programadas.

El gasto en educación se mantiene en un nivel elevado, lo cual responde a la disposición constitucional relativa a la asignación de un 6% del Producto Interno Bruto para la educación. Si se compara el monto del presupuesto del Ministerio de Educación Pública (MEP) con el total del Presupuesto Nacional de la República, al Ministerio le correspondió un 22% del total de gastos presupuestados al inicio del año 2000. Otro elemento importante que incide en la magnitud de los gastos de ese Ministerio es el crecimiento en la población costarricense, que según datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, ha experimentado una tasa de crecimiento lineal del 1,8% para el 2000. Esto aunado al incremento en la demanda educativa por parte de estudiantes extranjeros, de tal forma que la matrícula inicial en educación para el año 2000 llegó a los 889.972 estudiantes, reflejando una tasa de crecimiento promedio anual de 3,1%, según datos suministrados por el Departamento de Estadística del Ministerio de Educación Pública.

Con el fin de determinar la flexibilidad o inflexibilidad del presupuesto del Ministerio, factor que incide directamente en el cumplimiento de su misión, es conveniente realizar de forma muy general el análisis de los gastos por su objeto, para lo cual se presenta el siguiente cuadro:

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
PRESUPUESTO INICIAL APROBADO PARA EL AÑO 2000,
DISTRIBUCIÓN POR OBJETO DEL GASTO

-En millones de colones-

Partidas por objeto del gasto	Monto presupuesto	Porcentaje
Servicios personales	139.422,7	64,8%
Servicios no personales	2.365,7	1,1%
Materiales y suministros	277,7	0,1%
Maquinaria y equipo	341,3	0,2%
Construcciones, adiciones y mejoras	94,0	0,0%
Transferencias corrientes	66.017,4	30,7%
Transferencias de capital	6.546,4	3,0%
Servicio de la deuda pública	113,3	0,1%
TOTAL	215.178,5	100,0%

Como se observa en el cuadro anterior las partidas de Servicios personales y Transferencias corrientes y de capital absorben un 99% del total de gastos de ese Ministerio, dichos conceptos incluyen lo que corresponde a salarios y cargas sociales, y las transferencias para financiar la educación superior, en la que sobresale el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior -FEES-, así como las transferencias a las juntas de educación y administrativas con el fin de atender los gastos de operación, compra de material didáctico, costos de mantenimiento y construcción de infraestructura educativa, asunto este último sobre el cual se incluyen algunas consideraciones al final de este acápite. Queda un sobrante de recursos financieros para cubrir otros destinos, como son las partidas de Materiales y suministros, Maquinaria y equipo y Construcciones, adiciones y mejoras; a pesar de los esfuerzos realizados por el Ministerio por medio de las juntas y de otras instituciones públicas y privadas para enfrentar el problema de las grandes carencias y necesidades de los centros de enseñanza públicos en aulas, pupitres, sillas, mesas, bibliotecas, laboratorios, centros de informática, gimnasios, comedores, baños, etc. (según estadísticas elaboradas por el propio Ministerio). Esto ha significado para muchos centros educativos la negación de matrícula a los estudiantes, por falta de la infraestructura y equipamiento adecuada, impidiendo el derecho a una enseñanza gratuita, y a la población que tiene acceso a los centros educativos con tales limitaciones, no se les ofrecen condiciones para obtener una educación de calidad.

De acuerdo con datos suministrados por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, al 31 de diciembre de 1999, la subpartida de

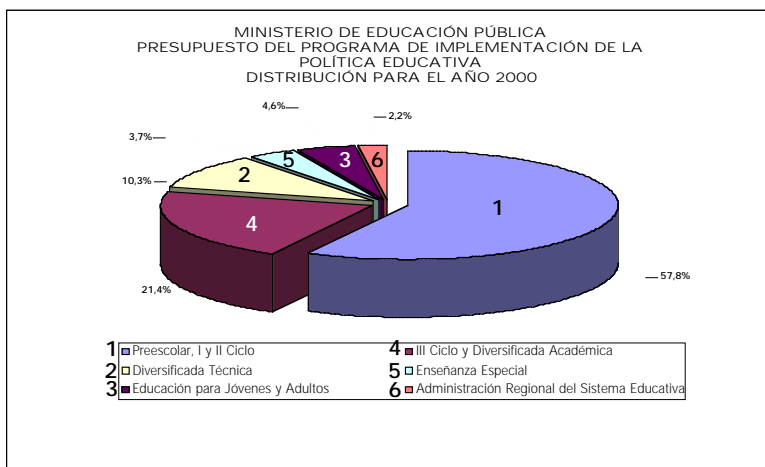
«Sueldos para cargos fijos» mostraba un sobrante presupuestario de ¢2.341,9 millones y al 31 de diciembre del año 2000 la misma subpartida presentaba un sobrante de ¢7.629,3 millones, lo anterior

sin considerar los remanentes que posiblemente se produjeron por concepto de cargas sociales. Esta situación evidencia una inadecuada estimación de las necesidades en materia de recursos humanos de ese Ministerio, provocando a su vez una asignación de recursos inadecuada en vista de otras necesidades urgentes ya indicadas, a las que se les asignan sumas insuficientes para cubrir las, lo cual atenta contra el equilibrio entre cobertura y la demanda social por alcanzar una educación de calidad que a la vez facilite elevar las oportunidades en el mundo del trabajo y al disfrute pleno de la ciudadanía.

A continuación se presentan comentarios relativos a resultados de la gestión del MEP, en cuanto a la ejecución física.

El presupuesto de dicho Ministerio para el año 2000, estaba constituido por cinco programas, de los cuales el más importante por su monto como por las características especiales que reúne, que impactan la atención de la demanda educativa, es el programa 573 «Implementación de la Política Educativa», que absorbe un 75% de los gastos iniciales previstos para el año 2000 en dicha Cartera y que experimentó un crecimiento del 28% con respecto al año inmediato anterior, bajo el título de «Atención Demanda Educativa».

La inadecuada estimación de las necesidades en materia de recursos humanos del Ministerio de Educación provoca una asignación de recursos inadecuada en vista de otras necesidades urgentes, lo cual atenta contra el equilibrio entre cobertura y la demanda social, por alcanzar una educación de calidad, que a la vez facilite elevar las oportunidades en el mundo del trabajo y al disfrute pleno de la ciudadanía.



Como se puede apreciar en el gráfico presentado, un 89% del presupuesto corresponde a los siguientes subprogramas: N° 01 «Enseñanza Preescolar, I y II Ciclo, subprograma N° 02

La gran mayoría de metas programadas en “Enseñanza Preescolar I y II ciclos”, presenta niveles de logro bastante significativo, que superan en muchos casos el 91%.

«III Ciclo y Educación Diversificada Académica y al subprograma N° 03 III Ciclo Educación Diversificada Técnica.

La enseñanza especial, la educación de jóvenes y adultos, que básicamente está destinado a aquellas personas que han desertado del sistema y que se hace un esfuerzo por reincorporarlos, y la administración regional del sistema educativo, representan un 11% del total inicial del Programa Implementación de la Política Educativa.

Mediante la gestión de estos subprogramas se procura el logro de los objetivos y las metas programadas, relacionadas con la cobertura en los diferentes niveles de enseñanza, las tasas de escolaridad en la preescolar, primaria y la secundaria, ruptura de los círculos de inequidad que permitan la oportunidad de acceso, la permanencia y el éxito de los estudiantes en el sistema educativo.

Con respecto al cumplimiento de las metas, el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria, ofrece la siguiente información:

a) Subprograma 1 “Enseñanza Preescolar I, II Ciclos”

La gran mayoría de metas programadas para este subprograma presenta niveles de logro bastante significativo, superan en muchos casos el 91%. No se alcanzó el 100% por factores externos al Ministerio como fue el cambio de fecha de ingreso a clases, tanto en la preescolar como en el primer grado de la primaria. Con respecto a la meta: “Población con aprendizaje idioma extranjero(radial)” el logro fue de un 67,7% debido a la disponibilidad de los espacios radiales, que en la mayor parte de los casos son donaciones, otro factor que pudo incidir en este resultado es que el servicio está dirigido a las escuelas unidocentes, por lo que la participación voluntaria del docente es importante. No se alcanzó la meta “Población con aprendizaje idioma extranjero (presencial)” por limitaciones en cuanto a la disponibilidad del recurso humano, y en cuanto a la meta “Población con aprendizaje en informática” se sobrevaluó la meta, lo que produjo un 90,7% de logro.

Como un esfuerzo más para mejorar la calidad de la educación, en este

subprograma se consideran los siguientes productos o metas.

Escuelas de excelencia: esta meta se logró en un 108,7% y consiste en brindar a la población estudiantil de las áreas geográficas urbano marginales la posibilidad de contar con una escuela que brinde todos los productos: horario ampliado, atención prioritaria, servicios de psicología, servicios de salud, segundo idioma, formación de valores, entre otros.

Población formación de valores: esta meta se logró en un 99,3% es un esfuerzo más para obtener niveles superiores de calidad al retomar como parte de los temas tratados en el aula los aspectos éticos y morales que los ciudadanos deben observar.

La asignación presupuestaria para este subprograma se ejecutó en un 91,7% (autorizado: ₡92.755,1 millones y devengado: ₡85.093,6 millones), lo que es similar con la proporción lograda en el cumplimiento de las metas.

b) Subprograma 2 “III Ciclo y Educación Diversificada Académica”

La meta «Población con aprendizaje en informática» se logró en un 96,9%, esto quiere decir que de una población de 96.120 estudiantes, 95.115 recibieron esa capacitación, no se alcanzó la cobertura prevista por falta de recursos económicos; igual suerte corrió la meta «Programa de telesecundaria», cuya ejecución alcanzó un 61,1% debido a errores en la programación de la meta.

La apertura de centros educativos no se cumplió en un 100% por factores externos, en especial por limitaciones de recursos por parte de las comunidades, como es la disponibilidad de terrenos.

Las demás metas programáticas fueron sobrepasadas en porcentajes importantes debido a varios factores, entre ellos, el incremento en la transferencia a favor del Fondo Nacional de Becas FONABE- que pasó de ₡614,3 millones en 1999 (ingreso real) a ₡1.129,5 millones en el 2000 (ingreso real a junio del 2000, proyectado a diciembre del 2000), así como por el incremento en la matrícula.

PROGRAMA 573: IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA
 RESULTADOS FÍSICOS DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2000
 POR PRODUCTOS, SEGÚN SUBPROGRAMAS

PRODUCTOS	Unidad de medida	Preescolar			Primaria (1º y 1º Ciclo)			Secundaria académica (II Ciclo y Educ. div. académica)			METAS		
		METAS			METAS			METAS			METAS		
		P 1/	A 1/	%	P	A	%	P	A	%	P	A	%
1- Población atendida	Educativos	66.714	63.362	95,0%	510.629	506.925	99,3%	173.020	181.569	104,9%	48.599	48.831	100,5%
2- Población materno infantil	Educativos	1.100	1.114	101,3%									
3- Población formación de valores	Educativos	510.629	506.925	99,3%									
4- Escuelas de excelencia	Educativos	35.000	38.051	108,7%									
5- Centros educativos nuevos	Aulas				1.200	1.200	100,0%	900	897	99,6%			
6- Servicios nuevos especializados	Servicios												
7- Población con aprendizaje idioma extranjero (radial)	Educativos				16.260	11.014	67,7%						
8- Población con aprendizaje idioma extranjero (presencial)	Educativos				285.165	260.356	91,3%						
9- Población con aprendizaje en informática	Educativos				243.589	221.000	90,7%	98.120	95.115	96,9%			
10- Instituciones con acceso a informática educativa	Centros educativos				69	69	100,0%	42	60	142,9%			
11- Servicios mejorados en la escuela atención prioritaria	Educativos				55.187	55.843	101,2%						
12- Programa de telesecundaria	Programas							72	44	61,1%			
13- Población de secundaria de escasos recursos con beneficio ec.	Estudiantes							3.300	7.279	220,6%	2.900	4.515	155,7%
14- Población rural de secundaria con servicios de transporte	Estudiantes							20.468	25.068	122,5%	18.727	20.510	109,5%
15- Acreditación técnicos medios	Estudiantes										3.888	n.d.	
16- Población con necesidades especiales integrada	Educativos										420	3.042	724,3%

1/ P= programada; A = alcanzada
 2/ Corresponden a servicios educativos nuevos
 3/ Se refiere a centros educativos nuevos y aulas financiadas

Fuente: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, 2000
 Informe anual de evaluación presupuestaria del ejercicio económico de 2000 del Ministerio de Educación Pública



De las metas que no fueron alcanzadas en el MEP, el 17,6% no se cumplió por falta de recursos financieros y humanos.

c) Subprograma 3 “III Ciclo Educación Diversificada Técnica.

En este subprograma de un total de 4 productos y metas anuales, se lograron 3 y queda una meta pendiente de información, ya que está en proceso de recopilación en vista de que está sujeta al informe final del curso lectivo del 2000.

En cuanto a la ejecución del presupuesto se refiere, según datos obtenidos del sistema de liquidación de egresos del Presupuesto Nacional al 31 de diciembre de 2000, de ¢16.692,5 millones autorizados se ejecutaron ¢16.670,4 millones.

d) Subprograma 4 “Enseñanza Especial”

La integración de estudiantes con discapacidad al sistema regular causó una disminución en la demanda, por lo que la meta relativa a población atendida con necesidades especiales no se alcanzó; sin embargo, el informe de evaluación presupuestaria cataloga este resultado como favorable para el desarrollo del Sistema Educativo.

e) Subprograma 5 “Educación de Adultos”

El plan anual operativo planteó la evaluación de este subprograma por medio de cinco indicadores de cobertura a cinco poblaciones distintas entre sí, las cuales se clasifican según el tipo de educación que se requiere y el horario de prestación, a saber, proyectos de alfabetización, suficiencia en primaria y secundaria y escuelas nocturnas en educación primaria y secundaria.

En este subprograma de los cinco indicadores de metas anuales, se cumplieron cuatro de ellos y una meta no se logró por disminución en la demanda por educación regular en escuelas nocturnas; sin embargo, se cumplió en más de un 80%.

f) Subprograma 6 “Administración Regional del Sistema Educativo”

En este subprograma se superó ampliamente la meta propuesta al inicio de año, la cual se midió con un indicador de procesos que cuantifica la cantidad de estudios de planificación de desarrollo educativo regional elaborados durante este año. La meta programada fue de 302 estudios y se realizaron 1.344, por lo que se superó en un 445%.

Consideraciones generales sobre la labor del Ministerio de Educación Pública en el año 2000.

A través de la gestión realizada por el Ministerio de Educación Pública, se alcanzó el 59,6% de las metas programadas, con un gasto devengado de ¢195.688,5 millones, que en términos relativos significa un 90,5% del presupuesto definitivo para ese año. De acuerdo con el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria, correspondiente al ejercicio económico del año 2000, remitido por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, de dichas metas un 90% tienen resultados de logro mayores al 85% y un 80% tienen logros superiores al 90%. De las metas que no fueron alcanzadas, que en términos relativos llegan al 36,2%, un 41,2% de ellas no se alcanzaron por factores externos, un 29,4% dependen de factores de demanda de servicios educativos y el 17,6% no se cumplió por falta de recursos financieros y humanos. Es aquí donde cobra importancia revisar de una forma minuciosa los procedimientos o rutinas que utilizan para estimar las asignaciones presupuestarias en la subpartida de «Sueldos para cargos fijos», en vista de los sobrantes obtenidos al final de los años 1999 y 2000 (¢2.341,9 millones y ¢7.629,3 millones, respectivamente, sin considerar los remanentes que posiblemente se produjeron por concepto de cargas sociales), con el fin de liberar recursos para aplicarlos en otros fines que se derivan de las reales necesidades del sistema educativo.

Por otra parte, cabe mencionar que la problemática existente en materia de infraestructura, en el área de la educación pública, sobre todo en las zonas rurales, en las cuales escuelas y colegios, presentan grandes deficiencias en número y calidad, fue atendida durante el año 2000 por el Ministerio de Educación Pública por medio del plan «Más Aulas para ser Mejores», que pretende lograr mejores condiciones de infraestructura escolar en el país, dotando de recursos a las Juntas de Educación, las cuales bajo la supervisión de la Cartera de Educación, realizarían las obras.

Para ello se ha requerido de esta Contraloría General una serie de autorizaciones de contratación directa a favor de las Juntas de Educación, las cuales gestionan por sí mismas pues tienen la suficiente capacidad jurídica, dado que los montos, que no exceden de los seis millones de colones, sí desbordan la capacidad de contratación directa de esos entes, que por tradición manejan presupuestos bastante bajos.

En atención a la importancia de estas obras para la población escolar de muchas comunidades rurales del país, la Contraloría General ha atendido estas gestiones con celeridad y en la forma más favorable posible. Al propio tiempo, formuló en su momento una serie de recomendaciones, como la publicidad en la zona de cada proyecto, para interesar a la empresa local, así como el apoyo de las respectivas corporaciones municipales, el establecimiento de perfiles claros en el cartel, de las condiciones de las obras y de los contratistas, basados en mecanismos simples de elección, fundamentalmente en precio; el apoyo logístico del Ministerio y la advertencia expresa de que algunos de esos contratos podrían requerir del refrendo por parte de este Órgano Contralor.

Si bien las obras producto del plan «Más Aulas para ser Mejores» son ejecutadas por las Juntas de Educación, con el apoyo logístico del Ministerio de Educación Pública, no pueden obviarse las

competencias y responsabilidades que en esa ejecución pueda tener la Dirección General de Edificaciones Nacionales del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, quienes han de velar, aún en este caso, por la correcta construcción de las aulas.

1.2.4 Regímenes especiales de pensiones

En la Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2000, en el título 116, programa 743, se dispuso la suma de ¢116.988,6 millones, para la atención del gasto de las pensiones durante ese ejercicio. Como parte de los objetivos específicos anotados en el título 116 se consignó: “Actualizar los montos de los beneficios de pensión a lo correspondiente, según resulte de la depuración de los registros contables históricos”.

Para cumplir con tal requerimiento y solucionar la problemática relacionada con la existencia de anomalías en la planilla de pensionados, determinadas desde el primer semestre de 1996, la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) ha venido desarrollando un Proyecto de Depuración Contable con el fin de subsanar esta situación, no obstante pese a los esfuerzos realizados no se ha logrado resolver en forma integral dicha problemática. Lo anterior ocasiona la existencia de pensionados en condición de sobrepago y subpago, lo que afecta directamente al erario público y atenta contra los contenidos presupuestarios futuros por concepto de pago de pensión.

La carencia de procedimientos automatizados en la DNP para el desarrollo de importantes labores, tales como revisión y aprobación de una pensión, cálculo del monto y determinación de lo que le corresponde a un pensionado por concepto de revaloración o reajuste de su pensión, han sido aspectos señalados por esta Contraloría General.

La carencia de procedimientos automatizados en la DNP para el desarrollo de importantes labores, tales como revisión y aprobación de una pensión, cálculo del monto y determinación de lo que le corresponde a un pensionado por concepto de revaloración o reajuste de su pensión, ha sido ya señalada por esta Contraloría General.

En relación con la situación financiera en la atención de las pensiones, los indicadores más inmediatos señalan que la problemática está lejos de resolverse. El déficit se ha acercado al 2% del PIB en el año 2000.

La inexistencia de procedimientos definidos y la falta de controles, aunado a la ausencia de automatización, afectan los procesos de trabajo de la Dirección Nacional de Pensiones, lo que a su vez genera repercusiones económicas y sociales a nivel nacional, dado que los inadecuados procedimientos internos -financiero contables-, no sólo derivan en perjuicio de los pensionados sino también repercuten sobre los fondos de pensiones y por ende en el Presupuesto Nacional.

Las anteriores situaciones también han sido señaladas en reiteradas oportunidades por la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cabe mencionar que el Proyecto de Depuración Contable forma parte de uno de los componentes de un proyecto más amplio de la DNP denominado Sistema Integrado de Gestión (SIG), el cual persigue la automatización de los procesos realizados por esa dependencia en procura de la creación de expedientes electrónicos con todos los controles y pistas de auditoría requeridas.

El SIG fue contratado a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) a finales de 1997 y debía entrar en vigencia en agosto de 1998; no obstante, al 31 de enero de 2001, fecha en la cual vencía la última de las cuatro prórrogas a las que ha sido sometido dicho proyecto, no ha sido posible su implementación y funcionamiento.

Esta Contraloría General, consciente de la importancia que tiene para la DNP la realización y conclusión de los citados proyectos emprendidos por esa Dirección, considera urgente que se adopten las acciones pertinentes y oportunas para que dichos proyectos efectivamente sean finalizados y puestos en práctica y para que en su diseño, desarrollo e implementación, se tomen en cuenta todos los mecanismos y aspectos de control importantes que permitan a esa Dirección operar de una manera más segura, eficiente y eficaz, con lo cual se estarían atendiendo en gran medida las múltiples disposiciones y recomendaciones de la Contraloría General de la República y de la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tendentes a mejorar la administración y control de los regímenes de pensiones.

En relación con la situación financiera en la atención de las pensiones, los indicadores más inmediatos señalan que la problemática está lejos de resolverse. El déficit en este concepto, bajo el nuevo estándar de las cuentas nacionales, se ha acercado al 2% del PIB en el año 2000, en contraste con el signo de disminución que evidenció en el año anterior.

Se confirma así la evolución que esta Contraloría anticipó en su Memoria Anual 1999. Comparativamente, el régimen de la Caja Costarricense de Seguro Social muestra sostenibilidad, con un superávit cercano al 1% del PIB (levemente inferior a lo observado en la primera mitad del decenio).

INFORMACION FINANCIERA SOBRE REGIMENES DE PENSIÓN

-En millones de colones-

	1991	1994	1997	1998	1999	2000
Gasto en pensiones del Estado	13.057,6	30.990,9	61.937,3	76.665,5	87.204,9	112.010,3
Déficit en pensiones del Estado 1/	-11.313,0	-25.904,1	-55.275,2	-67.098,2	-76.227,7	-93.333,3
% del PIB	-1,3	-1,6	-1,9	-1,9	-1,7	-2,0
Superávit del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) 2/	8.727,0	16.348,4	18.997,0	29.610,2	38.941,1	44.622,6
% del PIB	1,0	1,0	0,6	0,8	0,9	0,9
Aporte del Estado al Régimen IVM 3/	1.060,5	2.016,1	4.387,2	4.823,6	5.854,9	6.746,6
% del PIB	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1

Se utilizó la nueva serie de Producto Interno Bruto (PIB)
 1/ Incluye cuotas del Estado a la CCSS por pensionados, excepto en 1991
 2/ Exceso productos/gastos en estados financieros de la CCSS
 3/ Reglamentario, según estados financieros de la CCSS

Hay que tomar en cuenta que, en sentido estricto, el déficit en el caso del Gobierno contiene una subestimación, al no cargar a pensiones el servicio de la deuda atribuible a ellas. Se trata entonces de un déficit “primario”.

En sus cuentas generales, el Gobierno obtiene superávit primario, lo que muestra la notable incidencia de las pensiones sobre las operaciones fiscales. La solución al problema financiero tardará mucho tiempo, y las perspectivas son de un agravamiento en el corto plazo por causa de disposiciones recientes que restituyen derechos a los beneficiarios. Resulta apremiante que se tomen medidas para atenderlo en un plazo más corto, dentro de una estrategia de ordenamiento fiscal.

1.2.5 Servicio de la deuda pública

El Gobierno de la República es el subsector en el que se concentra la mayor parte del endeudamiento público interno: del total de la deuda interna del sector público costarricense, el 71,7% corresponde a deuda contraída por dicho subsector. Esta participación relativa aumenta considerablemente al observar la deuda documentada en bonos, pues el 78,3% del total de la deuda bonificada del sector público corresponde a bonos emitidos por el Gobierno de la República.

La deuda interna del Gobierno de la República al finalizar el año 2000 representa cerca del 25% del PIB, manteniendo una participación bastante estable en comparación con 1999. Sin embargo, el endeudamiento externo ha tendido a repuntar su participación, pues al realizar una transformación simple de la deuda externa en colones y dividirla entre el PIB del año correspondiente, se obtiene un notorio aumento de 1,3 puntos porcentuales en el año 2000 con respecto a 1999.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA			
RELACIÓN DEUDA INTERNA / PIB Y DEUDA EXTERNA / PIB			
Año	Deuda Int / PIB	Deuda Ext / PIB	Total
1992	13,8%	14,3%	28,2%
1993	14,2%	14,0%	28,2%
1994	16,7%	12,6%	29,3%
1995	18,6%	12,4%	30,9%
1996	23,8%	9,4%	33,3%
1997	21,5%	9,2%	30,7%
1998	22,2%	9,3%	31,6%
1999	25,4%	9,8%	35,2%
2000	25,8%	11,1%	37,0%

Se utilizó la nueva serie del PIB

En los cálculos anteriores se utilizó la nueva serie del Producto Interno Bruto, lo cual provoca una variación en las relaciones Deuda/PIB. En cuanto a la tendencia evolutiva, se observa que si bien ambos tipos de obligación (deuda interna y deuda externa en relación con el PIB) evolucionaron en sentido inverso, -como imagen una de la otra- en el quinquenio que finalizó en 1998, a partir de ese año este comportamiento se rompe, y ambas relaciones varían en la misma dirección (ambas han estado aumentando).

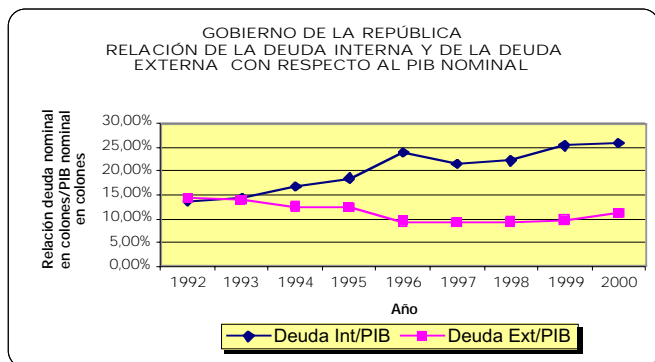
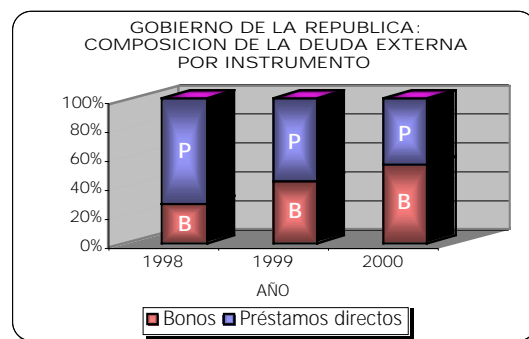
Si se excluyera de este análisis el monto de la deuda contraída con el Banco Central de Costa Rica en 1999, la relación deuda interna/PIB disminuiría en 1999 frente a un aumento en la relación correspondiente a la deuda externa. Éste sería el efecto esperado; sin embargo, para el 2000 tal efecto no se dio, y nuevamente la deuda interna presenta un aumento en su relación como porcentaje del Producto Interno Bruto, ante lo cual es necesario preguntarse si la política de reconversión de deuda interna por deuda externa que se persigue con las leyes N° 7671 del 25 de abril de 1997 y N° 7970 del 22 de diciembre de 1999, está logrando su cometido.

Para el año 2000, la deuda interna alcanzó un 25,8% del Producto Interno Bruto, presentando un aumento de 0,4 puntos porcentuales con respecto a 1999; la deuda externa, por su parte, presentó un aumento en su relación con el PIB de 1,3 puntos porcentuales con respecto al año anterior, alcanzando un valor de 11,1%, lo que deja en evidencia la mayor importancia que está tomando el financiamiento externo en

“Para el año 2000, la deuda interna alcanzó un 25,8% del Producto Interno Bruto, presentando un aumento de 0,4 puntos porcentuales con respecto a 1999; la deuda externa, por su parte, presentó un aumento en su relación con el PIB de 1,3 puntos porcentuales con respecto al año anterior..”

el país, por medio de la colocación de bonos en el exterior.

Aún no se ha dado una disminución en la relación Deuda Interna / PIB, de forma que se pueda asegurar que la fuente externa de financiamiento disminuya la presión de la deuda interna.



variación considerable en el caso del endeudamiento externo, pues dentro de este rubro los préstamos directos han perdido la importancia relativa que mostraban en años anteriores, ante el dinamismo del endeudamiento bonificado, que ha pasado de representar un 26,9% de la deuda externa total en 1998, hasta llegar a un 51,7% en el 2000.

El análisis de los indicadores de sostenibilidad de la deuda, presentado en las ediciones de la Memoria Anual de los años 1998 y 1999, presenta ahora algunas variaciones debido a nueva metodología

En el año 2000 se materializó la colocación de bonos en el exterior, por US\$250,0 millones, por lo que al 31 de diciembre del 2000 se han colocado US\$750,0 millones en total, al amparo de las autorizaciones contenidas en las citadas leyes N° 7671 y N° 7970, para colocar títulos de la deuda en el exterior con el fin de convertir parte de la deuda interna en títulos de moneda extranjera y, de esta forma, obtener condiciones de endeudamiento más favorables y disminuir la presión sobre los recursos financieros en el mercado interno.

En lo que a instrumentos se refiere, se observa una

INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA
-En porcentajes-

	1998	1999 3/	2000
Superávit primario (% del PIB)	-0.54%	2.08%	0.60%
Corregidos por transferencias extraordinarias a o de sector público	1.15%	1.19%	0.41%
Tasa de interés deuda total	18.93%	18.79%	15.51%
Tasa de interés interna 1/	19.04%	19.42%	17.69%
Por intereses pagados	14.48%	16.93%	13.10%
Por ajustes de principal	4.56%	2.49%	4.59%
Tasa de interés externa 1/	18.64%	17.11%	10.39%
Por intereses pagados en U.S.\$	5.75%	6.20%	5.39%
Por depreciación del colón	11.13%	9.87%	6.64%
Por depreciación del dólar	1.76%	1.04%	-1.64%
Tasa de crecimiento del PIB	21.52%	23.26%	7.27%
Diferencia deuda total 2/	-2.59%	-4.47%	8.24%
Diferencia deuda interna 2/	-2.48%	-3.84%	10.42%
Diferencia deuda externa 2/	-2.88%	-6.15%	3.12%

1/ Las tasas de interés y sus componentes se calculan sobre saldos medios totales de la deuda interna, externa o total, según corresponda
2/ Tasa de interés menos crecimiento del PIB
3/ Los datos para 1999 sufrieron variación por ajustes en el monto pagado por intereses

	Saldo al 31-12-1998	Composicion relativa	Saldo al 31-12-1999	Composicion relativa	Saldo al 31-12-2000	Composicion relativa
TOTAL	1254.4	100.0%	1.464.1	100.0%	1677.5	100.0%
Préstamos directos	917.2	73.1%	846.1	57.8%	809.8	48.3%
Bonos	337.2	26.9%	618.0	42.2%	867.7	51.7%
Otros créditos	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%

del cálculo del Producto Interno Bruto. El cuadro anterior incluye dichas variaciones en el período 1998-2000.

Como se puede observar, durante los dos últimos años la tasa de crecimiento del PIB ha excedido a la tasa de interés, sin embargo, durante el año 2000 sucede lo contrario, debido principalmente a la baja tasa de crecimiento del PIB, la cual fue de un 7,27%, casi 16 puntos porcentuales menos que en 1999, por lo que se hace necesario un superávit primario de cierta magnitud mínima para que la deuda no aumente como porcentaje del PIB. No obstante, las cuentas fiscales presentan un superávit primario de alrededor de un 1% o menos si se excluyen movimientos no sostenibles.

Cuando se analiza el costo financiero de la deuda, se debe tomar en consideración tanto los intereses efectivamente pagados, como los ajustes de principal e intereses acumulados. Tomando en cuenta estos conceptos, la tasa efectiva media en el 2000 sobre la deuda interna fue de 17,69%, mientras que para la deuda externa la tasa efectiva fue de 10,39%. Ambas tasas presentan una disminución con respecto a 1999, lo que significa que ambas fuentes de financiamiento resultaron este año menos onerosas que en el año anterior. Sin embargo, el endeudamiento externo tuvo una ventaja de 7,3 puntos porcentuales con respecto al endeudamiento interno, por lo que puede decirse que fue menos oneroso el recurrir al financiamiento externo.

El endeudamiento externo presentó para este año un abaratamiento relativo para el país, explicado por el traslado de deudas contraídas en diferentes monedas europeas a deudas expresadas en Euros, cuyo tipo de cambio respecto al dólar es menor en relación con las monedas en que fue contraída la deuda, sumado a que el Euro no ha logrado estabilizarse en su relación con el dólar, presentando devaluaciones considerables. Si se excluye esta diferencia de 1,64%, la ventaja del endeudamiento externo sería de 5,66 puntos porcentuales, lo cual es aún significativo.

Aunque la tasa por intereses pagados en la deuda interna refleja una disminución (pasando de un 16,93% en 1999 a un 13,10% en el 2000), el monto total de deuda interna presenta un considerable aumento, debido al ajuste por inflación o por principal (pasa de un 2,49% en 1999 a un

4,59% en el 2000). Esto se explica principalmente por dos factores: primero, por la existencia de los títulos "TUDES" (Títulos nominados en Unidades de Desarrollo), cuyo principal se ajusta automáticamente según la inflación; segundo, por la emisión de bonos para el pago de la deuda con el Banco Central de Costa Rica, según el artículo 175 de su Ley Orgánica, que también se ajusta automáticamente a la inflación. Es importante tener presente este indicador, debido a que el saldo de la deuda interna aumenta automáticamente por dichos ajustes, y colabora en gran medida al incremento del principal de la deuda tanto en términos nominales como en cuanto a porcentaje del PIB.

Como consecuencia de este tipo de títulos, la deuda interna presentó una revaluación en su principal de ₡ 51.065,1 millones, y cada año esos títulos presentarán similar efecto sobre el monto total de la deuda interna, aumentando la carga de esta deuda y la tasa de interés efectiva interna.

1.2.6 Ministerio del Ambiente y Energía

En razón de las facultades dadas al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) en la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 del 4 de octubre de 1995, esta Cartera tiene como misión "Ejercer la rectoría en la formulación de políticas, planificación de estrategias y ejecución de acciones relacionadas con la conservación, fomento, control e investigación de los recursos naturales, con el fin de mejorar la calidad de vida de las y los habitantes del territorio nacional, propiciar un desarrollo humano sostenible y prestar los servicios públicos en forma eficiente y eficaz, a la vez cumple con los compromisos internacionales". Dicha misión tiene su origen en lo dispuesto en el artículo 50 de nuestra Constitución Política, que establece el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y que el Estado debe garantizar, defender y preservar ese derecho.

En el 2000 la tasa efectiva media de la deuda interna fue de 17,69%, mientras que para la deuda externa la tasa efectiva fue de 10,39%. Ambas tasas presentan una disminución con respecto a 1999, lo que significa que ambas fuentes de financiamiento resultaron este año menos onerosas que en el año anterior.

Un 33% del total de gasto efectivo del MINAE se destinó al pago de la expropiación de la finca Santa Elena y un 14,4% se transfirió a la Refinadora Costarricense de Petróleo para compensarle ingresos que no percibió, al contener las alzas en el precio del producto terminado. Por tanto el MINAE contó únicamente con un 53% del gasto total efectivo para cumplir con sus objetivos.

La asignación de recursos del Presupuesto Nacional para dicho Ministerio, correspondiente al año 2000, ascendió a ₡15.416,4 millones, de los cuales se ejecutó casi la totalidad, según se muestra en la liquidación remitida a esta Contraloría General por la Contabilidad Nacional. La información referente al presupuesto del MINAE y la ejecución presupuestaria de 1999 y del 2000, se presenta en el siguiente cuadro.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA
PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO, 1999 - 2000
-En millones de colones-

	1999	2000	Tasa de crecimiento real 1/
Aprobado	11.032,2	15.416,4	32,0%
Gasto efectivo	9.856,8	15.388,9	47,0%
Comprometido	1.594,2	1.588,7	-
Devengado por reconocer	2,1	33,1	-
Devengado reconocido	8.260,5	13.767,1	57,0%

1/ Para su cálculo se utilizó el "Deflactor implícito del Producto Interno Bruto"

El gasto efectivo para el ejercicio económico de 2000 se incrementó, en términos reales, en un 47% con respecto al año 1999. No obstante, es importante señalar que un 33% del total de gasto efectivo se destinó al pago de la expropiación de la finca Santa Elena y un 14,4% se transfirió a la Refinadora Costarricense de Petróleo para compensarle ingresos que no percibió, al contener las alzas en el precio del producto terminado, como consecuencia de aumentos en el precio internacional del petróleo. Por tanto, el MINAE contó únicamente con un 53% del total de gasto efectivo para cumplir con sus objetivos, porcentaje que incluye los desembolsos por transferencias, de las que según se muestra en la liquidación presupuestaria, ₡531,7 millones se giraron a diferentes fundaciones.

La asignación de los recursos a lo interno del Ministerio se efectuó entre 8 programas, de los que se considera relevante mencionar los siguientes: "Actividades Centrales", "Unidad de Conservación y Manejo de la

Biodiversidad" y "Evaluación y Control Ambiental".

El programa de "Actividades Centrales" tiene como objetivo primordial ejercer la rectoría en la formulación de políticas, planificación de estrategias y ejecución de acciones relacionadas con la conservación y el uso racional de los recursos naturales. Este programa, según se muestra en la liquidación presupuestaria de 2000,

consumió ₡ 7 2 2 , 7 millones, que corresponden a un 4% del total ejecutado por el Ministerio. Entre los objetivos específicos propuestos en este

programa se encuentra el de "Integrar el proceso de planificación del MINAE con el propósito de desarrollar las funciones correspondientes de una manera coordinada, uniforme y eficiente...", sobre este particular, el MINAE comunicó al Ministerio de Hacienda que se continuó con el fortalecimiento del proceso de planificación mediante la Dirección de Planificación y del Consejo Técnico de Planificación; no obstante, las metas, indicadores y actividades formuladas en este programa, no permiten verificar el grado de cumplimiento de dicho objetivo, ya que no se evidencia la integración institucional del proceso de planificación.

En términos generales, se presentan limitaciones para evaluar la gestión del Ministerio, en vista de que la información contenida en la Ley de Presupuesto Nacional del período 2000, en lo que se refiere a la fase de formulación presupuestaria, muestra deficiencia en la formulación de algunos objetivos, metas e indicadores de gestión; afirmación que coincide con lo señalado por el Ministerio de Hacienda en el "Informe Anual de la Evaluación Presupuestaria". Además, no

fue posible comparar los resultados de los períodos 1999 y 2000, debido a que los productos finales evaluados por el Ministerio de Hacienda, según el “Resumen de cumplimiento de metas de producción” para esos años son diferentes y a la variación que se da en la estructura programática del MINAE.

Lo anterior adquiere mayor significado en el marco de la experiencia que la Contraloría General de la República ha tenido en los últimos años con la aprobación y seguimiento de los presupuestos de “cuentas especiales” (Fondo Forestal, Fondo de Parques Nacionales y otras) adscritas al MINAE, ya que los planes operativos anuales, muestran indicios de que el proceso de planificación no cuenta con una metodología uniforme de formulación presupuestaria, la información está dispersa y existe poca coordinación entre las unidades administrativas pertinentes. Asimismo, esta Contraloría General, en la aprobación de dichos presupuestos, ha realizado observaciones al Ministerio para que se dé una adecuada vinculación del plan con el presupuesto, así como una correcta formulación de objetivos y metas y la definición clara de indicadores, que permitan la evaluación de los resultados y faciliten la rendición de cuentas, como lo prevé el artículo 11 de la Constitución Política de la República.

El programa “Unidad de Conservación y Manejo de la Biodiversidad” es uno de los más importantes dentro de la estructura del MINAE, en razón de la actividad sustantiva que realiza, relativa a la responsabilidad de “planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos del país”. En este programa, la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales, ejercen sus funciones y competencias como una sola instancia, bajo la administración del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), creado en la Ley de Biodiversidad N° 7788.

El gasto efectivo de este programa durante el período 2000, alcanzó €2.555,5 millones, suma que corresponde al 16% del presupuesto disponible para la entidad. Del monto ejecutado, un 83% corresponde al pago de servicios personales, congruente esto con el propósito de controlar y proteger los recursos naturales en las diferentes áreas de conservación. Esta Contraloría General procedió durante el año 2000, a realizar una evaluación de la gestión del SINAC respecto a la aprobación y seguimiento de los planes de manejo para el aprovechamiento forestal. El estudio permitió determinar debilidades en el control y fiscalización de dichos planes. Además, se tuvo evidencia de que el SINAC presta mayor atención a los asuntos que le son denunciados, en detrimento de la actividad de seguimiento a la ejecución de los planes de manejo. A efecto de subsanar las deficiencias detectadas, se solicitó a la Ministra del Ambiente y Energía, entre otros aspectos, ordenar que en la etapa de aprobación de los planes de manejo del bosque se asuma una actitud preventiva en relación con su sostenibilidad; girar las instrucciones pertinentes para que el SINAC proceda a uniformar e implantar en las Áreas de Conservación, los procedimientos para realizar el seguimiento y control en la ejecución de los planes de manejo, así como, ordenar que se dicte y ponga en práctica mecanismos relativos a la exposición, divulgación, aprovechamiento y retroalimentación de los resultados de los estudios de planes de manejo forestal que se realicen en la Área de Conservación.

En relación con el SINAC es importante mencionar la problemática que enfrenta en la administración de las Áreas Silvestres Protegidas, parte del tema de ordenamiento territorial es la “tenencia de la tierra”, esto por cuanto, a pesar de que la superficie de esas áreas protegidas comprende el 25% del territorio nacional, el Estado adeuda a particulares un aproximado de 539.168 ha, que corresponden a un 42% del total de 1.282.641 ha, por consiguiente, sólo el 58% del área protegida es propiedad del

Se tuvo evidencia de que el SINAC presta mayor atención a los asuntos que le son denunciados, en detrimento de la actividad de seguimiento a la ejecución de los planes de manejo. Se solicitó a la Ministra del Ambiente y Energía, entre otros aspectos, ordenar que en la etapa de aprobación de los planes de manejo del bosque se asuma una actitud preventiva en relación con su sostenibilidad.

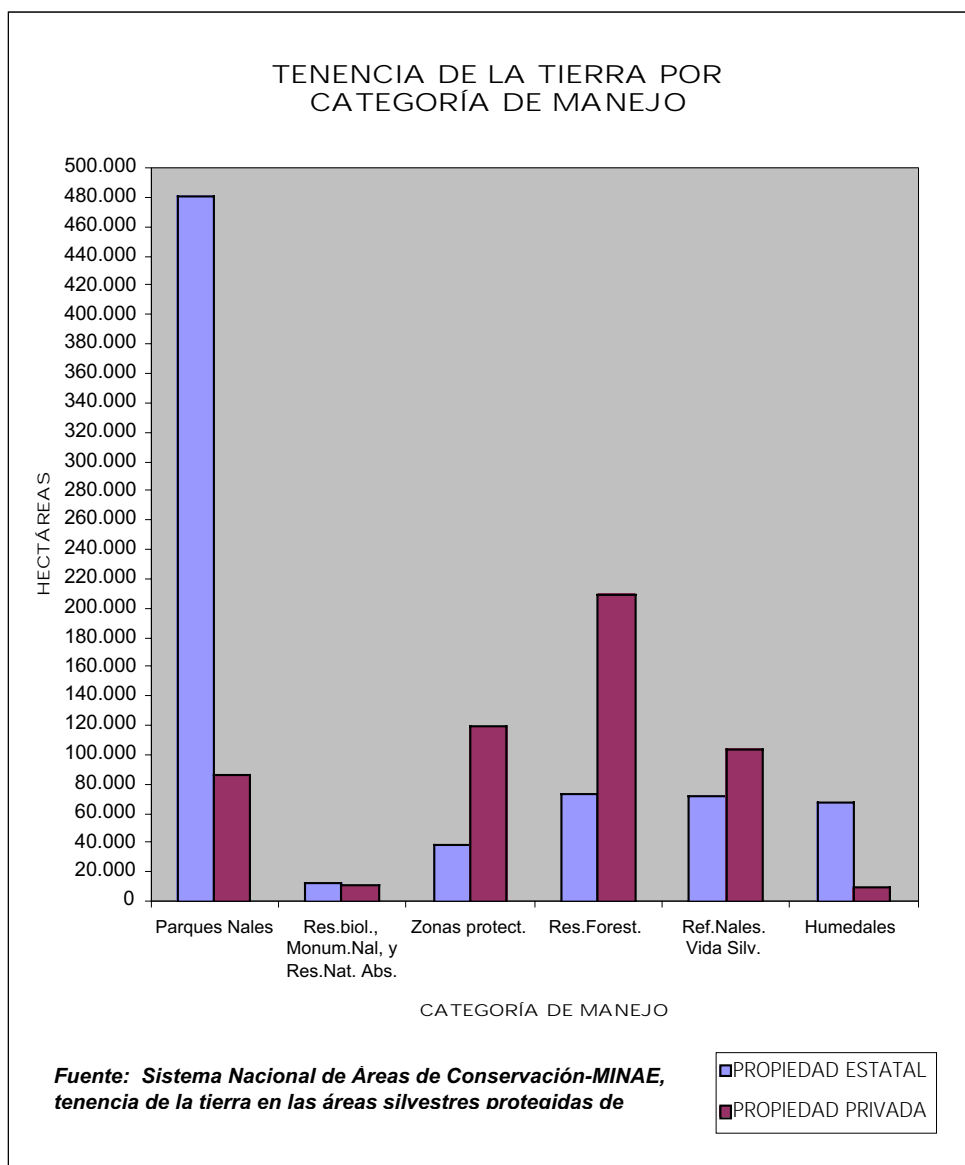
Estado. En el siguiente cuadro y gráfico se muestra la situación de la tenencia de tierra por categoría de manejo. El Programa “Evaluación y Control

Ambiental” tiene como misión, la vigilancia permanente del medio ambiente nacional y su función principal es la evaluación y el control de los impactos ambientales generados por las actividades

RESUMEN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA POR CATEGORIAS DE MANEJO

CATEGORÍA DE MANEJO	AREA TOTAL (HA)	PROPIEDAD ESTATAL (HA)	PROPIEDAD ESTATAL (%)	PROPIEDAD PRIVADA (HA)	PROPIEDAD PRIVADA (%)	CATEGORÍA MANEJO TERRITORIO NACIONAL (%)
Parques nacionales	567.941	481.190	84,7%	86.751	15,3%	11,1%
Reservas biológicas, Monumento Nacional y reservas naturales absolutas	23.300	12.660	54,3%	10.640	45,7%	46,0%
Zonas protectoras	157.097	37.687	24,0%	119.410	76,0%	3,1%
Reservas forestales	282.660	73.107	25,9%	209.553	74,1%	5,5%
Refugios nacionales de vida silvestre	175.466	71.744	40,9%	103.722	59,1%	3,4%
Humedales (incluye manglares)	76.177	67.085	88,1%	9.092	11,9%	1,5%
TOTAL	1.282.641	743.473	58,0%	539.168	42,0%	25,1%

Fuente: Sistema Nacional de Areas de Conservación - MINAE, Tenencia de la tierra en las áreas silvestres protegidas de Costa Rica, octubre de 1999



Fuente: Sistema Nacional de Areas de Conservación-MINAE, tenencia de la tierra en las áreas silvestres proteaidas de

■ PROPIEDAD ESTATAL
■ PROPIEDAD PRIVADA

productivas localizadas en el territorio nacional. Esta actividad esta a cargo de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), creada mediante Ley Orgánica del Ambiente como un órgano desconcentrado del MINAE. Para cumplir con esta tarea la SETENA gastó ¢23,3 millones del total de gasto efectivo del Ministerio, lo cual representa, apenas, el 0,15% de su presupuesto.

Debido a la importancia que reviste esta materia y su trascendencia, esta Contraloría General realizó un estudio tendente a analizar la gestión de dicha Secretaría y como resultado se determinó que la entidad no está siendo eficiente y efectiva en la gestión que realiza en los procesos de evaluación ambiental preliminar, monitoreo y seguimiento, por cuanto está distraendo sus recursos en la valoración de muchos proyectos cuyo impacto ambiental negativo no es relevante, no está obteniendo en forma rápida y efectiva toda la información que requiere para evaluar cada caso particular y no está efectuando un seguimiento a los compromisos ambientales adquiridos por los proyectistas en un número significativo de casos. Adicionalmente, se comprobó que hay inconsistencias relativas a su organización y operación administrativa que se deben resolver para facilitar su gestión.

Al respecto, este Órgano Contralor giró disposiciones para mejorar la gestión de la SETENA, entre las cuales se dispuso reformular el proceso de evaluación ambiental preliminar, de manera que se logre la captura de información relevante sobre cada tipo de proyecto a evaluar, establecer normas, procedimientos y estándares para realizar el monitoreo de los proyectos aprobados, establecer un sistema de información para el registro oportuno y adecuado de los datos de cada expediente que facilite la toma de decisiones y proponer las reformas legales pertinentes a efecto de que se solucione la problemática organizativa de la Secretaría.

Por otra parte, en virtud de que el manejo de los desechos sólidos constituye un problema de difícil solución para el Estado, esta Contraloría General realizó un estudio sobre la gestión y control del manejo de estos desechos, a efecto de

evaluar la formulación y desarrollo de los planes y programas de manejo de los desechos sólidos de las municipalidades de San José y Desamparados - comunidades con mayor cantidad de desechos sólidos urbanos-, y de analizar la gestión de control y vigilancia que ejecutan los ministerios de Salud y del Ambiente y Energía, sobre la prestación de dichos servicios en las citadas comunidades.

Como resultado del estudio se determinó que el manejo de los desechos sólidos en los mencionados cantones, no se fundamenta en planes y programas estructurados, que impidan causar impactos negativos al ambiente y a la salud de las personas. Además, se encontró que la labor de fiscalización y control que realizan los ministerios de Salud y del Ambiente y Energía, no contribuye a generar un servicio a la ciudadanía que esté en armonía con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, centrándose dichos ministerios en el control de la disposición final, lo que es importante, pero no propicia una solución integral al problema.

Por lo señalado, se solicitó al Ministerio del Ambiente y Energía, fortalecer las labores de fiscalización y control que realiza en el campo del manejo de los residuos sólidos, estableciendo la coordinación necesaria entre el Tribunal Ambiental Administrativo, las demás unidades o áreas del Ministerio y el Contralor Ambiental. En cuanto a éste último, se recomendó fortalecer su gestión, así como diseñar y aplicar un sistema de supervisión y control de las acciones ejecutadas por las municipalidades en el manejo de los desechos. También se comunicó a los Ministerios de Salud y Ambiente y Energía, instaurar programas de coordinación entre ambos, las Municipalidades y otros entes públicos que tengan alguna responsabilidad en la solución del problema de los desechos sólidos, con el fin de definir políticas y lineamientos que garanticen un manejo adecuado de los desechos y que se ajusten a las nuevas corrientes que procuran la conservación del medio ambiente y la salud.

El manejo de los desechos sólidos en las municipalidades de San José y Desamparados no se fundamenta en planes y programas estructurados, que impidan causar impactos negativos al ambiente y a la salud de las personas. La labor de fiscalización y control que realizan los ministerios de Salud y del Ambiente y Energía, no contribuye a generar un servicio a la ciudadanía que esté en armonía con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

“El Presupuesto de la República es el instrumento, por excelencia, que permite la distribución de los recursos con que cuenta la Administración Central, y esa condición lo convierte en un instrumento fundamental en el control político que ejerce la Asamblea Legislativa.”

1.3 Otros aspectos relacionados con el proceso presupuestario del Gobierno de la República

Es criterio generalizado que el Presupuesto de la República constituye un instrumento administrativo orientado a proyectar sus fuentes de financiamiento para el cumplimiento de los cometidos estatales hacia el logro del bienestar de todos los habitantes de la República.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido que el Presupuesto de la República ha evolucionado de ser un documento jurídico-contable, para convertirse en un instrumento técnico para la organización y planificación de la economía del Estado.

El Presupuesto de la República es el instrumento, por excelencia, que permite la distribución de los recursos con que cuenta la Administración Central, y esa condición lo convierte en un instrumento fundamental en el control político que ejerce la Asamblea Legislativa.

De lo expuesto se puede reiterar lo indicado en la Memoria Anual 1999, en el sentido de que, en un Estado moderno, el presupuesto sigue cumpliendo tres roles fundamentales: a) un instrumento para racionalizar la asignación de los recursos públicos; b) un instrumento de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo; y c) un instrumento coordinador indispensable para alcanzar los fines de la política económica.

Tomando en consideración los aspectos anotados en los puntos 1.1 y 1.2 del presente capítulo, algunos estudios de fiscalización realizados por esta Contraloría y el informe y los balances contentivos de los resultados de la gestión física y financiera del Gobierno de la República en el año 2000 presentados por el Ministro de Hacienda, se procede a continuación a plantear algunos comentarios que, en criterio de esta Contraloría General, requieren ser analizados y considerados a efecto de que

las autoridades correspondientes realicen las acciones de su competencia para mejorar la gestión o contrarrestar la problemática que se establece.

1.3.1 Aspectos de orden constitucional

La Sala Constitucional ha desarrollado una vasta jurisprudencia alrededor de las leyes de presupuestos ordinario y extraordinario de la República, la cual se amplía año tras año, por la vía de la consulta legislativa facultativa sobre el proyecto de ley y por la vía de acciones de inconstitucionalidad contra la ley propiamente.

Para el proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Económico de 2000, N° 7952 de 7 de diciembre de 1999, la Sala Constitucional atendió una consulta legislativa mediante la Resolución N° 1999-09317, en la que una vez más se abordan temas como la diferencia entre presupuesto ordinario y extraordinario, la clasificación del gasto conforme al Reglamento General del Sistema Presupuestario de la Administración Central, financiamiento de gastos ordinarios con ingresos ordinarios y gastos extraordinarios con ingresos extraordinarios, financiamiento con bonos de deuda interna y autorización para su emisión mediante ley de presupuesto, transferencias de recursos públicos a entes privados, partidas sin destino específico y transferencias en atención a destinos dados por leyes ordinarias.

Pese a todo lo dicho por la Sala Constitucional y por esta Contraloría General, la Ley N° 7952 es sometida a revisión de la misma Sala con la interposición de varias acciones de inconstitucionalidad. Uno de los cuestionamientos que interesa resaltar es el relacionado con las transferencias a entes privados. En el voto N° 9992-2000 del 8 de noviembre de 2000 se llama la atención para que se evite al máximo, la transferencia de recursos en forma

genérica e indeterminada, pues ello va contra los principios de especificación y claridad y hace difícil o imposible el ejercicio de las competencias de control superior y fiscalización.

Las transferencias, dice la Sala, por sí mismas no son inconstitucionales puesto que son soluciones escogidas libremente por el legislador. Sin embargo, deben contener suficiente información para conocer en qué se aplicarán. Esa información no sólo es necesaria para ejercer el control y la fiscalización por parte de la Contraloría General, sino que es fundamental para responsabilizar por su uso a quien transfiere y a quien recibe esos recursos.

Otro tema de interés se refiere a las partidas denominadas “*otras asignaciones globales*”. La Sala determina, coincidiendo con el criterio de esta Contraloría, que no son inconstitucionales en el tanto se les considere como cuentas de equilibrio presupuestario contra las que no se puede girar directamente, por no tener un destino debidamente asignado, pero sirven como fondos o recursos reservados a ser tomados en cuenta en posteriores modificaciones presupuestarias, con el fin de trasladarlos a otras partidas nuevas o a reforzar las ya existentes.

También merecen comentario aparte los temas que seguidamente se desarrollan.

a. Transgresión al principio de equilibrio

La transgresión constitucional al principio de equilibrio, consagrado en el artículo 176 de la Carta Fundamental, se da cuando se utilizan recursos de capital para financiar gastos corrientes. Sobre el particular, la Sala Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades, señalando que “es inconstitucional que gastos corrientes o egresos ordinarios se financien, total o parcialmente, con bonos u otros títulos o ingresos extraordinarios” (Voto N° 6859-96 del 17 de diciembre de 1996).

En el año 2000, se mantiene el estado de transgresión constitucional a este principio, experimentándose un retroceso con respecto al período 1999 en el que un 23,0% del total de gastos corrientes se financió con ingresos de capital, porcentaje que no se logró reducir ni mantener en el año 2000, llegando a constituir un 24,2% (¢186.510,2 millones), de acuerdo con el informe de presupuesto de la República al 31 de diciembre del año 2000.

La problemática que enfrenta el Gobierno de tener que recurrir a la colocación de bonos para atender una parte significativa del servicio de los intereses de la deuda se refleja en los siguientes indicadores:

- Los recursos extraordinarios que financian gastos corrientes provienen en un 99,2% de la emisión de títulos valores de la deuda interna.
- Del total de gasto corriente financiado con ingresos extraordinarios, el 99,2% corresponde a pago de intereses y comisiones de la deuda y el 0,8% restante a transferencias corrientes.
- La proporción de recursos provenientes de la emisión de títulos valores de la deuda interna que se destinó al pago de intereses y comisiones de la deuda, fue del 34,5%.
- Los intereses y comisiones de la deuda externa fueron financiados en su totalidad mediante el crédito citado, y únicamente ¢168,3 millones de intereses de la deuda interna se cancelaron con ingresos corrientes (un 0,1% del total).

El Poder Ejecutivo presentó a esta Contraloría General, una iniciativa a fin de solventar en forma inmediata, parte de esta problemática, la cual consistió en recurrir a un cambio en la clasificación presupuestaria de los gastos por intereses, para considerarlos como gasto de capital en lugar de gasto corriente. Esto con fundamento en un criterio económico que considera el componente inflacionario de los gastos por intereses, como una

En el año 2000, se mantiene el estado de transgresión constitucional al principio presupuestario del equilibrio, experimentándose un retroceso con respecto al período 1999 en el que un 23,0% del total de gastos corrientes se financió con ingresos de capital, porcentaje que no se logró reducir ni mantener en el año 2000, llegando a constituir un 24,2%.

Resulta importante destacar que el Gobierno de la República ha venido realizando, en los últimos años, un notable esfuerzo por eliminar de su gestión financiera las operaciones realizadas en forma extrapresupuestaria.

amortización anticipada del préstamo (amortización de pasivos). La Contraloría General no considera procedente aceptar el mecanismo propuesto, por las razones que se explican en el acápite 1.2.1 del presente Capítulo, únicamente considera válido el criterio expuesto para propósitos de interpretación de las cifras.

Por otra parte, dicho mecanismo no constituye una fórmula para resolver el problema de fondo, el cual requiere de un planteamiento especial de parte del Gobierno de la República y de la Asamblea Legislativa, como lo ha manifestado esta Contraloría General en su Memoria Anual.

Como posibles alternativas de solución que pueden atenuar la problemática expuesta, se encuentran la implementación de programas que tiendan a hacer más eficientes los procesos de recaudación de impuestos, así como los de planificación, programación y ejecución del gasto.

La Contraloría General de la República advierte sobre el riesgo que corre el Gobierno de la República de caer en falta de credibilidad y seguridad frente a los tenedores de títulos de la deuda del Gobierno, ante una eventual anulación de las partidas presupuestarias que sustentan la atención de obligaciones por concepto de intereses y comisiones de títulos ya colocados. La preocupación se basa en los reiterados pronunciamientos emitidos por la Sala Constitucional, a raíz de consultas y acciones de inconstitucionalidad interpuestas por legisladores costarricenses.

b. Infracción al principio de universalidad

El principio de universalidad establece la imposibilidad de que en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto que el Poder Ejecutivo debe someter a la Asamblea Legislativa, se omita uno solo de los recursos o gastos previsibles para el período presupuestario correspondiente.

En relación con esta materia, resulta importante destacar que el Gobierno de la República ha venido realizando, en los últimos años, un notable esfuerzo por eliminar de su gestión financiera las operaciones realizadas en forma extrapresupuestaria -las cuales han sido sistemáticamente censuradas por esta Contraloría General en su Memoria Anual- al punto de que para el ejercicio económico del 2000 tales operaciones, si bien es cierto que siguen siendo contrarias al principio de universalidad, si se valoran por su monto, no constituyen motivo de reproche a aquella gestión (en el año 2000, el monto de los pagos extrapresupuestarios realizados por el Gobierno de la República alcanzó la suma de ₡67,6 millones).

1.3.2 La presupuestación por programas y la evaluación de resultados

De una revisión selectiva realizada al “Informe anual de avance físico y financiero, correspondiente al ejercicio económico del 2000” que el Ministro de Hacienda remitió a esta Contraloría, se puede observar que, entre otros aspectos, además de algunos comentarios relacionados con la ejecución presupuestaria de los entes que componen el Presupuesto del República, se plantea un resumen de la cantidad de metas anuales en el que se muestran las alcanzadas o superadas, las no alcanzadas y aquellas que no son evaluables, así como el detalle de las mismas, que constituye el “reporte de avance físico”, información que, en términos reales, en principio no aporta elementos que posibiliten establecer relaciones de eficiencia, eficacia y economicidad con que se brindan los servicios, aspectos que se relacionan con la finalidad básica de lo que debe ser un adecuado mecanismo de evaluación, tal y como lo prevé el artículo 51 del Decreto Ejecutivo N° 26402-H, Reglamento General del Sistema Presupuestario de la Administración Central, de 6 de octubre de 1997.

Pese a lo anterior, para el período 2000 se reflejan en la Ley de Presupuesto los esfuerzos realizados por el Ministerio de Hacienda en torno, entre otros aspectos, al replanteamiento de estructuras programáticas que se desarrolló a partir del año 1999.

En algunos casos, persisten ciertas dudas en cuanto a la utilización rigurosa de la técnica de presupuestación por programas, dado que hay títulos contenidos en la referida Ley en los que el resultado que se observa es una modificación de la estructura anterior a una que formalmente se visualiza como una estructura programática; sin embargo, en la práctica desde el punto de vista funcional no se producen cambios significativos, ni se identifican claramente las instancias responsables dentro de las diferentes categorías programáticas.

A partir de la información que se presenta en el presupuesto ordinario, que lógicamente constituye el marco de referencia para la evaluación física y financiera, se tiene una definición de objetivos generales y específicos para cada programa y subprograma, y los correspondientes indicadores, así como los productos finales e intermedios; sin embargo, en la mayoría de los casos resulta difícil asociar esos elementos; es decir, la congruencia y relación entre objetivos propuestos e indicadores y productos que permitan valorar el cumplimiento eficaz y eficiente de los mismos; por lo que se considera necesario una revisión de fondo en ese sentido, que permita el mejor uso de los instrumentos diseñados.

Por otro lado, se esperaría que se mantenga un proceso permanente de revisión que permita un mejoramiento continuo en la formulación presupuestaria, por cuanto esta fase del proceso condiciona la eficacia de las subsiguientes y particularmente la evaluación presupuestaria. Desde esa perspectiva, se puede decir que se mantienen algunas deficiencias a las que debe prestarse especial atención para subsanarlas en la medida de lo posible:

i) No se logra constatar la existencia de algún mecanismo formal que vincule los objetivos y metas de los distintos programas con las asignaciones presupuestarias.

ii) La determinación de elementos de costo de las distintas metas, es un mecanismo sobre el que no se ha logrado mayor avance.

iii) La mayoría de los indicadores de gestión con los que se ha venido trabajando, no reúnen las condiciones técnicas que tornen valiosa su utilización.

iv) No se incorpora información que permita establecer la posible vinculación de los contenidos de los programas, con las acciones estratégicas y objetivos que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo. Es esencial contar con información referente a las políticas y estrategias que el Gobierno se propuso en el período de que se trate, para poder hacer al final del ejercicio económico, un análisis comparativo teniendo puntos de referencia previamente establecidos.

v) Existe una creciente asignación de transferencias dentro de los presupuestos ministeriales, en muchos casos dirigidos a entidades adscritas que funcionan dentro de la misma Organización, lo que puede generar algunas distorsiones en la posterior evaluación a partir del Presupuesto Nacional. En el caso de entidades que ejecuten recursos provenientes de subvenciones, es necesario que sean incorporadas dentro de la definición del modelo de evaluación presupuestaria.

vi) Se da un vacío en el sistema para incorporar la programación de objetivos, productos y metas de los recursos que se revalidan e incorporan por medio de decreto ejecutivo o incluso por medio de alguna ley de modificación al Presupuesto.

Desde el punto de vista normativo existen varias disposiciones tendentes a establecer como parte de las rutinas operativas y administrativas en la administración

Desde el punto de vista normativo existen varias disposiciones tendentes a establecer como parte de las rutinas operativas y administrativas en la administración pública, la evaluación de resultados y la rendición de cuentas; sin embargo, desde el punto de vista operativo y de funcionamiento, hay muchos aspectos por mejorar.

pública, la evaluación de resultados y la rendición de cuentas, dentro de las que resulta oportuno destacar la reciente reforma al artículo 11 de la Constitución Política, introducida mediante Ley N° 8003 de 8 de junio de 2000, que plantea la evaluación de resultados y la rendición de cuentas como un sistema que debe cubrir a todas las instituciones públicas. De modo que en cuanto a disposiciones jurídicas, se cuenta con un marco normativo que resulta suficiente

Sin embargo, desde el punto de vista operativo y de funcionamiento, además de lo ya indicado, hay muchos aspectos por mejorar. Dentro de ellos, uno que resulta sustantivo es la participación de los entes ejecutores como actores principales en los procesos de formulación de sus planes anuales operativos y sus correspondientes presupuestos como principales insumos para la evaluación y rendición de cuentas, aspecto que en muchos casos se convierte en uno de los principales obstáculos para el proceso, debido, principalmente al escaso compromiso que tienen en torno a esta temática, lo que tiende a limitar sustancialmente los resultados que se esperan.

Si bien es cierto que se requiere un proceso de maduración y mejoramiento paulatino y permanente para lograr resultados positivos, lo es también el hecho de que existe una fuerte demanda por parte de la ciudadanía en general para que la administración pública como un todo, se someta lo antes posible al ejercicio de la rendición de cuentas. Lo anterior requiere de un seguimiento que permita ir introduciendo en forma oportuna, mejoras significativas, que orienten apropiadamente los mecanismos vigentes de evaluación por lo que resulta de vital importancia que en el ámbito del Gobierno de la República, el Ministerio de Hacienda intensifique los esfuerzos que en esa materia se han venido desarrollando.

Debe reconocerse que no resulta tarea sencilla llevar adelante este esfuerzo por mejorar los mecanismos de evaluación, por lo cual es evidente que se deben dedicar mayores esfuerzos y recursos, tanto económicos como humanos, en ese sentido.

1.3.3 Resultado global de la liquidación del presupuesto

Al considerar los ingresos y gastos totales ejecutados del Gobierno de la República, según se indicó en el acápite 1.1.1 del presente Capítulo, se observa que para el año 2000 se produce un déficit de €49.343,7 millones.

Como principales causas de ese resultado, se tiene que en forma global los ingresos reales reportados fueron menores en €68.516,9 millones en relación con la expectativa para el período, y que pese a que se registra un menor egreso por la suma de €19.173,2 millones en relación con lo presupuestado, dentro de los gastos totales utilizados para el respectivo cálculo, se incluye un monto de €120.456,8 millones como compromisos pendientes al 31 de diciembre, los que, de acuerdo con el artículo 50 de la Ley de la Administración Financiera de la República, podrán ejecutarse al 30 de junio del 2001.

Para efectos ilustrativos, en el siguiente cuadro se muestran los resultados obtenidos (diferencia entre ingresos y gastos ejecutados), la incidencia del tratamiento de los compromisos en los resultados que se obtiene luego de realizar el respectivo ajuste con los compromisos efectivamente girados al 30 de junio del siguiente año, para los períodos de 1996 a 2000.

Gobierno de la República
Resultados presupuestarios 1996-2000
-En millones de colones-

Año	Efectivo ejecutado			Compromisos al 31 de diciembre	% de compromisos en relación con el gasto total	Monto girado al 30 de junio	% de ejecución de los compromisos	Resultado al 31 de diciembre, ajustado con liquidación de compromisos
	Ingresos totales	Gastos totales	Diferencia					
	(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5) = (4) / (2)	(6)	(7) = (6) / (4)	(8) = (3) + [(4) - (6)]
1996	493.434,2	458.669,7	34.764,5	53.219,7	11,6%	31.993,3	60,1%	55.990,9
1997	640.323,3	575.943,2	64.380,1	51.566,5	9,0%	35.752,3	69,3%	80.194,3
1998	723.960,6	689.123,3	34.837,3	57.554,1	8,4%	38.377,3	66,7%	54.014,1
1999	850.006,5	925.678,3	-75.671,8	102.118,8	11,0%	56.693,6	55,5%	-30.246,6
2000	1.430.520,9	1.479.864,6	-49.343,7	121.181,3	8,2%	-	-	-

1/ Incluye el monto correspondiente al "Devengado por reconocer".

FUENTE:

Contraloría General de la República. Memorias Anuales 1996 - 99
Ministerio de Hacienda. Liquidación del Presupuesto de Egresos del Gobierno Central, al 31 de diciembre de 2000.

Resulta razonable que las autoridades del Ministerio establezcan un mecanismo que logre una mayor precisión y un mayor rigor técnico en la determinación de los compromisos pendientes al 31 de diciembre.

De lo anterior se puede concluir que:

- Los compromisos que anualmente quedan al 31 de diciembre, en promedio, se aproximan al 10% del monto que se registra como gasto total.
- La ejecución efectiva de los compromisos al 30 de junio, en promedio, es cercana al 60% de la suma que queda al 31 de diciembre del año inmediato anterior.
- Si al 30 de junio de 2001 la ejecución de los compromisos mantiene un comportamiento similar al promedio de los últimos años el déficit que se muestra al 31 de diciembre por ₡49.343,7 millones, bajaría considerablemente y podría quedar en aproximadamente ₡1.161,0 millones.

Es evidente que el tratamiento de los compromisos pendientes al 31 de diciembre, resulta relevante en la determinación de los resultados que se obtienen de la liquidación del Presupuesto Nacional, por lo que si bien la normativa principal que los regula establece claramente los supuestos en que deben darse, en la práctica parece que el asunto se maneja con cierta discrecionalidad para la definición de los mismos, por lo que resulta razonable que las autoridades del Ministerio establezcan un mecanismo que logre una mayor precisión y un mayor rigor técnico en la determinación.

El informe remitido a la Contraloría General por el Ministro de Hacienda reporta un superávit de ₡71.113,2 millones al 31 de diciembre de 2000, lo que se explica en el hecho de que para su cálculo no se toman en cuenta los compromisos presupuestarios al 31 de diciembre de 2000. Lo anterior puede generar algún grado de confusión en los usuarios, dependiendo de la fuente de información a que se acuda, por lo que se estima oportuno realizar esa aclaración.

1.3.4 Seguimiento de los proyectos objeto de revalidación automática de saldos

De acuerdo con el comportamiento que han tenido los saldos a revalidar en los últimos cinco años, puede afirmarse que la cifra de ₡53.945,0 millones que corresponde a la revalidación de saldos del ejercicio económico del año 2000 en el presupuesto del 2001, según se indicó en el inciso c) del acápite 1.1.1 del presente capítulo, es la menor del período 1997-2001.

Dicha suma significa una notoria disminución del 82,7% en el monto revalidado, si se compara con la que se trasladó por el citado concepto de 1999 a 2000 (que alcanzó los ₡311.652,5 millones); sin embargo, es menester considerar que en esta última se incluyeron los ₡250.000,0 millones para el pago de las deudas con el Banco Central originadas en las operaciones cuasifiscales del banco, rubro que puede considerarse como inusual en

El 48,0% de las sumas revalidadas corresponde a saldos que han sido objeto de revalidación en dos períodos continuos sin que se haya ejecutado suma alguna, por lo que resulta oportuno que tanto las autoridades del Ministerio de Hacienda como las correspondientes Unidades Ejecutoras realicen un análisis de la situación.

materia de revalidaciones y que, si no se tuviera en cuenta, ubicaría en 12,5% la disminución en el monto de las revalidaciones.

Por otra parte, conviene reiterar que, tal y como se indicó en el citado inciso c) del acápite 1.1.1, 48,0% (¢25.899,7 millones) de las sumas revalidadas corresponde a saldos que han sido objeto de revalidación en dos períodos continuos sin que se haya ejecutado suma alguna, por lo que resulta oportuno que tanto las autoridades del Ministerio de Hacienda como las correspondientes Unidades Ejecutoras realicen un análisis de la situación, a efecto de determinar las causas y de tomar las medidas que se estimen necesarias, por cuanto podría darse el caso de que algunos proyectos o gastos requieran ser desestimados.

1.3.5 Inflexibilidad presupuestaria

Un aspecto que resulta preocupante en torno a la situación prevaeciente en la estructura de gastos del Gobierno de la República, se relaciona con la poca flexibilidad y margen de maniobra que tiene el Gobierno en cuanto a la disposición de los recursos que se incorporan en el presupuesto, según se indicó en el acápite 1.1.1 del presente capítulo, ya que la mayor proporción de los recursos se destina a cubrir obligaciones relacionadas con el servicio de la deuda pública, transferencias que en la mayoría de los casos tienen su origen en leyes específicas, y el costo de la planilla del Gobierno de la República, lo cual es una situación que se repite año con año, y que tiene consecuencias directas en el problema del déficit fiscal, el financiamiento constante mediante la emisión de títulos valores de la deuda -lo que ha originado roces con principios constitucionales- y la posposición e incumplimiento de obligaciones del Estado, entre otros.

Es claro que este problema, que tiene importantes repercusiones en los ámbitos social, político y económico, no es fácilmente solucionable, pero su atención requiere de propuestas concretas, viables y concertadas por parte de las autoridades involucradas, y, como principales actores,

de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo que resulta necesario continuar con la apertura de espacios e instancias que permitan abordar la problemática de una manera sistemática y continua, en beneficio de la colectividad. De lo anterior debería generarse, como lo ha sugerido esta Contraloría General, un plan que contenga medidas por aplicar en un plazo prudencial.

1.3.6 Situación de la cuenta *Depósitos diversos y fondos de terceros*

Como seguimiento de lo actuado en el período anterior en relación con un aspecto que tiene que ver con el ordenamiento de la administración financiera, y la depuración de algunas prácticas que se relacionan con el proceso presupuestario, se puede indicar como resultado tangible de las gestiones realizadas por esta Contraloría General de la República, el cierre de veinticinco subcuentas de la cuenta *Depósitos diversos y fondos de terceros*, por un monto total de ¢95,7 millones, cierre que se hace efectivo a partir de enero de 2001.

Al 31 de diciembre de 1999, según los balances de la liquidación preparados por el Ministerio de Hacienda, existían más de 170 subcuentas, cuyo saldo conjunto sumó más de ¢5.700,0 millones. De conformidad con la misma fuente de información, al 31 de diciembre de 2000, existían 136 subcuentas con un monto total de aproximadamente ¢ 4.000,0 millones, por lo que se da una reducción de aproximadamente ¢ 1.700 millones y 36 subcuentas, producto combinado del proceso de ejecución presupuestaria y de cierre de cuentas. Lo anterior, permite concluir que se ha avanzado en la consecución del principal objetivo propuesto por esta Contraloría sobre el cierre definitivo de la citada cuenta, lo que se logrará paulatinamente.

1.3.7 Aspectos relacionados con los ingresos públicos recaudados por el Servicio Nacional de Aduanas

Durante el año 2000, la Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus funciones, realizó varios estudios en relación con las principales fuentes de

recursos dentro de lo cual se consideró el Servicio Nacional de Aduanas, que incluyó aspectos de la recaudación tributaria, su control y evasión.

Los resultados permitieron determinar que a pesar de que el Ministerio de Hacienda y específicamente el citado Servicio Nacional de Aduanas, ha realizado esfuerzos para mejorar el sistema de control de las operaciones relacionadas con la determinación y recaudación de las obligaciones tributarias aduaneras, área que resulta estratégica para el desarrollo integral y socioeconómico de nuestro país, se mantienen importantes debilidades de control interno.

Un control efectivo, eficaz y eficiente para el Sistema Aduanero Nacional, que logre conciliar los dos objetivos primordiales que se fundamentan en la Ley N° 7557 de 20 de octubre de 1995, esto es, que se logre la correcta percepción de los tributos, reprimiendo las conductas ilícitas que atenten contra la gestión y control aduanero y, a la vez, se faciliten y agilicen las operaciones de comercio exterior, únicamente es posible si se cuenta con los recursos financieros, humanos y tecnológicos necesarios.

Asimismo, es imprescindible que se cuente con un sistema de información computadorizado integrado e interconectado en línea en todas las dependencias del Sistema Aduanero Nacional, con los niveles de acceso y autorización correspondientes, y los controles necesarios para detectar y alertar sobre las posibles transacciones con alto riesgo de irregularidad. Es claro que muchos de los problemas que se han evidenciado en la gestión aduanera, tales como debilidad en los procedimientos de ingreso, descarga, tránsito, almacenaje, clasificación y valoración, tienen su fundamento, entre otros, en la ausencia de un proceso de control integral y completo de las operaciones aduaneras. A pesar de que el Servicio Nacional de Aduanas hace esfuerzos por llevar a cabo un control sobre las gestiones aduaneras, éste se realiza en forma aislada, tanto por jurisdicción aduanera como por los propios procesos de control de una misma aduana.

Por otra parte, el estudio permitió evidenciar que las debilidades del control aduanero, la falta de uniformidad y la diversidad en las cargas tributarias, pueden conllevar a una evasión importante, fenómeno al que se hace referencia en diferentes foros, diagnósticos y medios de prensa y acerca del cual se señala que alcanza niveles muy elevados. Sin embargo, se pudo determinar que ninguna entidad estatal o privada, ha establecido un método, que permita de una manera técnica cuantificar esos niveles de evasión tributaria aduanera, problema que agrava cada vez más el ámbito fiscal, económico, político y social de nuestro país, al no poder el Gobierno disponer de los ingresos tributarios pertinentes para hacerle frente a las diferentes necesidades y requerimientos de la ciudadanía.

Se concluye que el problema aduanero alcanza un nivel nacional y requiere de un trabajo conjunto tanto del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y los Tribunales de Justicia como de los entes privados relacionados con las operaciones aduaneras, a efecto de establecer el trámite de proyectos de ley que se consideren pertinentes, así como las reformas reglamentarias que se requieran para lograr un ambiente de coordinación, comunicación, registro, procesamiento y análisis de las operaciones aduaneras, que permita la implementación de un control seguro sobre éstas.

En relación con el estudio en referencia, se giraron disposiciones al Ministerio de Hacienda, para el establecimiento de un sistema que permita cuantificar o estimar la evasión tributaria aduanera, para la dotación de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos suficientes para un óptimo funcionamiento del Servicio Nacional de Aduanas y para que se ejercieran las acciones necesarias para una participación efectiva de los distintos sectores de la sociedad involucrados en las problemáticas asociadas al Sistema Aduanero Nacional. Adicionalmente se dispuso la realización de otras acciones, con el propósito de asegurarse un adecuado control de las operaciones aduaneras, entre otros aspectos.

“...el problema aduanero alcanza un nivel nacional y requiere de un trabajo conjunto tanto del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y los Tribunales de Justicia como de los entes privados relacionados con las operaciones aduaneras...”

2. SECTOR DESCENTRALIZADO

En este acápite, al igual que se hizo para las dependencias o programas que pertenecen al Gobierno Central, se incluyen análisis y comentarios sobre gestión para las instituciones que conforman el Sector Descentralizado, las cuales deben presentar periódicamente sus liquidaciones presupuestarias a esta Contraloría. Este análisis y sus comentarios versan en torno a la evaluación presupuestaria que esas instituciones suministraron y sobre la labor de fiscalización realizada por el Órgano Contralor durante el año 2000.

Para tales efectos, este acápite se ha estructurado en forma selectiva, por lo que abarca resultados de las instituciones que se consideró pertinente abordar, atendiendo al criterio de importancia relativa, sea desde el punto de vista del monto de su presupuesto, de los objetivos que persiguen, o de la relevancia de los hallazgos en el proceso de fiscalización.

Invalidez, Vejez y Muerte, hoy llamados Seguro de Salud y Seguro de Pensiones.

El primer régimen de estos seguros suministra prestaciones de salud por medio de los Hospitales, Clínicas y Áreas de Salud y otorga prestaciones en dinero por incapacidad temporal y otras propias de tal cobertura. El segundo se destina a brindar pensiones a los beneficiarios por concepto de Invalidez, Vejez y Muerte.

La base del financiamiento de dichos seguros, la cual representa el insumo fundamental para el desarrollo de la gestión financiera y física de la entidad, proviene del aporte de los trabajadores, de los patronos y del Estado, con fundamento en el artículo 73 de la Constitución Política.

La gestión financiera de la CCSS observable en términos generales mediante la comparación de los presupuestos institucionales y su correspondiente ejecución para los períodos 1999 y 2000 se presenta en el siguiente cuadro:

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
COMPARATIVO PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO 1999 - 2000
- En millones de colones -

	Seguro de salud			Seguro de pensiones			Consolidado		
	1999	2000	% de variación real 1/	1999	2000	% de variación real 1/	1999	2000	% de variación real 1/
Presupuesto total	208.925,0	253.532,7	14,8	96.143,0	123.363,1	21,3	305.068,0	376.895,8	16,8
Ingreso total	215.211,7	256.244,8	12,6	160.149,1	177.522,5	4,8	375.360,8	433.767,3	9,3
% Ejecutado	103,0	101,1	-	166,6	143,9	-	123,0	115,1	-
Gasto efectivo	188.919,0	220.683,2	10,5	97.007,7	115.267,7	12,4	285.926,7	335.950,9	11,1
Compromisos	6.947,1	14.016,6	90,8	462,2	178,0	-63,6	7.409,3	14.194,6	81,2
Gasto total	195.866,1	234.699,9	13,3	97.469,9	115.445,6	12,0	293.336,0	350.145,5	12,9
% Ejecutado	93,7	92,6	-	101,4	93,6	-	96,2	92,9	-
SUPERAVIT	19.345,6	21.544,9	5,3	62.679,1	62.076,8	-6,3	82.024,7	83.621,7	-3,6

1/ Se calculó utilizando el "Deflactor implícito del PIB"

2.1 CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) fue creada por Ley N° 17 el 22 de octubre de 1943, en la cual se establece la formación de dos regímenes, el de Enfermedad y Maternidad y el de

El cuadro permite destacar que la Caja, en el ejercicio económico del año 2000, experimentó un incremento del 16,8% en su presupuesto consolidado, en términos reales, originado por el crecimiento del 9,3% en los ingresos y del 12,9% en los

gastos, incluyendo los compromisos presupuestarios. Esta situación refleja una disminución del 3,6% en el superávit institucional consolidado, originada por un incremento del 5,3% en el superávit del seguro de salud, que corresponde a un régimen de reparto, y de una disminución del 6,3% en el superávit del régimen de pensiones, que corresponde a un régimen de capitalización.

Lo anterior obliga a las autoridades de la CCSS a mantener una permanente y especial atención del comportamiento financiero del Seguro de Pensiones con el propósito de tomar las acciones preventivas y correctivas dirigidas a evitar un desfinanciamiento del régimen, de magnitudes imprevisibles.

Adicionalmente, a esta Contraloría General le preocupa sobremanera que las autoridades de la Caja no hayan remitido, en el plazo establecido, la información correspondiente a los resultados de su gestión del año 2000, lo cual limitó la posibilidad de brindar un análisis sobre la gestión física de esa entidad.

Este Órgano Contralor como parte de la fiscalización realizada en la CCSS, elaboró los informes Nos. 15/2000, 21/2000, 32/2000, 41/2000, 54/2000, 62/2000, 64/2000 y 65/2000, sobre los sistemas de información de esa entidad y la gestión de cobro de las cuotas obrero patronales y otras cuentas adeudadas por los patronos a la CCSS. Al respecto interesa destacar:

i) La evaluación de los diversos sistemas de información y tecnologías que apoyan las operaciones de cobro e integración del proceso contable financiero de la Caja, permite señalar que existe un grado importante de agotamiento funcional de las aplicaciones involucradas, situación que dificulta el cumplimiento de algunos requerimientos actuales de los diversos usuarios, de las tareas de control y gestión de cobro.

Entre las situaciones identificadas, se destacan la falta de controles generales sobre los sistemas de información,

desarrollo de transacciones sin normalización procedimental, falta de procedimientos operativos, problemas de segregación de funciones y tareas incompatibles, violación de criterios de confidencialidad, integridad y disponibilidad del servicio computadorizado y aparente agotamiento funcional de varias aplicaciones locales y centrales como el Sistema Cuentas por Cobrar y el Sistema de Información Financiera.

Sobre la base de dichas condiciones, el ambiente de control, sistemas de información y procedimientos de control observados, requieren atención inmediata de las autoridades superiores de esa institución para promover su mejora, actualización y optimización.

ii) El monto aproximado de la morosidad total de la CCSS para el mes de abril de 1999, determinado por esta Contraloría, ascendía a la suma de ¢77.933,3 millones, el cual está conformado por ¢44.424,2 millones del Sector Público, ¢28.965,6 millones del Sector Privado y ¢4.543,5 millones que corresponde a multas e intereses.

Sobre el particular, la Administración de la Caja en el "Informe mensual de la morosidad, Diciembre 1999" da a conocer para abril una morosidad por ¢24.384,9 millones (morosidad total menos las planillas impugnadas), que incluye solamente el saldo de la cuenta N° 132, denominada "Cuotas obrero patronales público y privado", sin considerar algunas cuentas o conceptos que componen la morosidad patronal, tales como:

- El seguro voluntario: en Guadalupe, de 12.000 asegurados, 7.000 se estiman en morosidad (58,0%); en Desamparados de 23.000, más de 17.000 están morosos (74,0%); no fue posible contar con el dato de las Oficinas Centrales.
- Las multas e intereses que por este concepto generan dichas deudas.

Las autoridades de la CCSS deben mantener una permanente y especial atención del comportamiento financiero del Seguro de Pensiones, con el propósito de tomar las acciones preventivas y correctivas dirigidas a evitar un desfinanciamiento del régimen, de magnitudes imprevisibles.

Evidente la falta de consistencia, exactitud y confiabilidad de la información que se genera en las distintas unidades administrativas de la Caja, respecto de la morosidad de los patronos por concepto de cuotas obrero-patronales y otras cuentas relacionadas.

- Los intereses de las cuentas por cobrar al Estado por concepto de subvenciones.
- Las pensiones y las incapacidades pagadas por la Caja a los funcionarios o empleados de patronos morosos.
- Las facturas por servicios médicos pendientes de cobro en clínicas y hospitales de la Caja. Por ejemplo, en una sucursal no se habían registrado como pendiente de cobro facturas por servicios médicos, con un monto de aproximadamente ¢58,0 millones.

Por otra parte, los montos que muestran la Dirección Financiero Contable y el Departamento de Cobro Administrativo sobre la recaudación anual de las cuotas obrero patronales de las instituciones públicas y privadas (sin tomar en cuenta al Estado y los trabajadores independientes) durante el período 1994-1998, difiere en ¢14.585,2 millones.

Resulta evidente la falta de consistencia, exactitud y confiabilidad de la información que se genera en las distintas unidades administrativas de la Caja, respecto de la morosidad de los patronos por concepto de cuotas obrero-patronales y otras cuentas relacionadas. Las inconsistencias que existen en los citados instrumentos de gestión, se constituyen en elementos que inciden negativamente en el nivel de eficiencia y eficacia de la gestión de cobro, en la confiabilidad de la información a nivel operativo y financiero y en una adecuada toma de decisiones.

Adicionalmente, de acuerdo con la información obtenida de la citada cuenta, la CCSS, al 28 de febrero de 1999, contaba con 33.459 patronos inscritos como contribuyentes, sin incluir al Estado, los cuales a esa fecha mantenían 374.990 facturas pendientes de cobro, por un monto de ¢23.950,1 millones, de estas 236.566 (63,0%) correspondían a patronos inactivos, adeudando ¢13.445,9 millones (56,0%) y 138.424 (37,0%) a patronos activos equivalentes a ¢10.504,2 millones

(44,0%). Asimismo, del monto adeudado a la Caja, están en cobro judicial ¢13.638,0 millones (57,0%) y ¢10.312,1 millones (43,0%) en cobro administrativo. Por otra parte el 94,0% del monto total se encuentran con vencimiento a más de 120 días.

Se comprobó que de un total de ¢1.652,6 millones puestos al cobro, se recuperaron ¢13,3 millones (0,8%). En trámite de cobro se encontraban ¢162,5 millones (10,0%) y desde hace 6 o más meses no se realiza ninguna gestión de cobro sobre los restantes ¢1.476,8 millones (89,0%). Además, se estableció que para iniciar el cobro de las cuotas obrero patronales atrasadas se tarda en promedio 42 meses en cobro administrativo y 60 meses para el cobro judicial.

También se determinó que al 28 de febrero de 1999, en las oficinas centrales y en las sucursales, existía un total de 1.310 arreglos de pago formalizados por un monto de ¢2.326,6 millones. Sobre el particular, de una muestra obtenida en las Oficinas Centrales, el 77,0% se encuentran morosos con seis o más cuotas de atraso; más aún, el 62,9% de los patronos morosos, tienen atrasos por doce (12) cuotas o más. Asimismo, se determinó que aproximadamente el 48,0% de esos patronos, han solicitado dos o más readecuaciones de los arreglos de pagos suscritos originalmente.

El atraso en el pago de las cuotas, la suscripción y posterior incumplimiento de los arreglos de pago, dañan los intereses económicos y sociales de la institución.

Con el fin de corregir las situaciones comentadas, se giraron disposiciones en el sentido de subsanar inconsistencias en la información entre los registros de la Dirección Financiera Contable y el Departamento de Cobros, omisiones en el registro de la información en el sistema de cuentas por cobrar y en la gestión de cobro tanto administrativo como judicial.

Es conveniente mencionar además, algunas consideraciones sobre gestión de

la CCSS en torno al tema de la compra de medicamentos durante el período al que se refiere este informe.

Al respecto, esta Contraloría General evacuó una consulta relacionada con el refrendo constitucional y aprobación que ordena la ley de que deben ser objeto las contrataciones que para la adquisición de medicamentos realice la Caja Costarricense de Seguro Social. En esa consulta se dispuso que la aprobación que emite esta Contraloría General de la selección efectuada por la entidad al amparo de la Ley N° 6914, satisface la previsión del artículo N° 184 de la Constitución Política, con lo cual se despejó la inquietud sobre la posible existencia de dos verificaciones similares para entender que basta una de ellas. Lo anterior, claro está, siempre que la obligación no se entienda eficaz hasta tanto cuente con nuestra aprobación y previamente se haya comunicado el acto a los posibles afectados para que ellos ejerzan los recursos previstos en la Ley General de la Administración Pública.

Asimismo se advirtió a la Junta Directiva de la CCSS acerca de la situación de desabastecimiento de medicinas del cuadro básico y se le indicó que debían evaluar las razones de por qué un sistema ágil como el propuesto en la Ley N° 6914 es insuficiente para obtener un oportuno aprovisionamiento de medicinas para la población y para que adopten las medidas correctivas a futuro, producto de esa evaluación.

Posteriormente, esta Contraloría General abordó una vez más la situación de crisis de abastecimiento de medicinas, en la cual ha sido necesario que hasta la Auditoría Interna de la CCSS apruebe compras de medicamentos en varias ocasiones. Así las cosas, se solicitó que de inmediato cesara la práctica de que la Auditoría Interna apruebe las compras de medicamentos bajo el expediente de la urgencia, que la Dirección de Recursos Materiales es la única autorizada para las compras de medicamentos, pese a la desconcentración operada en la entidad. Se advirtió que se

debe asegurar la calidad de los medicamentos para no comprometer la integridad física de los pacientes y finalmente, que de presentarse casos de urgencia, debe señalarse la ruta crítica del proceso de compra, con indicación del o los responsables del desabastecimiento.

2.2 COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

De conformidad con lo establecido por la Ley Nacional de Emergencia, N° 7914 de 28 de setiembre de 1999, a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) le compete coordinar las labores preventivas de situaciones de riesgo inminente de emergencia, mitigación y respuesta a situaciones de emergencia. Esta nueva ley, que derogó la N° 4374 de 14 de agosto de 1969, incluye, entre otros asuntos, la autorización para que la Comisión pueda realizar labores de carácter preventivo o de riesgo inminente, con recursos del Fondo Nacional de Emergencias, previamente presupuestados.

Al respecto, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias no remitió a esta Contraloría General la liquidación del presupuesto y el informe de ejecución física correspondientes al ejercicio económico del 2000, a la fecha definida por la legislación vigente para tal efecto, por lo cual no es posible realizar en esta Memoria Anual el análisis de los resultados económicos, presupuestarios y de gestión de esa Comisión para ese período.

Cabe indicar que el presupuesto para el ejercicio económico del año 2000 fue formulado mientras estaba en vigencia la anterior Ley Nacional de Emergencia, N° 4374. Ante consulta planteada por esta Contraloría General, esa Comisión informó que dicho presupuesto no incluyó recursos para enfrentar las nuevas demandas y requerimientos que conllevaba la puesta en ejecución de la

Esta Contraloría advirtió a la Junta Directiva de la CCSS acerca de la situación de desabastecimiento de medicinas del cuadro básico y se le indicó que debían evaluar las razones de por qué un sistema ágil como el propuesto en la Ley N° 6914 es insuficiente para obtener un oportuno aprovisionamiento de medicinas para la población y para que adopten las medidas correctivas a futuro, producto de esa evaluación.

Esta Contraloría General objetó la propuesta del Gobierno de la República de cancelar deudas por un monto total de €1.035,0 millones, obligaciones por deudas contraídas por agricultores, principalmente con el Banco Nacional de Costa Rica, con recursos del Fondo Nacional de Emergencias, en virtud de que constituyen situaciones jurídicas individualizadas y personalizadas, cuyo pago se escapa de las acciones paliativas generales que establece la Ley como marco de actuación de la CNE.

nueva Ley en lo que se refiere a prevención. En razón de lo anterior, este Órgano Contralor le indicó a dicha Comisión, que debía establecer los mecanismos técnicos necesarios en respuesta de las distintas disposiciones contenidas en la mencionada Ley N° 7914, lo cual fue cumplido por esa Comisión parcialmente, ya que a pesar de que se incorporaron en el presupuesto los recursos destinados a la actividad de prevención, en la programación no se plantearon los objetivos y metas a satisfacer con los recursos presupuestados, situación que impide contar con parámetros que permitan determinar la eficacia y eficiencia con que fueron utilizados tales recursos en la citada actividad de prevención o de riesgo inminente.

Además, se observó una tendencia, por parte de la CNE, a presupuestar gastos operativos con cargo al Fondo Nacional de Emergencia, no obstante que esos gastos deben cubrirse con los recursos que se reciban del Presupuesto Nacional de la República, pues el Fondo posee una finalidad especial y calificada. Tal situación condujo a esta Contraloría a devolver sin la aprobación correspondiente el Presupuesto Extraordinario N° 1-2000. Sobre este asunto, esta Oficina se pronunció en el sentido de que los recursos del referido Fondo son exclusivamente para atender la actividad sustantiva de la Comisión, la cual tiene dos direcciones: por una parte la actividad extraordinaria, mediante la cual se enfrentan las situaciones de emergencia, y otra dedicada a llevar a cabo las acciones ordinarias para prevenir situaciones de riesgo inminente de emergencia, requiriendo ésta última de la respectiva programación y presupuestación.

No obstante el criterio anterior, se mantuvo la intención de la CNE de cubrir gastos operativos con recursos del Fondo Nacional de Emergencia, lo que obligó a esta Contraloría a aprobar parcialmente el presupuesto extraordinario N° 3-2000, ya que en el programa presupuestario

destinado a la actividad de prevención fueron incluidas subpartidas de gasto que, por su naturaleza, son de índole operativa y por tanto, como se indicó, no deben ser cubiertas con ese Fondo.

Adicionalmente, en el año 2000 el Gobierno de la República propuso pagar con recursos que serían transferidos al Fondo Nacional de Emergencias por el Instituto Nacional de Seguros y la Fábrica Nacional de Licores, por un monto total de €1.035,0 millones, obligaciones por deudas contraídas por agricultores, principalmente con el Banco Nacional de Costa Rica, a efecto de evitar que ese Banco rematara las propiedades que garantizan tales deudas. Para tal propósito el Gobierno planteó como fundamento los decretos que declararon estado de necesidad y urgencia por calamidad pública, la situación provocada en diversas zonas del país por los Huracanes Mitch y Floyd. Esta Contraloría General objetó la propuesta del Gobierno de la República de cancelar esas deudas con recursos del Fondo Nacional de Emergencias, en virtud de que constituyen situaciones jurídicas individualizadas y personalizadas, cuyo pago se escapa de las acciones paliativas generales que establece la Ley como marco de actuación de la CNE.

Por otra parte, un estudio de auditoría efectuado en la Comisión, sobre el seguimiento de las disposiciones giradas por esta Contraloría General en un informe de fiscalización efectuado en 1996, permitió determinar que esas disposiciones, emitidas con el propósito de corregir debilidades detectadas en aquella oportunidad, no se han cumplido en la mayoría de los casos. Destaca el hecho de que el área financiero contable ha sufrido un mayor deterioro con respecto al año 1996, debido a que no cuenta con un coordinador que supervise el trabajo y algunos cambios en la Tesorería han afectado el adecuado desarrollo de la labor de control.

Resulta preocupante además, las debilidades observadas en las áreas sustantivas de la Comisión -prevención y

atención de emergencias -, en donde se da un vacío en cuanto a la definición de objetivos y prioridades por desarrollar, debido a la ausencia de una adecuada planificación y la falta de supervisión en el campo. Asimismo, esta Contraloría General considera que la Auditoría Interna debe ser dotada de más recursos para facilitar un mejor grado de respuesta y colaboración con todos los niveles de la administración.

Por su parte, en otro estudio de auditoría que verificó el cumplimiento de una muestra de diez disposiciones emitidas por esta Contraloría General en dos informes de fiscalización efectuados en la CNE durante el año 1999, se determinó que sólo dos de éstas se habían cumplido, cuatro se encontraban en proceso de cumplimiento y las otras dos del todo no se cumplieron. En lo que respecta a las disposiciones no cumplidas, éstas se relacionan con la reiterada práctica en la Comisión, ya mencionada en la Memoria Anual 1999, de asignar vehículos de uso discrecional, a algunos de sus funcionarios sin que les corresponda ese derecho.

Las situaciones comentadas anteriormente ponen en duda la disposición de la Administración por corregir situaciones deficientes y atender recomendaciones que buscan mejorar el uso de los recursos del Estado.

Consecuentemente, esta Contraloría giró a la Junta Directiva y al Director Ejecutivo de la Comisión las disposiciones respectivas a efecto de corregir las situaciones deficientes que fueron determinadas, procurando en forma definitiva la supresión del uso de vehículos en forma discrecional, utilizar el Fondo Especial de Emergencia de conformidad con las reglas constitucionales pertinentes y desarrolladas por la jurisprudencia de la Sala Constitucional, en especial en su Voto N° 3410 de las 14:45 horas del 10 de

noviembre de 1992, y dotar a la unidad de Auditoría Interna de los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir apropiadamente con su gestión.

2.3 FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), se establece a partir de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N° 5662, y es administrado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF). La citada norma legal dispone que los recursos del Fondo que están constituidos fundamentalmente por la recaudación del impuesto sobre las ventas y un recargo del 5% del total de sueldos y salarios que los patronos públicos y privados paguen a sus trabajadores. Estos recursos deberán ser destinados al financiamiento de programas y servicios dirigidos a costarricenses de escasos recursos económicos por medio de las instituciones que tienen a su cargo la ayuda social complementaria.

De la totalidad de los recursos de FODESAF (que en el período 2000 alcanzó la suma de ₡66.164,1 millones), en la actualidad solamente el 22,5% son presupuestados directamente por la DESAF para la atención de los costarricenses de escasos recursos, que fue la intención primaria del legislador, ello debido a que el 77,5% del Fondo se transfiere, por disposiciones legales posteriores, a una serie de organismos, los cuales los incorporan como parte de sus rentas propias, sin que deban aplicarlos necesariamente a los fines establecidos por la Ley N° 5662.

De la totalidad de recursos de FODESAF en la actualidad solamente el 22,5% son presupuestados directamente por la DESAF para la atención de los costarricenses de escasos recursos, que fue la intención primaria del legislador. El 77,5 restante del Fondo se transfiere, por disposiciones legales posteriores, a una serie de organismos, los cuales los incorporan como parte de sus rentas propias, sin que deban aplicarlos necesariamente a los fines establecidos por la Ley N° 5662.

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES
 MONTO PRESUPUESTADO Y GIRADO A LAS INSTITUCIONES PARA LOS AÑOS 1999 y 2000
 -En millones de colones-

Adicionalmente la misma legislación ha promovido, con la aprobación de leyes en donde se toman recursos de FODESAF para financiar otros programas, la paulatina reducción de los recursos destinados exclusivamente a la población más desposeída. Esto ha provocado una desnaturalización de su propósito original, pues los ejecutores de los programas podrían aplicar dichos recursos a sus gastos administrativos.

Institución ejecutora	Monto presupuestado 1999	Monto girado 1999	Porcentaje de ejecución 1999	Monto presupuestado 2000	Monto girado 2000	Porcentaje de ejecución 2000
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado	1.400,0	1.300,0	92,9%	1.430,0	1.430,0	100,0%
Instituto Mixto de Ayuda Social	2.438,1	2.250,0	92,3%	8.017,6	6.960,0	86,8%
Instituto de Desarrollo Agrario	550,0	350,0	63,6%	1.139,8	1.067,6	93,7%
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	752,8	750,0	99,6%	1.299,4	1.000,0	77,0%
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	4.296,8	3.800,0	88,4%	5.087,8	4.492,6	88,3%
TOTAL	9.437,7	8.450,0	89,5%	16.974,6	14.950,2	88,1%

Fuente: Liquidaciones presupuestaria del FODESAF al 31-12-1999 y 31-12-2000

En razón de lo anterior se debe señalar que la misma legislación ha promovido, con la aprobación de leyes en donde se toman recursos de FODESAF para financiar otros programas, la paulatina reducción de los recursos destinados exclusivamente a la población más desposeída. Esto ha provocado una desnaturalización de su propósito original, pues los ejecutores de los programas podrían aplicar dichos recursos a sus gastos administrativos.

En términos más concretos, la Contraloría General ha podido observar que un 22,5% de los recursos que la Dirección distribuye mediante convenio con Unidades Ejecutoras de Proyectos de distintas instituciones públicas, no se asigna de conformidad con las prioridades definidas en un plan estratégico o en un plan anual operativo, lo cual ciertamente introduce un importante elemento de riesgo en el proceso de aplicación de los recursos de dicho fondo. Al respecto, esta Contraloría General ha emitido disposiciones con el propósito de que se brinde una solución a esta problemática, entre las que se citan las relacionadas con la importancia de que se establezcan planes de mediano y largo plazo para mejorar el proceso de asignación de recursos de esta parte del Fondo, los cuales son los únicos recursos de FODESAF que deben ser aplicados estrictamente a los fines previstos por la Ley N° 5662 y sobre los que la DESAF tiene la responsabilidad de garantizar su correcta utilización.

Sin embargo, de acuerdo con lo señalado tanto por esta Contraloría General como por la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la DESAF no

cumple en forma adecuada con esa función. Como consecuencia de lo anterior, durante el año 2000, hubo necesidad de devolver sin trámite, aprobar parcialmente o improbar varios documentos presupuestarios, por cuanto se presentaron situaciones como falta de información, poca claridad en los aspectos planteados, duplicidad de esfuerzos de una o más organizaciones para un mismo fin e inadecuados procedimientos para la selección de los beneficiarios por parte de las unidades ejecutoras.

Como ejemplo de lo anterior, esta Contraloría General mantuvo la improbación de fondos para el Programa Crédito a Empleados Públicos y Privados, ejecutado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), con recursos de FODESAF, en virtud de que la DESAF no aportó elementos apropiados para aprobar tales recursos, además de que el INVU no está cumpliendo en forma satisfactoria con las disposiciones contenidas en un informe elaborado por la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo sobre dicho Programa, especialmente las relacionadas con el reintegro de recursos por ₡1.205,5 millones, que según ese documento fueron desviados para actividades ajenas al programa y ₡78,1 millones girados a beneficiarios que no calificaban como tales.

El criterio de esta Contraloría es que la DESAF no debe perder de vista las responsabilidades de control y evaluación que le establecen la Ley del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, y su reglamento, así como el convenio suscrito entre la DESAF

y el INVU (cláusulas décimo primera y décimo segunda). Por lo que llama la atención a este Órgano Contralor, que el Ministerio de Trabajo en vez de esclarecer las irregularidades señaladas en el informe de auditoría, sentar las responsabilidades del caso y solicitar el reintegro de los recursos desviados, haya solicitado autorización ante esta Contraloría General para una nueva transferencia para el citado Programa.

Otro caso similar está relacionado con dos convenios de ejecución suscritos entre el Consejo Nacional de Producción (CNP) y la DESAF, con el propósito de dar asistencia a los agricultores de los sectores más desprotegidos del país (los costarricenses de áreas rurales de muy bajos recursos). En dichos convenios se asignaron funciones de control y fiscalización sobre el uso de los recursos tanto al CNP como a la DESAF, en virtud de que se trataba de programas piloto y de que dichas funciones constituirían la base para optar por la continuidad del proyecto, condición que fue recalcada por esta Contraloría General, en oficio mediante el cual se otorgó el refrendo al primer convenio de ejecución. Sin embargo, la DESAF no supervisó en el campo la información contenida en los documentos suministrados por el CNP, lo que impidió a los funcionarios de esa Dirección identificar que los recursos del programa se utilizarían para beneficiar a agricultores cuya situación económica no se encontraba bajo la línea de pobreza. Por lo tanto, ni el Consejo Nacional de Producción como ejecutor del programa, ni DESAF como administradora de los recursos de FODESAF, efectuaron una adecuada fiscalización sobre la correcta utilización de los recursos, lo que incidió también, de manera negativa, en el cumplimiento del objetivo propuesto.

Finalmente, en relación con las inversiones transitorias y en virtud de la cantidad de recursos públicos que se manejan en FODESAF, esta Contraloría General giró disposiciones al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, con el propósito de que para eventuales inversiones transitorias

con dichos recursos, se implanten los controles internos necesarios y suficientes, en aras de salvaguardar dichos fondos y garantizar su mejor uso. Al respecto, destacó la responsabilidad de todos los niveles administrativos, principalmente de los máximos jerarcas, en cuanto al uso y resultados óptimos que se obtengan de los bienes y recursos que se han puesto bajo su administración.

2.4 INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS

De conformidad con su Ley de creación, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) tiene como propósito fundamental, proveer a todos los habitantes de la República los servicios de agua potable, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos, promover la conservación de las cuencas hidrográficas y la protección ecológica, así como, el control de la contaminación de las aguas.

Para cumplir con esos propósitos, dentro de la estructura del plan-presupuesto se consideran dos programas sustantivos, a saber, el Programa 2, denominado "Producción, Operación y Comercialización de Acueductos y Alcantarillados", cuyo objetivo es dotar los recursos necesarios para garantizar a los abonados, la operación de los sistemas de acueductos y alcantarillados administrados por esa entidad; y el Programa 3, "Inversiones", en el que se incluyen los recursos destinados por la institución para infraestructura física (obras rurales y urbanas) y equipamiento; así como para mejorar y ampliar los sistemas de información y operación, que le permitan cubrir la creciente demanda de los servicios que brinda ese Instituto a sus abonados.

En lo que respecta a los resultados financieros, el presupuesto inicial del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados para el año 2000, fue de

En relación con las inversiones transitorias y en virtud de la cantidad de recursos públicos que se manejan en FODESAF, esta Contraloría General giró disposiciones al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, con el propósito de que para eventuales inversiones transitorias con dichos recursos, se implanten los controles internos necesarios y suficientes, en aras de salvaguardar dichos fondos y garantizar su mejor uso.

“El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, desde 1981 hasta la fecha, no ha construido en el Área Metropolitana de San José, obras de gran importancia en alcantarillado sanitario ni se ha implementado un adecuado programa de mantenimiento del sistema existente.”

¢26.139,1 millones, suma que se incrementó por medio de presupuestos extraordinarios hasta un total de ¢26.465,7 millones. De esa suma el Instituto recaudó ingresos por ¢25.426,8 millones, o sea un 96% de lo estimado, y se realizaron gastos por un monto de ¢21.440,9 millones, los que sumados a los compromisos pendientes al 31 de diciembre por ¢2.783,6 millones, da una ejecución total de ¢24.224,5 millones, originándose un superávit presupuestario de ¢1.202,3 millones.

De esa ejecución presupuestaria, ¢9.914,9 millones, equivalentes a un 41%, incluyendo compromisos pendientes, se destinaron a financiar el programa 02, Operación y Mantenimiento de Acueductos y Alcantarillados, situación acorde con la importancia de esa unidad programática. Por su parte, en el programa 03, Inversiones, se destinaron recursos por un monto de ¢9.184,3 millones, equivalente al 38% del total de ingresos recaudados. Estos dos componentes conforman la función sustantiva de ese Instituto.

Como se puede observar en el cuadro siguiente, la ejecución del presupuesto del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados durante los años 1999 y 2000, en términos porcentuales, es bastante semejante. Sin embargo, el superávit correspondiente al año 2000 se redujo en la suma de ¢148,4 millones, motivado por una mayor ejecución de los gastos durante el año 2000.

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
CUADRO COMPARATIVO PRESUPUESTOS 1999 - 2000

-En millones de colones-

Año	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Porcentaje de ejecución
Ingresos			
1999	24.732,8	21.796,5	88,1%
2000	26.465,7	25.426,8	96,1%
Egresos			
1999	24.732,8	20.445,8	82,7%
2000	26.465,7	24.224,5	91,5%

Fuente: Presupuestos y liquidaciones presupuestarias 1999 - 2000

El proyecto más relevante que desarrolla el ICAA dentro de su programación, es el de alcantarillado sanitario del Gran Área

Metropolitana, el cual contempla el diseño y construcción de un proyecto para solucionar el grave problema del alcantarillado en esa área, problema que tiene una incidencia directa tanto en la salud pública como en el medio ambiente. Respecto de este proyecto, según informó el ICAA en el informe de Ejecución Presupuestaria 2000, se trabaja en la preparación de la información base que se requiere para implementarlo, que incluye, entre otras tareas, la elaboración de especificaciones técnicas y estudios de costos de operación. Dicho proyecto se planifica bajo la figura de concesión de obra pública.

Un estudio realizado por esta Contraloría General en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) sobre el tratamiento de los desechos líquidos domésticos, determinó que durante los últimos veinte años, en materia de alcantarillado del Área Metropolitana de San José, la gestión de ese Instituto no ha estado acorde con lo establecido en su Ley Orgánica, en particular con el artículo 2°, en el cual se dispone la responsabilidad que tiene esa entidad, de promover la conservación de las cuencas hidrográficas, la protección ecológica y ejercer control sobre la contaminación de las aguas, mediante la recolección, tratamiento y disposición final, en particular, de los desechos líquidos domésticos.

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, desde 1981 hasta la fecha, no ha construido en el Área Metropolitana de San José, obras de gran importancia en alcantarillado sanitario ni se ha implementado un adecuado programa de mantenimiento del sistema existente. Desde 1993 hasta 1996, los programas de inversión en alcantarillado se cumplieron tan solo en un 15%, y en el período 1995-1999, solamente se destinó para obras en alcantarillado el 2,4% de los egresos totales del ICAA.

La escasa inversión en ese campo ha provocado que la cobertura actual de la red de alcantarillado sanitario del Área Metropolitana de San José abarque únicamente un 60% de los abonados de agua potable. Como consecuencia de lo anterior, los desechos líquidos domésticos recolectados en esa Área se han estado vertiendo en los ríos sin ningún tratamiento, provocando efectos negativos que van desde malos olores, propagación de enfermedades y restricciones al uso del agua para riego, recreación, pesca y turismo. Sólo al río Virilla, diariamente se vierten 250.000 metros cúbicos de aguas residuales, originando el deterioro de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles, en la cual desemboca ese río. Asimismo, se estima que aproximadamente 180.000 metros cúbicos de desechos líquidos domésticos, son tratados en unos 200.000 tanques sépticos, con el consiguiente riesgo de contaminación de aguas subterráneas. Esta situación se ha presentado a pesar de la existencia de estudios técnicos, que advertían a ese Instituto sobre la necesidad de desarrollar la red de alcantarillado sanitario en el área de San José.

Desde 1991 los recursos necesarios para la contratación, adjudicación y ejecución de los diseños finales del Proyecto de Saneamiento y Alcantarillado Sanitario del Gran Área Metropolitana (GAM) y Ciudades Intermedias, por un monto de US\$5,0 millones, han estado disponibles gracias a un préstamo no reembolsable del BID; sin embargo, a la fecha del estudio de esta Contraloría, el contrato se encontraba sin finiquitar, pues la empresa contratada para la realización del diseño, no había entregado la totalidad de lo definido en los términos de referencia contractuales, esto a pesar de que los plazos establecidos ya habían vencido. Duraciones tan excesivas en la ejecución de contratos que afectan servicios públicos esenciales, no contribuyen al desarrollo del país, elevan los costos, y retrasan, como en este caso, los programas de saneamiento y prevención de la contaminación ambiental.

Según estudios técnicos, para rehabilitar y ampliar la red del Alcantarillado Sanitario Metropolitano se requiere de una inversión estimada de 204 millones de dólares. Una erogación de esa magnitud representa la inversión acumulada que debió haber realizado el ICAA en el transcurso de los últimos 20 años.

En razón de los aspectos detectados en el referido estudio de fiscalización, se giraron disposiciones precisas a la Junta Directiva del ICAA, a efecto de que se llevaran a cabo todos los esfuerzos necesarios, tendentes a corregir las situaciones comentadas en dicho informe, en especial lo relativo a la contratación, adjudicación y ejecución de los diseños finales del Proyecto de Saneamiento y Alcantarillado Sanitario del GAM y Ciudades Intermediarias, y el análisis sobre la viabilidad técnica, económica, jurídica y social de la concesión del Alcantarillado Sanitario del Área Metropolitana de San José.

2.5 INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO

El Instituto Costarricense de Turismo (ICT) fue creado con la finalidad principal de incrementar el turismo en el país, fomentando el ingreso y la grata permanencia en el país de los visitantes extranjeros que busquen descanso, diversiones o entretenimiento, promoviendo la construcción y mantenimiento de lugares de habitación y recreo para uso de los turistas, realizando en el exterior la propaganda necesaria para dar a conocer el país, etc.

Al respecto, la partida más importante dentro del presupuesto de ese instituto lo constituyó la de información y publicidad, en la cual se refleja una ejecución en el período 2000 de ₡1.360,6 millones, cifra que representa el 36% del gasto total del ICT y más del 50% de los recursos destinados al programa de Promoción y Fomento, producto de las campañas

Algunos estudios técnicos establecen que, para rehabilitar y ampliar la red del Alcantarillado Sanitario Metropolitano se requiere de una inversión estimada de 204 millones de dólares. Una erogación de esa magnitud representa la inversión acumulada que debió haber realizado el ICAA en el transcurso de los últimos 20 años.

Un estudio de auditoría realizado por esta Contraloría General permitió determinar que los contratos turísticos suscritos entre el ICT y las empresas beneficiarias de los incentivos son indeterminados e imprecisos, lo cual obstaculiza el adecuado control que corresponde ejercer al ICT, o cualquier ente fiscalizador.

publicitarias con el fin de proyectar a Costa Rica como destino turístico.

Al respecto, en cuanto a los resultados físicos de la gestión institucional, se debe resaltar que las metas planteadas en el Plan Anual Operativo, están enfocadas a las labores operativas que este realiza, de manera que no se aportan datos, ni se tienen estadísticas, relativas al impacto de la labor del ICT en la actividad turística. Así por ejemplo, en la evaluación practicada se puede establecer que se atendieron algunas metas en materia de publicidad, ya que se cumplió con el lanzamiento previsto de las campañas televisivas para proyectar a Costa Rica como destino turístico, las campañas publicitarias para llegar a potenciales consumidores nacionales y extranjeros (estadounidenses, europeos y latinoamericanos), más no su impacto.

Ante esa situación, esta Contraloría General ha sido insistente en la necesidad de que se mejore el proceso plan-presupuesto a efecto de lograr una evaluación más amplia de la gestión institucional.

Por otra parte, se determinó que en el Instituto Costarricense de Turismo existen serias deficiencias de control interno en la tramitación de incentivos turísticos otorgados al amparo del artículo 11 de la Ley N° 6990 del 30 de julio de 1985.

Al respecto, un estudio de auditoría realizado por esta Contraloría General permitió determinar que los contratos turísticos suscritos entre el ICT y las empresas beneficiarias de los incentivos establecidos en la citada ley son indeterminados e imprecisos, lo cual obstaculiza el adecuado control que corresponde ejercer al ICT, o cualquier ente fiscalizador. Asimismo, se determinaron debilidades en el sistema de control interno y en la supervisión asignada al ICT en la referida ley. Adicionalmente, del estudio llevado a cabo, se evidencian dudas sobre la bondad y eficacia de los instrumentos normativos utilizados para el control de los beneficios, esto por cuanto

la responsabilidad de la fiscalización asignada al ICT, no rima con la estructura organizativa existente para emprender y cumplir, a cabalidad, tan trascendental tarea, dado la cuantía de las exoneraciones y beneficios fiscales que debe supervisar.

Con el propósito de subsanar las debilidades comentadas, se giraron disposiciones a la Junta Directiva, a la Comisión Reguladora de Turismo, a la Administración del Instituto Costarricense de Turismo, a la Auditoría Interna y al Ministerio de Hacienda, en el sentido de que se debe establecer un adecuado sistema de control interno, dar cumplimiento a la normativa existente y se efectúe una apropiada y efectiva supervisión de los incentivos turísticos que aprueba ese Instituto.

Adicionalmente, se tramitaron dos informes y cinco Relaciones de Hechos - los cuales se detallan en los anexos 1 y 2 de la Tercera Parte de esta Memoria Anual- que contienen resultados de estudios de fiscalización en los que se determinaron algunas empresas hoteleras que aparentemente cometieron irregularidades en la obtención de los beneficios de la citada Ley. En estos casos se dispuso a las instancias pertinentes, proceder con las acciones legales correspondientes.

Por otra parte, se efectuó un estudio en relación con la contratación de fotografías para la campaña publicitaria «Costa Rica No Artificial Ingredients» en el que se observó una serie de deficiencias de control interno en la contratación de los servicios de un fotógrafo extranjero, que implicó un costo total de ₡27,1 millones, para un costo por fotografía de ₡1,7 millones. Además, en la citada campaña publicitaria, a pesar de que sus gestores habían considerado que las fotografías de nacionales no reunían la calidad requerida, cerca del 85% de las fotos que se utilizaron eran del banco de fotos del Instituto y adquiridas a fotógrafos o a empresas nacionales, cuyo costo para el ICT fue mucho menor que el de las contratadas al fotógrafo extranjero.

Por lo anterior se dispuso, entre otros, a la Junta Directiva del ICT ordenar la instauración de un procedimiento administrativo para que se establezcan las eventuales responsabilidades de los funcionarios que participaron en esos hechos.

2.6 INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO

El Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) se constituye con la promulgación de la Ley N° 6735, la cual le asigna como funciones primordiales el tráfico de tierras, que comprende la compra, venta, hipoteca, arrendamiento y adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la tierra y su explotación rural.

Para cumplir con dichos fines, la institución cuenta con una serie de ingresos tributarios y no tributarios y recursos de capital, entre los que destacan, por su importancia relativa, los recaudados por concepto de la aplicación de impuestos a la venta de bebidas alcohólicas, refrescos gaseosos y cigarrillos, además del cobro por concepto del timbre agrario y la transferencia otorgada por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Estos recursos representaron para el año 2000 un 84% del presupuesto institucional de ingresos.

La institución formula su presupuesto de gastos a través de una estructura programática dividida en 5 programas, siendo los más representativos en cuanto a sus funciones sustantivas, los programas II "Formación de Asentamientos", IV "Servicios para el Desarrollo" y V "Fomento Interinstitucional", cuya sumatoria corresponde al 59% del total de recursos aprobados en los presupuestos remitidos durante el ejercicio económico de 2000.

El programa Formación de Asentamientos tiene como propósito fundamental el establecimiento de asentamientos campesinos, es decir, comprende las actividades que se realizan desde la definición de recursos y áreas prioritarias para adquirir tierras, hasta la entrega de parcelas y cartas de adjudicación a los campesinos seleccionados como adjudicatarios de las tierras.

En el programa Servicios para el Desarrollo se identifican las acciones técnicas y de apoyo para estimular y fortalecer el desarrollo de los asentamientos, fundamentalmente en áreas relacionadas con infraestructura rural, organización campesina y gestión empresarial, crédito rural, recursos naturales y seguridad alimentaria de las familias beneficiadas.

Por último, al programa Fomento Interinstitucional, corresponden actividades similares a las del programa Servicios para el Desarrollo antes comentado, pero se maneja por separado debido a que los productos finales de los procesos involucrados no son ejecutados en su totalidad por el IDA. Para el logro de los productos finales se suscriben convenios entre el IDA y las Juntas Administrativas de Asentamientos y algunas instituciones públicas y privadas pertinentes, mediante los cuales el Instituto se compromete a aportar recursos económicos o apoyo técnico y la ejecución final de la obra corresponde a otra institución.

A continuación se presenta la información referente al presupuesto institucional y la ejecución presupuestaria para los períodos 1999 y 2000.

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO
PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO 1999-2000
-En millones de colones-

	1999	2000	Tasa de crecimiento real 1/
Aprobado	5.707,6	6.460,2	8,0%
Gastos totales	4.272,9	5.316,9	18,0%
Gasto efectivo	3.924,9	4.487,0	9,0%
Compromisos	348,0	829,8	125,0%
% Ejecutado	74,9%	82,3%	-

1/ Se calcula utilizando el deflador implícito del Producto Interno Bruto

“La adjudicación efectiva de tierras para el año 2000, representa aproximadamente el 50% de lo realizado en el año 1999, no obstante, el porcentaje de cumplimiento de la meta propuesta en el plan anual operativo mejoró en el año 2000.”

De acuerdo con la anterior información, el presupuesto definitivo del IDA para el ejercicio económico de 2000, se incrementó, en términos reales, en un 8% con respecto a 1999. También, los gastos totales del año 2000 experimentan un aumento de 18% con respecto al período anterior y la ejecución del presupuesto del 2000 alcanza un 82%, incrementándose en 7 puntos porcentuales con respecto al año anterior, lo cual se debe principalmente a los compromisos presupuestarios para dicho ejercicio económico, que son 125% superiores a los del año 1999. Asimismo, el gasto efectivo del año 2000 muestra un aumento de 9% en relación con 1999.

En virtud de que el IDA no formuló indicadores de desempeño en su plan anual operativo para el año 2000, no fue posible, por una parte, determinar el impacto de la gestión institucional en los campesinos, que constituyen su población meta de acuerdo con su ley constitutiva, y por otra, tampoco permitió evaluar los productos institucionales de conformidad con criterios de economía, eficiencia y efectividad. Cabe señalar que esta Contraloría tramitó seis informes de auditoría y tres Relaciones de Hechos como resultados de estudios de fiscalización realizados en este Instituto.

No obstante lo anterior, a continuación se muestra en términos físicos, los principales productos y resultados obtenidos por el Instituto para los años 1999-2000, esto, de acuerdo con lo señalado en los planes anuales operativos y el documento denominado “Informe de labores”, elaborados por dicho Instituto.

La adjudicación efectiva de tierras para el año 2000, representa aproximadamente el 50% de lo realizado en el año 1999, no obstante, el porcentaje de cumplimiento de la meta propuesta en el plan anual operativo mejoró en el año 2000.

En cuanto a la construcción de caminos, puentes, edificios y pasos de alcantarilla se reporta, en términos generales, para el año 1999, un cumplimiento superior a lo previsto para ese año, sin embargo, en el año 2000, salvo la categoría pasos de alcantarilla, cuyo cumplimiento excedió lo estimado, no se definieron metas o no hubo ningún cumplimiento de las mismas, con cargo al programa Servicios para el Desarrollo.

En lo que se refiere a los conceptos “Formación y Fortalecimiento de Organizaciones” y “Capacitación”, se tiene que para el primer caso se presenta, en el año 2000, una ejecución mayor respecto a lo previsto, no siendo así en el año 1999, en el cual apenas se cumplió el 57% de lo estimado. Por su parte, el componente de capacitación mantiene, para el año 2000, el porcentaje de cumplimiento de 1999, lo cual puede considerarse una mejoría, por cuanto en 1999, la meta era bastante inferior a la estimada en el año 2000.

Los cambios antes comentados no fueron debidamente explicados por el Instituto de Desarrollo Agrario en el documento denominado “Informe de labores”, el cual se adjuntó a la liquidación presupuestaria del ejercicio económico de 2000 y se refiere a la evaluación de cumplimiento de metas propuestas por la Institución para el citado período.

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO
INFORME DE AVANCE FÍSICO DE LOS PROGRAMAS
PRESUPUESTARIOS II Y IV, 1999 - 2000

Producto/Programa	Unidad de medida	1999			2000		
		Meta	Resultado	% Ejecutado	Meta	Resultado	% Ejecutado
<i>Programa II: Formación de Asentamientos</i>							
Adjudicación tierras a familias	Familias adjudicadas	4.224	3.127	74.0%	1.794	1.616	90.1%
<i>Programa IV: Servicios para el Desarrollo, Construcción o Mejoras</i>							
Caminos	Kilómetros	33.8	104.5	309.0%	0	0	
Puentes	Puentes	4	9	225.0%	3	0	0.0%
Edificaciones comunales	Edificios	4	3	75.0%	0	0	
Pasos de alcantarilla	Pasos	57	63	110.5%	6	48	800.0%
Formación y fortalecimiento de organizaciones	Organizaciones	89	51	57.3%	282	413	146.5%
Capacitación	Personas	1.771	743	42.0%	3.225	1.349	41.8%

En vista de que la adjudicación de tierras y el desarrollo rural son funciones sustantivas y ordinarias del Instituto de Desarrollo Agrario de acuerdo con su ley constitutiva, es importante efectuar algunas consideraciones acerca de lo sucedido en el año 2000 con estas categorías en cuanto a la entrega de tierras a campesinos y agricultores, así como la relación de la adjudicación de tierras con los componentes de "Infraestructura" (construcción de caminos, puentes, escuelas, electrificación) y "Créditos".

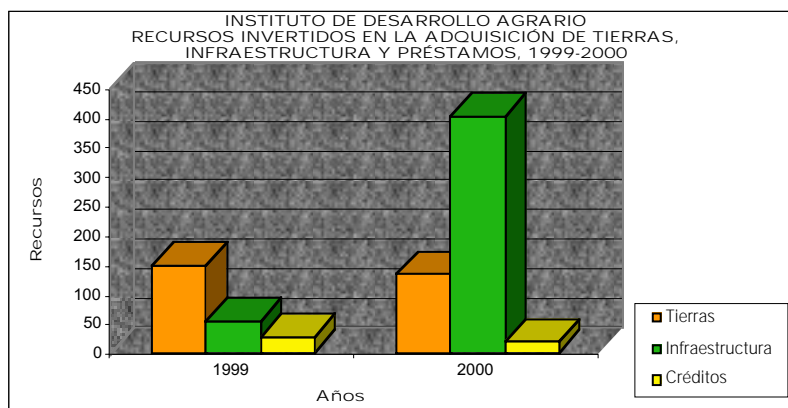
En relación con la entrega de tierras, en el transcurso del ejercicio económico de 2000 esta Contraloría General realizó un estudio de auditoría en el que se determinó que se adjudicaron y traspasaron tierras a personas físicas o asociaciones que no calificaban como beneficiarios del Instituto, en detrimento de campesinos y agricultores que califican como beneficiarios y que están a la espera de la adjudicación de una parcela.

Lo anterior, permitió concluir que el IDA no cumple a cabalidad con el objetivo y funciones que le asignan su Ley de creación y la Ley de Tierras y Colonización N° 2825 del 14 de octubre de 1961, como son la parcelación y distribución de tierras entre campesinos y agricultores para su explotación directa por medio del desarrollo de asentamientos campesinos, con el fin de promover el aumento de la productividad y una justa distribución del producto, elevando la condición social del campesino y haciéndolo partícipe del desarrollo económico social del país.

Los resultados del estudio fueron comunicados a la Junta Directiva, al

Presidente Ejecutivo y a la Auditoría Interna del Instituto de Desarrollo Agrario, a quienes se cursaron las disposiciones que se estimaron pertinentes para subsanar las deficiencias detectadas y para que se establecieran las responsabilidades que correspondieran.

En cuanto a los recursos ejecutados en las categorías "Tierras", "Infraestructura" y "Créditos", a continuación se presenta en forma gráfica dicha situación, a partir de lo aplicado en términos reales por el IDA, en las subpartidas de "Construcciones adiciones y mejoras" y "Desembolsos financieros" de los programas II, IV y V para los años 1999-2000.



Los recursos destinados en el año 1999 a la adjudicación de tierras se ubican por encima de los recursos aplicados a desarrollo rural (infraestructura y créditos), y además, son superiores a lo asignado para la adjudicación de tierras en el año 2000. Asimismo, en el año 2000 los gastos orientados a la atención de obras de infraestructura superan, en más del doble, lo asignado por concepto de adjudicación de tierras, pero aún así, los recursos destinados a infraestructura no representan, en términos reales, más del 3% del presupuesto institucional.

Por otra parte, en el año 2000 se muestra, con respecto a 1999, una ligera disminución en los créditos otorgados a campesinos y agricultores.

Esta Contraloría General determinó que se adjudicaron y traspasaron tierras a personas físicas o asociaciones que no calificaban como beneficiarios del Instituto, en detrimento de campesinos y agricultores que califican como beneficiarios y que están a la espera de la adjudicación de una parcela.

La pobreza en Costa Rica, pasó de un 20,6% en 1999 a un 21,1% a julio del 2000, a pesar de que en el 2000 aumentó significativamente el porcentaje de ejecución del presupuesto del IMAS, respecto de 1999, originado básicamente por el incremento en la cantidad de subsidios.

Es importante comentar que en razón de que el IDA no cuenta con un sistema de información acerca del plan-presupuesto, que permita determinar la asignación de recursos por objeto del gasto en otras actividades programáticas de desarrollo rural, no fue posible establecer la relación de esas actividades programáticas con los conceptos de "Adjudicación de tierras", "Infraestructura" y "Créditos", antes señalados.

2.7 INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL

El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) fue creado mediante Ley N° 4760 del 30 de abril de 1971, con la finalidad de resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual debe planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin.

Esa función la desarrolla básicamente mediante la entrega de subsidios, cuyos recursos se presupuestan en el programa «Atención Integral para la Superación de la Pobreza», el cual se divide en varias líneas de acción con el fin de abarcar los diferentes sectores vulnerables de la sociedad costarricense. Algunas de esas líneas de acción son «Hogares Comunitarios», «Apoyo a Familias en Desventaja Social», «Atención a Mujeres Adultas en Condiciones de pobreza», «Escrituración y entrega de lotes» e «Ideas Productivas», entre otros. Las subpartidas más importantes de este programa son «Auxilio económico» y «Aportes a organizaciones privadas», que para el período 2000 representaron el 72% de los recursos asignados para todo el programa.

En 1999 el Presupuesto aprobado para el IMAS ascendió a ₡16.581,2 millones y se ejecutaron ₡11.655,5 millones, lo que significó un 70% de ejecución, mientras que para el año 2000 se presupuestaron ₡21.357,1 millones, de los cuales se ejecutaron ₡19.806,3 millones, lo que representó el 92,7%.

No obstante que en el 2000 aumentó

significativamente el porcentaje de ejecución del presupuesto del IMAS, respecto de 1999, originado básicamente por el incremento en la cantidad de subsidios, la pobreza en Costa Rica, según la «Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de julio 2000», realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), pasó de un 20,6% en 1999 a un 21,1% a julio del 2000.

En relación con lo anterior, hay que tomar en consideración que aunque resulta realmente difícil evaluar la gestión anual del IMAS con base en los indicadores nacionales de pobreza, es posible también observar que la formulación tradicional del presupuesto de dicha institución no obedece a un diagnóstico previo sobre la pobreza, con base en el cual se puedan establecer claramente las prioridades de ese Instituto para la distribución de los recursos, con la correspondiente definición de objetivos y metas.

Sin embargo, durante el año 2000, el IMAS se dedicó a elaborar el "Sistema de Información de la Población Objetivo" (SIPO), mediante el cual se pretende identificar, clasificar y seleccionar la población en situación de pobreza del país. Esta Contraloría ha brindado el apoyo a dicho sistema, pues una adecuada utilización del mismo podría llegar a convertirlo en herramienta útil para garantizar que los subsidios y beneficios que otorgan el IMAS y otras instituciones y unidades ejecutoras de los programas sociales, lleguen a la población meta. Sin embargo, es necesario tener presente que ese sistema por sí mismo no garantiza el buen éxito en el cumplimiento de dicho objetivo, sino que en gran medida depende de si la información que se introduce es correcta y de calidad, aspecto que es responsabilidad de la Administración.

INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL
INDICADORES DE COBERTURA, 1999 - 2000

Programas	Cobertura de ejecución 1999	Cobertura de ejecución 2000	Incremento en ejecución
Subsidios a familias en desventaja social	52.448	71.172	35,7%
Atención a niños (as) de 0 a 5 años	5.261	11.126	111,5%
Mujeres en condición de pobreza atendidas	7.858	14.129	79,8%
Proyectos productivos financiados	2.210	4.601	108,2%
Obras de infraestructura comunal ejecutadas	94	270	187,2%
Subsidios para el mejoramiento de la vivienda	1.651	1.264	-23,4%
Escrituración y entrega de lotes	314	3.670	1068,8%
Total de recursos invertidos (millones de colones)	6.178	11.410	84,1%

Fuente: Folleto SIPO. SAP. Red telemática del IMAS para la superación de la pobreza, entregado el día de la presentación oficial del mencionado sistema.

Por otra parte, en relación con las Tiendas Libres que administra el IMAS, cuyas utilidades son aplicadas en los programas sociales que ejecuta ese Instituto, esta Contraloría General señaló durante el año 2000 que no existe posibilidad material para determinar con certeza las cifras que se suponen como faltantes en los inventarios que manejan esas empresas comerciales, tampoco si las posibles causas obedecen a problemas del sistema, error humano o sustracciones, lo cual también dificulta el eventual establecimiento de responsabilidades en el orden civil y administrativo.

La administración de los inventarios de mercancías para la venta en Tiendas Libres, ha sido objeto de estudio en reiteradas oportunidades por parte de la Auditoría Interna del IMAS así como por Asesorías Externas, en las que se han evidenciado varias debilidades en el sistema de control de toda la actividad comercial y originado una cantidad considerable de recomendaciones para subsanar la situación. No obstante, pese a la gravedad del asunto, los informes de seguimiento realizados por la Auditoría Interna del IMAS señalan que la mayoría de las recomendaciones no han sido acatadas y otras se cumplen parcialmente, lo que indica que la solución del problema se ha venido posponiendo al menos a lo largo de las tres últimas Administraciones.

No obstante, a partir del 2000 la Administración inició el desarrollo de un proyecto de modernización de las Empresas Comerciales, tendente a resolver la problemática que presenta esa área, el cual se encuentra en un estado de avance importante. Con lo anterior, la Administración pretende eliminar el problema del control de los inventarios y crear las condiciones necesarias para hacer que las empresas comerciales estén en la capacidad de competir y maximizar utilidades para el beneficio del sector social. No obstante que la propuesta de modernización como un todo propone la creación de las condiciones básicas para el buen funcionamiento de las Tiendas Libres, mediante el apoyo de una

adecuada organización administrativa y financiera, junto a la innovación de la plataforma tecnológica, este Órgano Contralor considera que ninguno de estos componentes por sí solo, puede garantizar y mantener los niveles de eficiencia y estabilidad en el tiempo, si no se rigen bajo estrictas y elementales normas de control, tantas veces incorporadas en los informes de la Auditoría Interna del IMAS, cuya implementación es de la absoluta y exclusiva responsabilidad de la Administración.

En virtud de lo anterior y sin detrimento de la fiscalización posterior que sobre el proceso de modernización de las Tiendas Libres, pueda ejercer esta Contraloría General, se giraron disposiciones a la Administración con el fin de que las acciones que se dicten como parte de la ejecución del citado proyecto, obedezcan a decisiones debidamente fundamentadas, con el propósito de darle una solución real y definitiva a la problemática que presenta el área de Empresas Comerciales, de forma que se satisfagan realmente las necesidades del negocio y se impida que el proyecto resulte únicamente en una inversión de recursos sin resultados satisfactorios. Asimismo, se solicitó establecer los controles pertinentes en cada etapa del proyecto, de manera que permita a la Administración rendir cuentas sobre su avance y, finalmente, se determinen las responsabilidades que pudieran corresponder por los faltantes o sustracciones en los inventarios para lo cual se deben seguir los procedimientos legales pertinentes.

Adicionalmente, es importante citar que el IMAS sometió a consideración de esta Contraloría, un proyecto de "Reglamento para los contratos de gestión interesada en la Explotación de los Servicios de Puertos Libres de Derechos en Puertos, Fronteras y Aeropuertos Internacionales". Una vez analizado su texto, el Órgano Contralor formuló una serie de reparos que motivaron que no fuera impartido el dictamen favorable que establece el artículo 66 del Reglamento General de la Contratación Administrativa como

En relación con las Tiendas Libres que administra el IMAS, cuyas utilidades son aplicadas en los programas sociales que ejecuta ese Instituto, esta Contraloría General señaló durante el año 2000 que no existe posibilidad material para determinar con certeza las cifras que se suponen como faltantes en los inventarios que manejan esas empresas comerciales, tampoco si las posibles causas obedecen a problemas del sistema, error humano o sustracciones.

Las actividades que ha ejecutado JAPDEVA en pro del desarrollo de la región, han consistido principalmente en el otorgamiento de aportes económicos a las comunidades, por medio de asociaciones de desarrollo comunal. Dichos aportes se ejecutaban sin contar con un plan de desarrollo regional, no obstante que, desde 1997, este Órgano Contralor había manifestado la necesidad de que se elaborara.

requisito para que estas contrataciones atípicas puedan ser llevadas a cabo.

Las observaciones sobre el particular versan sobre varios aspectos. En primer término, el Instituto no justificó apropiadamente, el respaldo jurídico con que cuenta para que los puestos libres de derechos puedan ser entregados a terceros particulares, en razón de que la Ley N° 6256 de 28 de abril de 1978 otorgó a esa entidad la explotación exclusiva de esa actividad, no obstante tratarse de una norma contenida en una Ley de Presupuesto Nacional. Clarificado lo anterior, resultaba preciso conocer las razones por las cuales se proponía la figura de la “gestión interesada” como idónea para este caso, en comparación con otras alternativas, como la concesión, para las cuales no resultaba necesario recurrir a emitir una normativa como la contenida en el Reglamento propuesto. El uso de una figura contractual que fuera aplicada para la operación del Aeropuerto “Juan Santamaría”, no parecía ser una alternativa compatible para un giro meramente comercial, como las tiendas libres que administra el IMAS que no conlleva prestación de servicio público alguno. El caso del aeropuerto, por razones evidentes, posee diferencias sustanciales.

Especial importancia tuvieron en el pronunciamiento de esta Contraloría, las consideraciones en torno a los mecanismos para suplir al contratista de mercancías para su venta por medio de tiendas libres, pues se trata de un aspecto que debía ser tratado de forma clara, transparente y rigurosa, especialmente en lo relativo a mecanismos de control e inventarios, y el texto sometido a revisión resultó confuso y, por ende, no susceptible de ser dictaminado favorablemente por este Órgano Contralor.

2.8 JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA

De acuerdo con lo establecido en su Ley Orgánica, la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) tiene como objetivos la construcción, administración, conservación y operación de los puertos marítimos y fluviales de la Vertiente Atlántica, así como la promoción del desarrollo socio-económico integral, rápido y eficiente de esa región de Costa Rica, desarrollo que debe obedecer a un Plan de Desarrollo Regional.

En relación con lo anterior, en una fiscalización practicada para atender diversas denuncias recibidas, se determinó que las actividades que ha ejecutado JAPDEVA en pro del desarrollo de la región, han consistido principalmente en el otorgamiento de aportes económicos a las comunidades, por medio de asociaciones de desarrollo comunal. Dichos aportes se ejecutaban sin contar con el citado plan de desarrollo regional, no obstante que, desde 1997, este Órgano Contralor, mediante las notas de remisión de los diferentes documentos presupuestarios sometidos a su estudio, había manifestado la necesidad de que se elaborara.

El estudio permitió determinar la existencia de deficiencias de control interno e incumplimientos reglamentarios en la gestión de JAPDEVA, en lo que respecta a la definición de los proyectos por financiar, el trámite de las solicitudes de los aportes y el control y fiscalización de su uso. Además, se determinaron deficiencias en la administración de esos recursos por parte de algunas asociaciones de desarrollo.

Las situaciones referidas en el párrafo anterior originaron la confección de tres Relaciones de Hechos, las cuales, de acuerdo con la naturaleza de los aspectos

determinados, fueron remitidas al Consejo de Gobierno, al Ministerio Público y a la Administración de JAPDEVA, según correspondiera.

Por otra parte, los resultados mencionados dieron origen a que esta Contraloría General improbara una serie de aportes a comunidades, por un monto de ¢800,0 millones, incluidos por JAPDEVA en el Presupuesto Ordinario para el año 2000, debido a que no se ajustaban al Plan de Desarrollo Regional, además de que se observó la asignación de recursos a un grupo de asociaciones de desarrollo cuya idoneidad y capacidad administrativa, no había sido demostrada.

Sobre este último punto, conviene indicar que este Órgano Contralor aprobó en la modificación externa N° 5-2000 al presupuesto de JAPDEVA, la incorporación de recursos para promover el desarrollo de la región, por medio del “Programa de inversión comunal transitoria en la Provincia de Limón”, esta vez no mediante aportes a asociaciones de desarrollo, sino como proyectos de inversión por ejecutar por esa entidad, mediante los diferentes procesos de contratación administrativa aplicables.

Por otra parte, esta Contraloría improbó el contenido presupuestario para el pago de prestaciones legales amparadas en el párrafo introducido al artículo 61 de la Convención Colectiva de Trabajo, según Adendum suscrito el 21 de junio de 2000, mediante el cual se pretendía el reconocimiento de una indemnización producto de una jornada extraordinaria de carácter permanente. Lo anterior, por cuanto nuestro ordenamiento jurídico es claro en cuanto al carácter excepcional de dicha jornada, de manera que no constituye un derecho laboral del trabajador. Este aspecto ha sido abordado por este Órgano Contralor en otras oportunidades, siendo nuestras conclusiones enteramente coincidentes con la resolución N° 244 del 2 de octubre de 1992 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia y con oficio N° C-134-96 del 16 de agosto de 1996, de la

Procuraduría General de la República, dirigido precisamente a JAPDEVA. Además, debe indicarse que este Órgano Contralor ha sostenido, de acuerdo con las atribuciones que le otorga la Constitución Política en materia de vigilancia de la Hacienda Pública, que no es posible aprobar el contenido presupuestario para sustentar obligaciones patrimoniales fundadas en cláusulas de convenciones colectivas que violentan el ordenamiento jurídico vigente. Cabe indicar también, que la Contraloría General, solicitó a las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que investigara el posible exceso en la utilización de las horas extras por parte de JAPDEVA, para que se tomaran las medidas correctivas necesarias, sin que a la fecha se haya recibido la respuesta de ese Ministerio.

También se improbó el monto propuesto para las prestaciones legales derivadas del transitorio adicionado a la Convención Colectiva de Trabajo, según Adendum suscrito el 21 de junio del 2000, por cuanto de la documentación aportada se desprendió que se trata de un ajuste a una indemnización pagada con anterioridad a los trabajadores de la faja transportadora, lo cual implica darle efecto retroactivo a la citada convención. Además, se determinó que el mecanismo de cálculo de este ajuste contraviene el artículo 30 del Código de Trabajo y una posible violación al principio de igualdad, pues las indemnizaciones laborales deben partir de un mecanismo de cálculo aplicable a todos los trabajadores por igual.

2.9 REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO

La Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) tiene como objetivo suplir a los consumidores del país de los productos derivados del petróleo, actividad que comprende la importación a granel de petróleo o sus productos derivados, la refinación, la distribución del producto final, el mantenimiento y desarrollo de las instalaciones necesarias para la refinación

Esta Contraloría improbó a JAPDEVA el contenido de varios rubros del Presupuesto Ordinario para el año 2000, entre ellos una serie de aportes a comunidades, por un monto de ¢800,0 millones, debido a que no se ajustaban al Plan de Desarrollo Regional, además de que se observó la asignación de recursos a un grupo de asociaciones de desarrollo cuya idoneidad y capacidad administrativa, no había sido demostrada.

Es imprescindible que las autoridades de RECOPE, en coordinación con las de ARESEP, lleven a cabo un estudio tendiente a establecer una estrategia, que coadyuve a evitar nuevos incrementos sostenidos en las pérdidas de RECOPE, las cuales alcanzaban al mes de diciembre de 2000 la suma de ₡2.296,5 millones, en procura de una sana posición financiera de esa institución.

y distribución, así como la implementación de planes de desarrollo del sector energético conforme al Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro del plan-presupuesto correspondiente al año 2000 se establecieron tres programas fundamentales para cumplir con esos propósitos, a saber, el Programa 2, "Investigación y Desarrollo", el Programa 3, "Refinación" y el Programa 4, "Mercadeo y Distribución".

El presupuesto aprobado de la Refinadora Costarricense de Petróleo para el año 2000, fue de ₡168.459,5 millones, el cual se incrementó mediante presupuestos extraordinarios hasta un total de ₡202.510,5 millones. Los ingresos efectivos totales ascendieron a la suma de ₡200.241,1 millones, lo cual representa un 98,9% del monto estimado, y se realizaron gastos por ₡187.857,9 millones, originándose un superávit presupuestario de ₡12.383,2 millones.

De esa ejecución presupuestaria el rubro al cual se destinó la mayor parte de los recursos, fue a la compra de petróleo y sus derivados, actividad a la que se destinó la suma de ₡138.792,7 millones, lo que representa un 73,9% del total ejecutado; otro rubro importante lo constituyó los impuestos y aportes que alcanzó la suma de ₡30.556,8 millones, dentro del cual destaca el Tributo Especial al Fondo de Vialidad del 15%, que ascendió a ₡29.432,9 millones. Ambos rubros, compra de petróleo e impuestos, representan un 90,1% del presupuesto ejecutado.

Por otra parte, del análisis de los estados financieros presentados a esta Contraloría, se desprende que RECOPE ha estado operando con pérdidas, las cuales alcanzaban al mes de diciembre de 2000 la suma de ₡2.296,5 millones. Dicha cifra representa un incremento significativo, con respecto a las pérdidas que reportó RECOPE en el período de 1999, que fueron de ₡857,4 millones. Por lo tanto, tales pérdidas se incrementaron en ₡1.439,1 millones, es decir, en un 167,8%.

Ese crecimiento sostenido en las pérdidas se ha originado, fundamentalmente, por los constantes aumentos en los precios del petróleo y sus derivados, ya que existe un desfase entre el incremento en el precio de los hidrocarburos a escala internacional y el incremento del precio de los combustibles en el país, que autoriza la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), mediante la fórmula de ajuste de precios.

En razón de lo anterior, resulta imprescindible que las autoridades de RECOPE, en coordinación con las de ARESEP, lleven a cabo un estudio tendiente a establecer una estrategia, que coadyuve a evitar nuevos incrementos sostenidos en las pérdidas, en procura de una sana posición financiera de esa institución.

En relación con los proyectos de inversión de esa empresa, es importante destacar, dada su trascendencia, algunas situaciones relativas al de ampliación y modernización de la refinería. Este proyecto se remonta a mediados de la década de los años ochenta, cuando se realizaron los estudios de prefactibilidad y factibilidad. Sin embargo, no fue sino hasta 1989 que se contrató una empresa para que realizara la elaboración de la ingeniería de detalle, la procura de los materiales y equipos, la supervisión de la construcción y la puesta en marcha de la refinería. Dicho contrato quedó condicionado a la aprobación y ratificación por parte de la Asamblea Legislativa, ello debido a que involucraba un convenio de crédito para financiar parcialmente el proyecto. Este trámite legislativo requirió de tres años aproximadamente y la aprobación se dio a mediados de 1993.

En un inicio se estimó que el proyecto tenía un costo de US\$20 millones, sin embargo, su costo se incrementó a US\$120 millones debido a ajustes efectuados a la concepción del proyecto original, originadas en nuevas condiciones de demanda y requerimientos ambientales y que obligaron a actualizar su ingeniería básica.

Posteriormente, en virtud de este incremento en el costo y también por las restricciones presupuestarias para la ejecución total del proyecto, RECOPE decidió dividir la inversión en dos fases, de modo que le permitiera realizarla en un mayor tiempo, previendo así un ligero desfase entre la primera y la segunda fase.

La primera de estas fases está próxima a concluirse, luego de una serie de inconvenientes. Con esa primera fase se estará en la capacidad de refinar 25.000 barriles diarios, pero con algunas limitaciones a raíz de las unidades de proceso excluidas del proyecto y que se dejaron para la segunda fase. Las principales limitantes serán la incapacidad de transformar las naftas, obtenidas del crudo refinado, en gasolinas de alto octanaje (gasolinas Bio Plus y Super Eco), así como, la imposibilidad de disminuir a 0,05% (en peso) el contenido de azufre en el diesel, esto último con el propósito de cumplir lo establecido en dos decretos ejecutivos del año 1997, y que obligan, a partir del año 2003, al suministro de ese hidrocarburo con dicho nivel de azufre.

Con respecto a la inversión realizada en esta primera fase, el costo asciende a 53 millones de dólares aproximadamente. En lo que se refiere a la segunda fase, que completa la ampliación y modernización de la refinería, se estima que su costo asciende, en este momento, a 115 millones de dólares aproximadamente. Sin embargo, después de haber transcurrido más de cuatro años desde el inicio de la ejecución de la primera fase, el financiamiento de esta fase complementaria aún no está definido, ello a sabiendas de que la división del proyecto de ampliación y modernización de la refinería en dos fases obedeció, principalmente, a la falta de financiamiento para su ejecución total.

De continuarse con la concepción original del proyecto, es decir, la conclusión de la ampliación y modernización de la refinería, el tiempo que requiere la materialización de la segunda fase es de aproximadamente 36 meses (incluye 12

meses para el proceso licitatorio y de contratación), esto luego de tener definida de previo la fuente de financiamiento.

El propósito de RECOPE de terminar el proyecto de ampliación y modernización de la refinería, ha estado rodeado de una gestión confusa, débil, insuficiente e ineficaz, puesto que, no obstante la cantidad de años transcurridos, no ha logrado resolver con oportunidad y sentido empresarial los retos que ha impuesto el proyecto. A pesar de los recursos públicos que hasta la fecha se han invertido, esta situación crea un ambiente de inseguridad sobre el futuro de ese proyecto y de la refinería en sí.

Lo anterior debe mover a un análisis profundo de las autoridades de RECOPE, en conjunto con otras autoridades gubernamentales vinculadas con esa institución, respecto de las perspectivas de ese proyecto.

Otro asunto de interés en relación con esta empresa, es el relativo al Régimen de Control del Fondo de los Trabajadores de RECOPE y las responsabilidades que en esta materia le atañen a la Auditoría Interna y a la Administración, según lo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General.

Ante la problemática causada por la negativa reiterada de las autoridades que administran el Fondo de Ahorro, Préstamo, Vivienda, Jubilación, Recreación y Garantía de los empleados de la Refinadora Costarricense de Petróleo, a que la Auditoría Interna de esa empresa realizara un estudio sobre la administración de los aportes que se le transfieren a dicho Fondo, se realizó un estudio concreto sobre la naturaleza jurídica de su patrimonio y del régimen de control aplicable. Se determinó que el patrimonio de ese Fondo es privado y se conforma en parte por la transferencia de recursos públicos que como aporte realiza esa Empresa; lo que se traduce en que, una vez incorporados dichos recursos a ese patrimonio pierden su naturaleza pública. Sin embargo, tal circunstancia no impide

El proyecto de ampliación y modernización de la refinería, por parte de RECOPE, ha estado rodeado de una gestión confusa, débil, insuficiente e ineficaz, puesto que, no obstante la cantidad de años transcurridos, no ha logrado resolver con oportunidad y sentido empresarial los retos que ha impuesto el proyecto. A pesar de los recursos públicos que hasta la fecha se han invertido, esta situación crea un ambiente de inseguridad sobre el futuro de ese proyecto y de la refinería en sí.

La Contraloría puntualizó en la competencia que le asiste a la Auditoría Interna para verificar la legalidad del uso de los recursos de RECOPE, dentro de los cuales se encuentra la transferencia de recursos que otorga al Fondo de los Trabajadores. De igual forma, se ha señalado, sin duda alguna, que a la Administración de la empresa también el legislador le asignó el deber de controlar el uso y destino de esos recursos para lo cual debe establecer los mecanismos de control adecuados y pertinentes.

el ejercicio de las potestades de control y la fiscalización propias de los órganos que componen el sistema ideado en nuestro ordenamiento jurídico, con el objeto de garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos, así como el manejo adecuado de los fondos públicos y de aquellas actividades privadas que, como el caso en comentario, tienen su causa en beneficios patrimoniales concedidos por la Hacienda Pública.

Sobre el particular, la problemática de control que parece haberse presentado, ha quedado resuelta mediante lo que el legislador dispuso en los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, mediante los cuales se habilita el control de legalidad, contable y técnico y en especial, se dispone de un mecanismo para velar por el adecuado cumplimiento del destino asignado a las transferencias que se efectúan con cargo al presupuesto del Estado, y garantizar, en consecuencia, que los sujetos privados beneficiarios cumplan con reglas elementales de lógica, justicia y conveniencia, lo que evitará abusos, desviaciones o errores manifiestos en el empleo de los beneficios que reciban.

A la luz del marco jurídico dado por la citada Ley Orgánica, se puntualizó particularmente en la competencia que le asiste a la Auditoría Interna –como componente del sistema de fiscalización creado en dicho cuerpo legal- para verificar la legalidad del uso de los recursos de RECOPE, dentro de los cuales se encuentra la transferencia de recursos que otorga al Fondo de los Trabajadores. De igual forma, se ha señalado, sin duda alguna, que a la Administración de la empresa también el legislador le asignó el deber de controlar el uso y destino de esos recursos para lo cual debe establecer los mecanismos de control adecuados y pertinentes.

Este asunto es de vital importancia, toda vez que, en el ejercicio de ese control directo se busca proteger -tal y como lo ha señalado la Sala Constitucional al examinar la Convención Colectiva suscrita

en esa empresa- los intereses superiores de solidaridad humana y los principios de justicia social que han sustentado la existencia del Fondo de los Trabajadores.

2.10 BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA

De acuerdo con los términos de la Ley N° 7052 del 13 de noviembre de 1986, el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) es el ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, el cual, según el artículo 5°, tiene los siguientes objetivos:

- Obtener recursos, coordinar la adecuada distribución de los que recauden las entidades autorizadas, y destinarlos exclusivamente a los fines que señala esta ley.
- Promover, financiar, orientar y supervisar las entidades autorizadas.
- Garantizar las operaciones de las entidades autorizadas, en los términos de la presente ley y de sus reglamentos.
- Promover, desarrollar y estabilizar el mercado secundario de títulos valores en el campo de la vivienda.
- Velar permanentemente por el correcto funcionamiento de las entidades autorizadas y hacer los estudios necesarios para la evaluación y perfeccionamiento de sus operaciones.

Para la consecución de estos objetivos, se ha constituido en el Banco dos Fondos, creados por la misma ley. El Fondo Nacional para Vivienda (FONAVI), el cual tiene como objetivo el proveer recursos permanentes y del menor costo posible para la financiación de los programas habitacionales del Sistema que serán canalizados a través del Banco. El Fondo de Subsidios para Vivienda (FOSUVI), cuyo objetivo es que las familias de escasos

recursos tengan la posibilidad de ser propietarios de una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas y que el Estado les garantice este beneficio.

Con respecto a los propósitos del FOSUVI, durante el año 2000 se emitieron 19.733 Bonos Familiares de Vivienda, equivalentes a una inversión de €30.158,1 millones lo cual se detalla en el siguiente cuadro.

BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA
RESULTADO DE LA GESTIÓN EN EL OTORGAMIENTO DEL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA DEL 1 DE ENERO AL 19 DE NOVIEMBRE DE 2000

Tipo de operación	Cantidad de casos	% de casos	Monto total (millones de €)	% de monto
Bonos emitidos no formalizados	2.449	12,4%	3.843,5	12,7%
Bonos pagados	14.235	72,1%	19.876,0	65,9%
Proyectos de vivienda art. 59	3.049	15,5%	6.438,6	21,3%
TOTAL BONOS	19.733	100,0%	30.158,1	100,0%

Fuente: Dirección del FOSUVI

Como complemento del cuadro anterior, a continuación se muestran los resultados obtenidos en relación con las metas propuestas en el otorgamiento de los bonos de vivienda, según las acciones estratégicas definidas para el sector vivienda y asentamientos humanos en el período 2000:

BANHVI: CUMPLIMIENTO DE METAS EN EL OTORGAMIENTO DE BONOS EN EL AÑO 2000

Concepto	Meta	Resultado al 31 de diciembre	% Logro
Total de bonos entregados	16.500	19.733	119,6%
Bonos entregados a mujer jefa de hogar	5.271	7.927	150,4%
Bonos entregados a familias con miembros en alto grado de discapacidad	542	428	79,0%
Bonos de vivienda en erradicación de tugurios y emergencias	2.499	4.330	173,3%
Bonos entregados en zonas rurales	9.789	13.975	142,8%
Bonos entregados familias del I y II estratos de ingreso	12.801	18.774	146,7%
Familias del III y IV estrato incorporadas al Programa Ahorro - Bono	1.500	918	61,2%

Fuente: Dirección Administrativa Financiera del BANHVI

No fue posible establecer una evaluación más amplia de esta entidad, en razón de que, dadas las deficiencias del plan-presupuesto, no se ha logrado consolidar un documento que permita una adecuada evaluación de la gestión institucional y que

involucre otros aspectos importantes en términos de eficiencia y eficacia. Únicamente se ha podido valorar que se cumplió con algunas metas incluidas en la planificación para el sector vivienda y asentamientos humanos, según se desprende de la información anterior.

Por otra parte, sobre el tema de los bonos, en un estudio de auditoría se determinó que con el fin de eliminar la “presa de bonos de vivienda”, ya comentada en la

Memoria Anual del año pasado, se constituyó el «Programa de Vivienda para la Reactivación del FOSUVI», que se financió con la emisión de títulos valores. Producto de la captación y aplicación de los dineros, originados en la colocación de esos títulos valores, el BANHVI transfirió a las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) la suma total de €20.483,7 millones para el pago de bonos familiares de vivienda. Sin embargo, al 4 de agosto de 1999, fecha

hasta la cual llegó el análisis efectuado por la Contraloría, la «presa de bonos de vivienda» ascendía a los 19.993 casos, equivalentes a €21.705,9 millones. Lo anterior, fundamentalmente, en razón de que el BANHVI siguió emitiendo en forma desmedida nuevos bonos de vivienda, sin contar con recursos suficientes para hacerle frente a esa nueva obligación.

En razón de lo anterior, se dispuso a la Junta Directiva del BANHVI tomar los acuerdos pertinentes y girar las

El BANHVI transfirió a las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) la suma total de €20.483,7 millones para el pago de bonos familiares de vivienda. Sin embargo, al 4 de agosto de 1999, fecha hasta la cual llegó el análisis efectuado por la Contraloría, la «presa de bonos de vivienda» ascendía a los 19.993 casos, equivalentes a €21.705,9 millones, lo anterior, en razón de que el BANHVI siguió emitiendo nuevos bonos de vivienda en forma desmedida.

“...el BANHVI ha ejercido un rol muy débil como intermediador financiero, pues la canalización de recursos hacia las entidades autorizadas del sistema es muy baja; debido a lo cual no cumple a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley N° 7052, que dispone que esa institución bancaria deberá utilizar la totalidad de los recursos del FONAVI en el financiamiento de los programas de vivienda.”

instrucciones que se consideren necesarias, a fin de que no se presenten en el futuro, emisiones de Bonos Familiares de Vivienda sin el correspondiente contenido económico que respalde el otorgamiento de tales subsidios.

Adicionalmente, se determinó que del total de activos del FONAVI al 31 de diciembre de 1999, por la suma de ₡53.746,1 millones, únicamente ₡7.754,4 millones, es decir menos del 15%, correspondía al saldo neto de la cartera de créditos a las entidades autorizadas, mientras que otras cuentas, entre ellas, Cuentas por Cobrar, Inversiones permanentes y Valores negociables, constituían el 39%, 21% y 17% del total de activos, respectivamente. Esta situación evidencia que el BANHVI ha ejercido un rol muy débil como intermediador financiero, pues la canalización de recursos hacia las entidades autorizadas del sistema es muy baja; debido a lo cual no cumple a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley N° 7052, que dispone que esa institución bancaria deberá utilizar la totalidad de los recursos del FONAVI en el financiamiento de los programas de vivienda.

Esta Contraloría, en virtud de lo expuesto, giró disposiciones a la Junta Directiva del BANHVI para que adopte las acciones necesarias para la obtención de recursos financieros que sean canalizados a las distintas entidades autorizadas del Sistema, de manera que los mismos se utilicen exclusivamente para financiar programas de vivienda a través del Fondo Nacional para la Vivienda, conforme lo indica la citada Ley N° 7052.

2.11 INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO

De acuerdo con los fines que señala el artículo IV de su Ley Orgánica, N° 1788 del 24 de agosto de 1954, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) debe orientar sus esfuerzos a la obtención de un mayor bienestar para las

familias costarricenses, procurándoles una mejor habitación y sus elementos conexos.

Sus actividades sustantivas se enfocan en tres acciones estratégicas:

- Vivienda de interés social
- Desarrollo Urbano
- Vivienda para la clase media con capacidad de ahorro

En materia de vivienda de interés social, la gestión del INVU se debe orientar a la erradicación de tugurios y atención de emergencias. En desarrollo urbano, le compete la planificación física de las ciudades y otros poblados con el propósito de promover un mejor aprovechamiento del espacio. Con el Sistema de Ahorro y Préstamo, se debe brindar los préstamos para resolver el problema de vivienda de los suscriptores que así lo demanden al momento de adquirir sus derechos durante el año.

Dentro de la estructura del plan-presupuesto el programa sustantivo más importante es el de Construcciones Crédito y Urbanismo, el cual está conformado por las siguientes áreas:

i) Construcciones, que tiene como objetivo coordinar las labores de diferentes Direcciones del INVU con el propósito de planificar, dirigir, ejecutar y controlar, los procesos de formulación de proyectos, mediante la elaboración de estudios de prefactibilidad y de factibilidad, ejecución y selección de las familias beneficiarias.

ii) Crédito, cuyo objetivo principal es administrar el proceso de concesión de créditos individuales, según los lineamientos establecidos por la Administración Superior y formalizar dichos créditos. También incluye el Sistema de ahorro y préstamo establecido en el artículo 5, inciso k) de la Ley N° 1788 Ley Orgánica del INVU.

iii) Urbanismo, la cual tiene por objetivo planificar y ejecutar todas las acciones necesarias para realizar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y planes reguladores, tanto en el ámbito local como regional, con el propósito de asegurar el mejor uso de los recursos humanos y naturales, y el equilibrio entre el desenvolvimiento rural y urbano.

De acuerdo con la información suministrada por ese instituto, mediante el documento de evaluación del Plan Anual Operativo, el número de soluciones de vivienda realizadas fue de 2.426. Por su parte, el Sistema de Ahorro y Préstamo vendió contratos por un monto de €6.806 millones y formalizó un total de 1.265 créditos, y la Dirección de Urbanismo aprobó 21 planes reguladores.

En el siguiente cuadro se muestra los resultados obtenidos en relación con las metas programadas:

INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO
PROGRAMA DE CONSTRUCCIONES, CRÉDITO Y URBANISMO
RESULTADOS Y METAS OBTENIDOS EN LA EVALUACIÓN DEL PLAN ANUAL OPERATIVO

Concepto	Resultado	Meta	Diferencia	Diferencia %
Número de soluciones de vivienda	2.426	1.324	1.102	45,4%
Contratos vendidos en millones de colones	31.942	31.750	192	0,6%
Créditos formalizados en millones de colones	6.296	6.190	106	1,7%
Emisión de planes reguladores 1/	21		21	100,0%

1/ No se indica meta en el Plan Anual Operativo 2000
Fuente: Plan Anual Operativo 2000 y Liquidación Presupuestaria 2000

En realidad, con la información aportada por el INVU y dadas las deficiencias que aún persisten en el proceso plan-presupuesto, especialmente lo relativo a la formulación y evaluación del plan, no es posible realizar una evaluación extensa de la gestión de esa entidad, en la que se visualice ampliamente el impacto de su actividad en la solución de las necesidades de vivienda del país, especialmente en los sectores más necesitados.

Con el propósito de contar con elementos adicionales relativos al efecto de la actividad del INVU en la situación de la vivienda en Costa Rica, se presenta el siguiente cuadro en el que se compara el

crecimiento de la población con el comportamiento de las soluciones de vivienda ofrecidas.

INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL
SEGÚN CENSOS DE POBLACIÓN
SOLUCIONES DE VIVIENDA DURANTE EL PERÍODO 1963 - 2000

Años	Población	Incremento %	Soluciones de vivienda	Incremento %
1963	1.336.274		1.784	
1973	1.871.780	40%	1.786	0%
1984	2.416.809	29%	5.667	217%
2000	3.824.593	58%	2.426	-57%

Fuente: Liquidación Presupuestaria INVU - 2000.
IX Censo Nacional de Población y de Vivienda 31 de enero de 2001 - INEC.

No hay una correspondencia entre el crecimiento de la población y las soluciones de vivienda otorgadas por el INVU.

En lo que respecta a los resultados físicos y financieros, es importante indicar que no

“No hay una correspondencia entre el crecimiento de la población y las soluciones de vivienda otorgadas por el INVU.”

fue posible establecer el costo de las metas alcanzadas, lo anterior como consecuencia de las deficiencias comentadas del plan-presupuesto.

Es importante resaltar que la institución en referencia enfrenta una difícil situación financiera, aspecto sobre el cual esta Oficina se encuentra realizando un estudio. Como evidencia de lo antes expuesto, está la imposibilidad del INVU de atender las obligaciones originadas por los bonos de vivienda series K y L, y las sumas cuantiosas adeudadas por concepto de cuotas a organismos internacionales.

“La mayoría de los municipios no disponen de diagnósticos respecto de las necesidades comunales, así como de los planes de desarrollo conforme lo establece el artículo 97 del Código Municipal... en la Municipalidad de San José se comprobaron debilidades en el proceso de planificación anual, que dificulta el esfuerzo de evaluación de la eficiencia, eficacia y economía con que se desarrollan los proyectos y la prestación de los servicios, el establecimiento de un modelo de rendición de cuentas y una mejor toma de decisiones.”

3. SECTOR MUNICIPAL

De conformidad con el artículo 169 de la Constitución Política, las municipalidades son las encargadas de administrar los intereses y servicios locales de cada cantón y responsables del desarrollo comunal, con el apoyo de las agrupaciones de la sociedad civil y demás entidades públicas.

Las municipalidades administraron, para el año 2000, recursos cercanos a los €50 mil millones de colones (el 3,5% de los recursos administrados por el Gobierno Central durante el mismo período), de los cuales el 53% (€26,5 mil millones) se concentraron en menos de quince municipios ubicados en el Área Metropolitana y el 47,0% restante (poco más de €23 mil millones) se distribuyó en sesenta y nueve municipalidades, incluidos tres concejos municipales de distrito.

La Contraloría General de la República, una vez más, reitera que, en su mayoría, los gobiernos locales presentan serias dificultades para cumplir con eficiencia y efectividad su mandato constitucional. Muchos carecen de la capacidad gerencial, administrativa y operacional elemental para ofrecer y garantizar a sus administrados, servicios de calidad y propiciar un desarrollo armónico, sostenido y sostenible del respectivo cantón.

La mayoría de los municipios no disponen de diagnósticos respecto de las necesidades comunales, así como de los planes de desarrollo conforme lo establece el artículo 97 del Código Municipal. Por su parte, los planes de desarrollo preparados por algunas de ellas se quedan a nivel del ejercicio académico y los planes anuales operativos, en un alto porcentaje, se constituyen en listas de intenciones que no se vinculan con la realidad financiera-presupuestaria. Asimismo, sus controles financieros y administrativos, en gran parte, no apoyan la toma de decisiones, ni miden la eficiencia y eficacia de los servicios y proyectos que desarrollan.

En materia de ejecución presupuestaria, se evidencia una subejecución significativa de las partidas específicas transferidas por medio de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el desarrollo de proyectos comunales. Asimismo, en general los municipios presentan una gestión inefectiva en el cobro de los servicios municipales y del impuesto a los bienes inmuebles, lo que origina un problema serio de liquidez y, por ende, grados significativos de déficit presupuestario, afectando de manera negativa la prestación de los servicios comunales.

Para efectos ilustrativos, seguidamente se expone parte de la problemática presentada en una muestra de cuatro municipalidades.

De los estudios realizados en la **Municipalidad de San José**, se comprobó la existencia de una serie de debilidades en el proceso de planificación anual, que dificulta el esfuerzo de evaluación de la eficiencia, eficacia y economía con que se desarrollan los proyectos y la prestación de los servicios, el establecimiento de un modelo de rendición de cuentas y una mejor toma de decisiones.

Incide de manera importante en esta situación, la ausencia de una cultura institucional que involucre a todas las unidades administrativas y al nivel político local, en la definición planificada de las acciones previstas a ejecutar y su contribución efectiva al bienestar y desarrollo del cantón josefino.

Por otra parte, se determinó que para el año 2001 se asignaron a “Inversiones” más de €600 millones, dineros que, a pesar de tener identificado el objetivo o propósito del proyecto a ejecutar, su presupuestación en muchos casos no responde a ninguna planificación institucional y dificulta su empleo o giro, lo cual resulta ser de cuidado, por cuanto, aparte de generar expectativas en las comunidades de que se les va a transferir fondos, ocasiona también un serio trastorno en el mejor uso de los recursos financieros, debido a que

dichas asignaciones tienen un destino específico.

En lo que se refiere a la prestación de servicios, resulta evidente en el caso de la recolección de basura, que esa Municipalidad no tiene un esquema de trabajo que proyecte y garantice a la comunidad un manejo adecuado de los desechos, de modo que no ocasione daños al ambiente y a la salud. El esfuerzo principal que hace está relacionado con la recolección y traslado masivo de los desechos, pero no tiene una estrategia de recuperación que permita aprovechar parte de los materiales que se depositan en los lugares de disposición final. Según información de la Dirección de Saneamiento Ambiental de la Municipalidad de San José, en los años 1998 y 1999 se recolectaron respectivamente cerca de 100,000 y 121,000 toneladas métricas de desechos sólidos anuales. Por otra parte, se estiman en alrededor de 55,000 toneladas métricas los desechos de lenta degradación y con un potencial uso alternativo mediante los procesos de reutilización y reciclaje.

Con respecto a la **Municipalidad de Alajuela**, en materia de control del desarrollo urbano, una evaluación relacionada con la aprobación de varios proyectos urbanísticos determinó la existencia de un inadecuado control respecto del desarrollo urbano del cantón, con el consecuente riesgo tanto económico para la municipalidad como de los intereses de las personas que adquieren sus casas de habitación en esos proyectos.

En dos casos, esta Municipalidad dio la autorización para el desarrollo de proyectos urbanísticos como si se trataran de simples fraccionamientos de terrenos frente a calle pública, a sabiendas de que los mismos consideraban la apertura de nuevas calles, la construcción de la infraestructura para el suministro de los servicios de electricidad y agua, obras que son propias de un proyecto urbanístico. Esto implicó, que esos proyectos no fuesen autorizados por la Dirección de Urbanismo del Instituto de Vivienda y

Urbanismo, ni contasen con los respectivos estudios de impacto ambiental y las aprobaciones de las distintas instancias que regulan la materia del suministro de agua y electricidad.

Asimismo, dicha Municipalidad recibió las obras comunales (calles públicas) de esos proyectos sin que estuviesen debidamente concluidas, con lo que deberá asumir la responsabilidad de complementar y mejorar esas obras, cuando en realidad esta es una obligación de quienes ejecutaron los proyectos.

Además, en lo que se refiere a la prestación de los servicios urbanos, en otro estudio de fiscalización realizado en esa Municipalidad, se determinó que la asignación de recursos para atender los costos de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado sanitario, carece de fundamento técnico, comprobándose que los recursos no cubren los costos de operación y mantenimiento, incidiendo esto para que no se suministre a la comunidad un servicio de calidad. En materia de controles financieros y administrativos, en varios estudios realizados en la **Municipalidad de Montes de Oca**, se determinaron deficiencias en el manejo de los recursos presupuestados y en el empleo de personal en actividades para las cuales no había sido contratado, incidiendo esto en la prestación de los servicios comunales y en la administración sana de los fondos públicos tutelados por ese gobierno local.

Lo anterior acredita la existencia de una débil gestión administrativa en uno de los municipios del área metropolitana, que por su complejo desarrollo urbano y comercial requiere una acción local que atienda y vele eficazmente por los intereses y servicios urbanos que se prestan en el Cantón, circunstancia que al no ser percibida por la comunidad, produce serios efectos negativos, entre ellos su indisposición de atender sus obligaciones con la Municipalidad. Cabe agregar que al 31 de diciembre de 2000 los contribuyentes le debían a esa

En la Municipalidad de Alajuela, se determinó la existencia de un inadecuado control respecto del desarrollo urbano del cantón, con el consecuente riesgo tanto económico para la municipalidad como de los intereses de las personas que adquieren sus casas de habitación en esos proyectos.

En la Municipalidad de Montes de Oca, se determinaron deficiencias en el manejo de los recursos presupuestados y en el empleo de personal en actividades para las cuales no había sido contratado.

En la Municipalidad de Cartago se comprobó la existencia de un elevado índice de morosidad que reflejan las cuentas de los contribuyentes, lo cual incide de forma directa en una prestación de los servicios que suministra esa entidad. Según se determinó, el pendiente de cobro alcanzó, para el año 2000, más de €650 millones lo que corresponde aproximadamente al 49% del presupuesto ordinario de esa Municipalidad para el ejercicio económico de ese mismo año.

municipalidad más de €696.4 millones, cifra que representa el 58,8% del monto del presupuesto del año 2000. Sumado a esto, la Contraloría General debió improbar el presupuesto ordinario para el año 2001, como resultado de la problemática de gestión gubernamental que vivió ese municipio.

Por último, el estudio realizado en la *Municipalidad de Cartago*, permitió comprobar la existencia de un elevado índice de morosidad que reflejan las cuentas de los contribuyentes, lo cual incide de forma directa en una prestación de los servicios que suministra esa entidad. Según se determinó, el pendiente de cobro alcanzó, para el año 2000, más de €650 millones lo que corresponde aproximadamente al 49% del presupuesto ordinario de esa Municipalidad para el ejercicio económico de ese mismo año. Como parte de la labor de fiscalización posterior, se generaron tres Relaciones de Hechos relativas a la suscripción de un contrato de donación con la Federación Europea Autónoma del Trabajo y de las Profesiones, a la calendarización de sesiones extraordinarias del Concejo Municipal y al otorgamiento de becas a estudiantes del cantón central de la Provincia de Cartago.

La gestión de fiscalización desarrollada por esta Contraloría General en esas municipalidades, permitió que en el caso de la de San José, se girasen disposiciones para replantear el proceso de formulación del plan-presupuesto, revisar y actualizar los procedimientos definidos y desarrollar un esquema de planificación que involucre a la misma comunidad en la definición de sus necesidades y busque estimular y fortalecer la filosofía de rendición de cuentas.

En el caso de la Municipalidad de Alajuela, se ordenó establecer las responsabilidades sobre los funcionarios involucrados en los hechos investigados. Asimismo en la de Montes de Oca, el Concejo nombró varios órganos directores que siguen procedimientos administrativos a funcionarios de esa Municipalidad

presuntamente responsables por acciones irregulares, y se operaron importantes cambios en su administración. Por último, la Municipalidad de Cartago, redefinió su gestión de cobro en procura de aumentar su eficacia.

Adicionalmente es menester señalar que alrededor del 40% de las denuncias presentadas ante la Contraloría General, por supuestas irregularidades en el manejo de los fondos públicos, recae en el sector municipal, lo cual constituye un indicador de la insatisfacción de la ciudadanía en relación con la gestión de los gobiernos locales. En el campo de la fiscalización de los gobiernos locales, esta Contraloría tramitó en el año 2000 un total de 35 informes de auditoría y 23 Relaciones de Hechos, cuyo detalle se encuentra en los anexos 1 y 2 de la Tercera Parte de la presente Memoria Anual.

Tercera Parte

Informe de labores

Tercera Parte

INFORME DE LABORES

1. CUMPLIMIENTO DEL PLAN ANUAL OPERATIVO

1.1 Resultados alcanzados

La Contraloría General de la República desarrolló sus labores durante el año 2000, atendiendo criterios de eficacia, eficiencia, economía, oportunidad y legalidad. Las actividades que se ejecutaron tuvieron como fin primordial, garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes y órganos sujetos a su fiscalización.

Los resultados de la gestión institucional en cada uno de los cuatro programas, a saber Administración Superior y Apoyo Administrativo, Fiscalización Operativa y Evaluativa, Asesoría y Gestión Jurídica y Desarrollo Institucional, fueron muy satisfactorios, considerando que durante gran parte de la ejecución del plan operativo, la Institución operó bajo una estructura transitoria y no fue sino prácticamente en el último trimestre que se completó la mayor parte de la actual estructura (conformada por cuatro divisiones), momento en el cual se procedió a la distribución del recurso humano y de los procesos que debían atender aquellos programas.

1.1.1 Programa de Administración Superior y Apoyo Administrativo

En este programa se resumen las labores del Despacho del Contralor y Subcontralor Generales y de sus unidades de "staff", así como de la Dirección General Administrativa, por lo que una buena parte de su gestión se encamina a orientar el rumbo de la Institución y a darle el soporte administrativo necesario a los demás programas.

Entre las actividades que conviene resaltar está la conducción de estudios para rediseñar algunos procesos sustantivos que se han venido atendiendo bajo el mismo esquema desde hace bastante tiempo, para lograr su ejecución en forma más eficiente y ajustada a la realidad que vive la Contraloría General y las exigencias de su entorno.

Asimismo, se inició la implementación de un nuevo modelo de gestión institucional, el cual integra sistémicamente los subprocesos de Estrategia, Planificación y Evaluación y Valoración de Resultados institucionales, para lograr que la Institución tenga una clara estrategia de fiscalización, plasmada en un plan plurianual, que se ejecute mediante planes anuales, y por cuya ejecución deben ser responsables los jefes de cada uno de los programas en los que se formuló el presupuesto, uniendo a la responsabilidad por la gestión física, la responsabilidad por la gestión financiera de cada programa.

También ha correspondido a este programa realizar un seguimiento constante del proceso de modernización institucional, el cual se ejecutó de manera importante durante el año 2000, para lo cual fue necesario llevar un monitoreo permanente del rumbo que sigue dicho proceso, así como su grado de avance, dificultades encontradas y su solución, adopción real de los cambios, y en general todos aquellos aspectos que deben cuidarse en un proceso de modernización como el que se está ejecutando al interior de la Contraloría General. Por ello, se emitieron informes de seguimiento que fueron discutidos en talleres de trabajo de nivel gerencial, y con base en ellos los ajustes pertinentes que demanda el proceso.

“Entre las actividades que conviene resaltar está la conducción de estudios para rediseñar algunos procesos sustantivos que se han venido atendiendo bajo el mismo esquema desde hace bastante tiempo, para lograr su ejecución en forma más eficiente y ajustada a la realidad que vive la Contraloría General y las exigencias de su entorno.”

Se ha desarrollado una importante labor de verificación parcial del cumplimiento de las disposiciones emitidas por la Contraloría General en informes de años anteriores, esto permitió constatar que las acciones correctivas para dar cumplimiento a esas disposiciones han sido lentas. Esta situación es preocupante, pues deja dudas acerca de la disposición de las administraciones de corregir deficiencias que ponen en riesgo el uso adecuado de los recursos del Estado.

En lo que al recurso humano se refiere, se realizaron los concursos internos que permitieron completar en su mayoría el nivel gerencial de la Institución, al seleccionarse nueve de los diez gerentes de área, que son requeridos en la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, y los cinco jefes de las unidades que conforman la División de Desarrollo Institucional, en las cuales se encuentra concentrada la mayor parte de las funciones sustantivas y de apoyo que realiza el Órgano Contralor.

Además, muchas de las acciones referidas al recurso humano estuvieron orientadas hacia las labores que conlleva la implementación de la nueva estructura organizacional y la asignación de nuevos roles ocupacionales a los servidores, acciones tales como la homologación de puestos, métodos de calificación, concursos internos y externos y evaluaciones entre otros. Es importante destacar aquí que estos cambios deberán ser evaluados durante el año 2001, para determinar su efectividad y hacer los ajustes que resulten necesarios.

En otro orden de ideas, se ha desarrollado una intensa labor de información que ha permitido posicionar en forma positiva a la Contraloría General ante la Administración Activa y en general ante la opinión pública, como resultado de una política claramente definida de amplia información sobre el accionar de la Institución y la marcha del Sector Público en lo que hace a la forma en que administra y dispone de los fondos públicos.

1.1.2 Programa de Fiscalización Operativa y Evaluativa

El programa Fiscalización Operativa y Evaluativa incluye las labores de fiscalización que realizan las diez Áreas de Fiscalización que lo conforman, y se compone de dos grandes procesos, uno es el de la Fiscalización Operativa que se lleva a cabo por medio de auditorías y estudios especiales complejos y de muy variada naturaleza, orientados al examen de

asuntos contables, financieros, operativos, administrativos, jurídicos y de fiscalización técnica a obras públicas; y el otro es el de la Fiscalización Evaluativa que es el proceso de fiscalización que se desarrolla utilizando una metodología cuyo objetivo es evaluar el rendimiento de los fiscalizados en términos de los resultados esperados, del impacto y del costo-beneficio del producto generado por los programas o procesos de trabajo, en procura de buscar una real y efectiva rendición de cuentas. La fiscalización evaluativa se alimenta básicamente de la información que se genera por medio del plan-presupuesto de las instituciones sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Igualmente, se apoya en los informes de ejecución presupuestaria que deben remitirse a la Contraloría General y en las liquidaciones que hagan del plan-presupuesto. Durante el año 2000 se inició una fiscalización evaluativa de las Compra de Bienes y Servicios del Sector Público, de la cual se tendrán resultados durante el ejercicio 2001.

Se ha desarrollado una importante labor de verificación parcial del cumplimiento de las disposiciones emitidas por la Contraloría General en informes de años anteriores, que tiene como propósito corregir debilidades detectadas en su oportunidad. Esto permitió constatar que las acciones correctivas para dar cumplimiento a esas disposiciones han sido lentas y en algunos casos, transcurrido más de un año después de su emisión, éstas no han sido acatadas. Esta situación es preocupante, pues deja dudas acerca de la disposición de las administraciones de corregir deficiencias que ponen en riesgo el uso adecuado de los recursos del Estado. Ante tal situación esta Contraloría General optó por reiterar por única vez el cumplimiento de las disposiciones giradas, apercibiendo lo dispuesto en el artículo 69 de su Ley Orgánica.

Por otro lado, como resultado de las fiscalizaciones practicadas, se emitieron 125 informes de fiscalización en los cuales

se detallaron deficiencias en el cumplimiento de normativa legal, reglamentaria y técnica, controles técnicos insuficientes, actos contrarios a las sanas prácticas administrativas y limitaciones en los sistemas de información. En estos informes se giraron a las diversas administraciones una serie de disposiciones y recomendaciones con las que se espera coadyuvar al logro de una gestión pública más eficiente, eficaz y económica.

Adicionalmente, producto de estas fiscalizaciones, se detectó una serie de hechos irregulares que podrían ameritar las sanciones a que se refiere el Capítulo V de la Ley Orgánica de esta Contraloría General; en las relaciones de hechos resultantes se hace una correlación clara, precisa y circunstanciada de hechos o actos presumiblemente anómalos e irregulares, con la identificación de las disposiciones jurídicas o técnicas incumplidas, de la prueba contenida en el legajo que sustenta cada hecho y de las personas a las cuales podría recaer algún tipo de responsabilidad.

1.1.3 El Programa de Desarrollo Institucional

Los cometidos del programa de Desarrollo Institucional (actos de apoyo técnico a la administración activa y a la propia Institución, y que sirven también de soporte a la fiscalización operativa y evaluativa, tales como autorizaciones, aprobaciones, refrendos, capacitación de funcionarios, relaciones de control interno y de rectoría del Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública, etc.), a cargo de la División de Desarrollo Institucional, desplegaron una serie de actividades de fiscalización, básicamente en tres temas principales: la coordinación con las unidades de auditoría interna de las instituciones públicas, el refrendo de contratos de adquisición de bienes y servicios y la aprobación de tasas y tarifas.

En cuanto a las unidades de auditoría interna, se buscó crear una mayor

conciencia de la necesidad de integrar y coordinar esfuerzos para la búsqueda de soluciones a la problemática que éstas enfrentan. Para ello se conformaron equipos de auditores internos que adoptaron temas de interés general para llevar a cabo investigaciones orientadas a formular propuestas para promover la calidad, efectividad y oportunidad de los productos y servicios que estas unidades brindan; se promovió la creación de unidades de auditoría interna en cinco entidades que no contaban con ella; se realizaron actividades de capacitación, foros y un congreso nacional sobre tópicos de interés institucional y profesional; y se brindó permanentemente asesoría en materia de auditoría interna.

En lo que a la materia de adquisición de bienes y servicios se refiere, se fiscalizó el uso de los fondos públicos en la adquisición de bienes y servicios al refrendar los contratos correspondientes, esta vez cubriendo la totalidad de la Administración Pública y no sólo los del Poder Ejecutivo como se venía haciendo anteriormente, para lo cual se emitió por parte de la Contraloría General el “Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública”, que entró a regir el 9 de febrero de 2000; además, con el propósito de contribuir al mejoramiento de la gestión de compra y la aplicación correcta de la Ley y el Reglamento que rigen la Contratación Administrativa, se capacitó en la materia a más de 800 funcionarios públicos.

Por otro lado, como parte de las implicaciones referentes a los alcances del voto de la Sala Constitucional N° 5445-99, en el que se contemplan múltiples aspectos sobre las competencias municipales y los órganos de regulación relacionados con los gobiernos locales, entre ellos la Contraloría General de la República y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), se llevó a cabo un estudio jurídico para determinar las competencias que, en materia de control tarifario municipal, ostenta esta Contraloría General, específicamente respecto a los

Se buscó crear una mayor conciencia de la necesidad de integrar y coordinar esfuerzos para la búsqueda de soluciones a la problemática que las auditorías internas enfrentan y se fiscalizó el uso de los fondos públicos en la adquisición de bienes y servicios al refrendar los contratos correspondientes, esta vez cubriendo la totalidad de la Administración Pública y no sólo los del Poder Ejecutivo

En materia de objeciones al cartel, se puso marcado énfasis en dotar a las resoluciones de un valor didáctico, de tal forma que no se incurra en los mismos defectos y errores que son observados por la Contraloría General en forma repetitiva al conocer de estos recursos.

servicios de acueducto y alcantarillado y recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales.

Como resultado de dicho análisis se dispuso y comunicó a todas las municipalidades del país, que en materia de tasas, precios y contribuciones especiales, de previo a su aplicación, deberán contar con la aprobación de la Contraloría General de la República, en los siguientes casos:

a) *Tasas que se fundamentan en el artículo 74 del Código Municipal relativas a: servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezca por ley.*

b) *Tasas en materia de suministro del servicio de acueducto y alcantarillado, (incluyendo agua potable, recolección, tratamiento y evacuación de aguas negras, aguas residuales y pluviales) y recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales; en ambos casos cuando el servicio sea brindado por las propias municipalidades.*

c) *Precios que cobren las Municipalidades con base en lo dispuesto en el artículo 75 del Código Municipal.*

d) *Contribuciones especiales que se originen en los artículos 77 y 78 de dicho Código.*

En cuanto a este último tema, como producto de la revisión jurídica de las competencias de la Institución en materia de control tarifario, se establecieron los parámetros generales para el cobro de contribuciones especiales por parte de las municipalidades (artículo 77 del Código Municipal).

1.1.4 Programa de Asesoría y Gestión Jurídica

En este programa es importante destacar el esfuerzo hecho para la consolidación, bajo un nuevo esquema al cual se han integrado los funcionarios, de los procesos a su cargo, los cuales se refieren básicamente, a la resolución de recursos de apelación, de objeción al cartel, levantamiento de prohibiciones, procesos administrativos disciplinarios o de nulidad, y trámite de autorizaciones para contratar en forma directa o bajo procedimientos de excepción.

El cumplimiento de las tareas se ha mantenido en forma sostenida y coherente. En efecto, los recursos en materia de apelaciones de los actos de adjudicación y de objeciones cartelarias se resuelven siempre dentro del plazo legal respectivo. Esta sana práctica genera un elevado grado de certeza, tanto para la Administración como para el ciudadano, que obtiene justicia administrativa dentro de un plazo cierto, por lo demás razonablemente corto.

La anulación de los actos de adjudicación se produce frente a infracciones sustanciales de las normas que rigen estos procedimientos o de las reglas fijadas por la propia Administración Pública en el cartel. Con ello se restablece el principio de legalidad y el respeto a los derechos de los afectados, que representa un valor de importancia para la institucionalidad del país, impidiendo que se ejecuten actos contrarios a la ley que resultan lesivos, no sólo de un interés individual y particularizado del recurrente, sino de la misma Hacienda Pública.

En materia de objeciones al cartel, durante este ejercicio se puso marcado énfasis en dotar a las resoluciones de un valor didáctico, de tal forma que no se incurra en los mismos defectos y errores que son observados por la Contraloría General en forma repetitiva al conocer de estos recursos.

Precisamente, por primera vez se ha confeccionado y editado un Digesto contentivo de las resoluciones más relevantes dictadas por la División de Asesoría y Gestión Jurídica durante el primer semestre de 1999, y algunas de años anteriores, que ha venido a llenar un vacío sentido desde siempre en esta materia. Con esta recopilación, tanto la Administración Pública como los ciudadanos, cuentan con una selección útil para la correcta aplicación de la normativa jurídica, lo cual se espera que contribuya a que se vean mermados los problemas debidos a atrasos innecesarios.

Por otra parte, un hecho observado durante el desarrollo de la labor en este programa es la recurrencia de la Administración Pública por acudir a mecanismos de contratación directa, con lo cual las gestiones de solicitud para que esa alternativa sea autorizada por la Contraloría General han cobrado mayor impacto.

En razón de la importancia cualitativa y cuantitativa de las solicitudes de contratación directa, se publicó una circular en La Gaceta N° 34 de 17 de febrero de 2000, para uniformar a todo el Sector Público respecto a los requisitos que deben presentar ante la Contraloría General dichas solicitudes. Con ello, se han eliminado problemas como la posibilidad de que unidades menores puedan comprometer a la institución sin que sus superiores se encuentren informados de problemas puntuales de abastecimiento al exigirse ahora que la solicitud sea conocida o firmada por el jerarca institucional. De igual forma, la entidad pública debe fundamentar cómo se seleccionará al contratista y, lo más importante, cómo gravita la causal prevista en la norma del inciso h) del artículo 2 de la Ley de Contratación

Administrativa, para el caso concreto que se somete a conocimiento de la Contraloría General. Como resultado de la aplicación de esa circular, se lograron dar los primeros pasos en la estandarización del trámite de este tipo de procesos, así como en la reducción de las prevenciones para corregir defectos que contuvieran los asuntos en estudio, con los consabidos beneficios que ello conlleva en la celeridad de su tramitación.

Siempre bajo este tema, hay que destacar el hecho de que se llevó a cabo un intenso programa de capacitación a funcionarios públicos en los aspectos fundamentales de contratación administrativa, lo cual ha tenido el efecto de retroalimentar con las inquietudes de los participantes, así como subrayar aspectos relevantes con la finalidad de eliminar errores debidos a desconocimiento o errónea interpretación de las reglas aplicables.

1.2 Actividades en atención a solicitudes de la Asamblea Legislativa

La Contraloría General de la República atiende una diversidad de asuntos que se gestan por solicitudes de los diferentes órganos que integran la Asamblea Legislativa. En el cuadro siguiente se resume la materia atendida y la cantidad de asuntos tramitados en cumplimiento de esa labor de apoyo a la gestión que realiza dicho Poder, en sus diferentes ámbitos.

Asuntos atendidos a solicitud de la Asamblea Legislativa durante el año 2000

Materia	Cantidad de asuntos atendidos
Audiencias realizadas	14
Criterios sobre proyecto de ley	53
Solicitud de contratación directa	5
Solicitud de estudio de fiscalización 1/	47
Consultas varias 2/	69

1/ Incluye denuncias

2/ Incluye: solicitudes de criterio, solicitud de información, aprobación de facturas, exposiciones sobre la Memoria Anual, etc.

“...se llevó a cabo un intenso programa de capacitación a funcionarios públicos en los aspectos fundamentales de contratación administrativa, lo cual ha tenido el efecto de retroalimentar con las inquietudes de los participantes, así como subrayar aspectos relevantes con la finalidad de eliminar errores debidos a desconocimiento o errónea interpretación de las reglas aplicables.”

En cuanto a las resoluciones emitidas en recursos de apelación, un 71,2% condujo a la firmeza del acto adjudicatorio, y tan sólo en un 28,8% de los casos se anuló la adjudicación o el procedimiento, evitando que la Administración incurriera en erogaciones que no se ajustaban al ordenamiento jurídico.

La gran mayoría de los asuntos atendidos corresponde a requerimientos a la Contraloría General que provienen de diputados o de comisiones legislativas; las gestiones realizadas por unidades administrativas de la Asamblea muestran una baja incidencia relativa.

1.3 Recursos fiscalizados de conformidad con las labores de fiscalización realizadas

Con el propósito de cuantificar los recursos que son fiscalizados por medio de los diferentes procesos que realiza esta Contraloría General, se muestra a continuación un cuadro con el resumen de dicha información, con la limitación de que se incluyen solamente aquellas actividades para las que fue posible establecer un monto.

Cuantificación de las actividades de fiscalización en las que se puede determinar el monto fiscalizado, para el año 2000 - En millones de colones -

Actividad realizada	Monto
Resoluciones de recursos de apelación	36.945,9
Confirmatoria	29.277,7
Anulatorias	7.668,2
Contrataciones directas	24.884,4
Autorizadas	17.892,0
Denegadas	6.992,4
Autorizaciones y aprobaciones	183.672,9
Aprobación de cánones regulación ARESEP	1.178,8
Aprobación de primas seguro obligatorio vehículos INS	6.007,7
Examen de contratos y convenios	176.486,4
Fiscalización Operativa y Evaluativa	2.796.009,8
Aprobación presupuestaria	2.588.689,6
Visado de documentos de ejecución presupuestaria 1/	207.320,2

1/ Incluye pagos por boletas de dietas, gastos de representación, alquileres y asignaciones globales. Además se incorporan a este dato las reservas de crédito y las solicitudes de mercancías, que se remiten para visado

se observa en la gran cantidad de consultas y asesorías telefónicas y personales que brindan los diferentes funcionarios cada día, para las cuales no existe una metodología que permita cuantificarlas.

1.3.1 Consideraciones respecto al tema de la adquisición de bienes y servicios no personales

En cuanto a las resoluciones emitidas en recursos de apelación, un 71,2% condujo a la firmeza del acto adjudicatorio, y tan sólo en un 28,8% de los casos se anuló la adjudicación o el procedimiento, evitando en tales asuntos que la Administración incurriera en erogaciones que no se ajustaban al ordenamiento jurídico, restableciéndose así la legalidad de los procedimientos.

Estos datos, aplicados a estimaciones dinerarias propiamente dichas, significan que de la totalidad de recursos fiscalizados por la vía de los recursos de apelación (¢36.945,9 millones), un 79,2% fue confirmado (¢29.277,7 millones) y un 20,8% fue anulado (¢7.668,2 millones).

Como puede verse se trata de una suma muy importante de recursos que son sometidos al escrutinio de la Contraloría General, especialmente mediante los mecanismos de control previo que legal y constitucionalmente debe ejercer la Institución.

Esa labor de fiscalización previa también

Sobre este particular vale la pena señalar que en la circular emitida por esta Contraloría General y publicada en La Gaceta N° 28 de 9 de febrero de 2000, se indican los montos presupuestarios para la adquisición de bienes y servicios no personales de cada administración, contenidos en los presupuestos ordinarios

vigentes para el año 2000 y cuya sumatoria asciende a ¢509.863 millones. De conformidad con esos datos, debemos observar que de dicha suma, en principio únicamente ¢36.945,9 millones son fiscalizados por los procedimientos de apelación antes señalados.

Adicionalmente debe indicarse, que del total de recursos presupuestados para la contratación de bienes y servicios no personales, sólo fue impugnado un 7% de los recursos sometidos al proceso de apelación, de los que 5,7% fueron declarados sin lugar y 1,5% con lugar.

Para aquellas instituciones cuyo presupuesto global para la adquisición de bienes y servicios no personales excede de ¢25.000 millones, el monto total de los recursos fiscalizados en sus procesos de apelación y el porcentaje respectivo, tanto en casos confirmatorios como anulatorios, es el que se muestra en el siguiente cuadro:

Recursos fiscalizados en el proceso de apelaciones
(Cifras absolutas en millones de colones)

Institución	Monto del presupuesto 1/	Monto resoluciones confirmatorias	Porcentaje confirmatorio	Monto resoluciones anulatorias	Porcentaje anulatorio
CCSS	92.492,2	4.296,1	4,6%	968,0	1,0%
RECOPE	55.723,2	267,0	0,5%	0,0	0,0%
CNFL	38.563,8	3.705,0	9,6%	207,0	0,5%
ICE	38.184,8	1.490,0	3,9%	90,1	0,2%
BNCR	37.060,1	1.806,0	4,9%	575,0	1,6%
INS	35.006,8	834,4	2,4%	568,3	1,6%
CONAVI	29.248,1	8.135,1	27,8%	1.217,0	4,2%

1/ Presupuesto global para la adquisición de bienes y servicios no personales.

Como puede observarse en el cuadro que antecede, salvedad hecha del caso del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), en las demás instituciones los porcentajes de recursos apelados, con respecto al de los presupuestados para la adquisición de bienes y servicios no personales, es sumamente bajo. De los datos estadísticos arriba incorporados llama la atención el hecho de que si bien se ha insistido en diversos medios que el problema de la contratación administrativa se centra en la etapa del recurso de apelación, del cual

conoce esta Contraloría General, es lo cierto que de la totalidad de recursos presupuestados por las entidades y órganos que conforman la Administración Pública, especialmente de aquellas con mayores presupuestos para la adquisición de bienes y servicios no personales, el nivel de interpellabilidad, en esta etapa del procedimiento de contratación resulta razonable, máxime si se considera que el umbral que permite el recurso de apelación es bastante bajo (¢20 millones en las instituciones con presupuestos ordinarios superiores a los novecientos millones de colones) y que durante el período a que se contrae este informe sólo fue declarado con lugar un 1,5% de los recursos en mención.

En lo que a autorizaciones para contratar en forma directa se refiere, hay que traer a colación el hecho de que al tenor de lo señalado por el artículo 83.3 del Reglamento General de Contratación

Administrativa, casi la totalidad de las autorizaciones de este tipo que son otorgadas por la Contraloría General, se traducen en la venia para realizar una contratación directa en forma individualizada con un proveedor específico, sino más bien un procedimiento

abreviado en el cual ha de primar la posibilidad de escuchar diversas ofertas, pretendiéndose así que la Administración cuente con diversas opciones para comparar y decidir, de tal forma que el interés público y el de la Administración queden efectivamente resguardados.

Además, es importante aclarar que a diferencia de los recursos de apelación, en este caso no siempre resulta factible cuantificar la estimación de las solicitudes de contratación directa, en razón de que

“...del total de recursos presupuestados para la contratación de bienes y servicios no personales, sólo fue impugnado un 7% de los recursos sometidos al proceso de apelación, de los que 5,7% fueron declarados sin lugar y 1,5% con lugar.”

...el refrendo otorgado al contrato de gestión interesada de los servicios aeroportuarios prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, estuvo sujeto al estricto cumplimiento de observaciones que se hicieron al clausulado contractual sobre aspectos de orden jurídico, económico y de especificaciones técnicas para la construcción de obras y equipamiento.

es común que la Administración omita ese detalle en su gestión, lo cual genera en buena medida el rechazo de la solicitud, situación que se trató de mitigar con la circular emitida en La Gaceta N° 32 de 17 de febrero de 2000.

Otro dato importante es el referido a que de 532 gestiones tramitadas, un 64,1% obtuvo una respuesta favorable, mientras que un 35,9% negativa, lo cual refleja equilibrio entre las pretensiones de la administración y el control que está llamada a ejercer esta Contraloría.

Ahora bien, considerando la cuantía de los recursos fiscalizados por la vía de la autorización para procedimientos de excepción, se observa que en función de su estimación global (¢24.884,4 millones), fueron emitidos 71,9% de actos autorizatorios, que ascienden a ¢17.892,0 millones, y 28,1% de actos anulatorios, representados por ¢6.992,4 millones.

1.3.2 Refrendo de contratos sobre la adquisición de bienes y servicios

La cuantía de recursos que están sometidos a este procedimiento de control es mayor que la sometida a los procedimientos de autorización especial o de apelación, lo que de entrada significa que el control se centra en la parte final del proceso de contratación, lo cual debe llamar la atención sobre el hecho de que la Administración debe hacer un esfuerzo importante para evitar que al término de un proceso de contratación, que puede resultar en algunos casos muy extenso, se complique en su parte final por no lograr un contrato bien claro y ajustado al ordenamiento jurídico. Sobre esta materia es importante hacer referencia a tres casos que merecen resaltarse.

Refrendo del contrato de gestión interesada de los servicios aeroportuarios prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría

Con el refrendo a esta contratación se aprobó una modalidad contractual novedosa en nuestro medio como es la "gestión interesada". Mediante esa figura jurídica la Administración brinda servicios y construye las obras necesarias, sirviéndose del gestor, a quien retribuye por medio de una participación de los ingresos que se generan producto de la explotación de dichos servicios. No se le transfiere al gestor la titularidad de los servicios u obras objeto del contrato, ni las facultades de imperio o de autoridad, ni la representación de la entidad contratante, salvo lo acordado conforme con los procedimientos legales respectivos.

Cabe señalar que el refrendo otorgado estuvo sujeto al estricto cumplimiento de observaciones que se hicieron al clausulado contractual sobre aspectos de orden jurídico, económico y de especificaciones técnicas para la construcción de obras y equipamiento. Dichas observaciones incluyen las siguientes:

- a) *Que le corresponde a la entidad contratante velar porque las condiciones del período de transición queden satisfechas de previo a la entrada en vigencia del contrato.*
- b) *Que en lo relativo al régimen tarifario, especialmente el punto de la competitividad de las tarifas, el Consejo Técnico de Aviación Civil debe tomar la decisión de aceptar o rechazar la recomendación hecha por el gestor, de forma que maximice siempre el interés público.*
- c) *Que la garantía de cumplimiento debe estar vigente durante todo el plazo del contrato más seis meses contados a partir de su finalización.*
- d) *Que en caso de que los incumplimientos del gestor generen algún daño o perjuicio a la Administración, ésta tendrá que realizar los procedimientos respectivos para que se le indemnice por tales eventos, aún cuando se haga uso de los períodos de "cura" descritos en el documento.*

e) Que el órgano fiscalizador a crearse por la Administración debe proveer al gestor de cualquier tipo de información, salvo aquella que, en razón de las labores de fiscalización de ese órgano, no se estime oportuno entregar al contratista. Asimismo, que dicho órgano debe quedar debidamente establecido antes de la fecha de la orden de inicio del gestor y, además, que corresponde al Consejo Técnico de Aviación Civil, durante el período de transición, asegurar el debido cumplimiento del procedimiento establecido para la designación y funcionamiento de dicho órgano.

f) Que la colaboración de la Administración en los trámites de exoneración de impuestos, no debe implicar responsabilidad alguna para la Administración.

g) Que el refrendo se otorga sin perjuicio de lo que sobre la constitucionalidad de la normativa que regula la materia, determine la Sala Constitucional, al pronunciarse sobre una acción de inconstitucionalidad presentada al respecto.

Denegatoria de refrendo del convenio para la prestación de servicios de salud con la Fundación Nacional para la Salud (Hospital de Heredia)

Se atendió la solicitud de refrendo de contrato para la prestación de servicios de salud, suscrito entre la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la Fundación Nacional para la Salud, para la construcción, equipamiento y administración del nuevo hospital de la ciudad de Heredia.

La División de Asesoría y Gestión Jurídica concluyó que la verificación práctica de la Ley N° 7973, de 4 de enero de 2000, referida a la construcción del Hospital de Heredia, supone la desaplicación del régimen constitucional y legal de contratación administrativa que debe observar la CCSS, al crearle a la Fundación Nacional para la Salud las condiciones de un oferente único, lo cual obligaba a la CCSS a seleccionarlo

como contratista. Esto aparece, como lógica consecuencia, el desconocimiento de los principios fundamentales de la contratación administrativa.

Además, se concluyó que el legislador tiene prohibido autorizar donaciones de bienes inmuebles destinados a la seguridad social, que se encuentren bajo el dominio de la institución autónoma que el propio constituyente ha dispuesto para ello, sea la CCSS. Esa situación se produjo en el caso de la Ley N° 7973, por lo que su contenido normativo resulta inconstitucional, según la jurisprudencia constitucional reiterada que tiene carácter vinculante, tal es el caso del Voto N° 4709-97 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Algunos cuestionamientos que se hicieron al clausulado del contrato, los cuales aportaron elementos adicionales que impedían su refrendo, son:

a) Se presentó para refrendo un contrato cuyo objeto era la adquisición de servicios de salud; sin embargo, éste incluía regulaciones sobre la construcción del centro médico donde el contratista brindaría la atención de los pacientes, materia en la que participaba directamente la CCSS, lo cual permitía que ésta se apartara de la naturaleza misma del contrato remitido para refrendo.

b) Se incluyeron cláusulas de reversión en un inmueble que se donaba, lo cual se encuentra prohibido en nuestro ordenamiento jurídico.

c) Se contrataba la compra de servicios de salud, con un contratista que no contaba con experiencia ni personal alguno y que no poseía una edificación en la que se brindarían tales servicios.

d) No existía una adecuada definición de la forma en que operarían los reajustes de precios, al omitir una serie de variantes sobre dicha materia que requieren ser valorados.

“...la verificación práctica de la Ley N° 7973, de 4 de enero de 2000, referida a la construcción del Hospital de Heredia, supone la desaplicación del régimen constitucional y legal de contratación administrativa que debe observar la CCSS, al crearle a la Fundación Nacional para la Salud las condiciones de un oferente único, lo cual obligaba a la CCSS a seleccionarlo como contratista.”

El contrato suscrito entre la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL) y la Corporación Canadiense de Comercio (CCC) tenía la particularidad de que la CCC subcontrataría toda la ejecución del proyecto, lo que contraviene la normativa vigente.

e) No se acreditaba que la Fundación Nacional para la Salud contaba con los recursos económicos para cumplir con sus compromisos, razón por la cual debía subcontratar las construcciones que se iban a realizar por encima del límite de 50% que establece el artículo 62 de la Ley N° 7494 del 2 de mayo de 1995 (Ley de Contratación Administrativa).

f) De acuerdo con la documentación que acompañaba el contrato principal, se observó que eventualmente se trasladaría a la CCSS la carga financiera, por lo que en realidad sería el Estado quien finalmente asumiría el riesgo económico del negocio.

Por las razones anteriores se denegó el refrendo solicitado.

Contrato suscrito entre la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL) y la Corporación Canadiense de Comercio (CCC)

El contrato de referencia versaba sobre la contratación directa, por parte de la CNFL, con la Corporación Canadiense de Comercio para el diseño y construcción del sistema de alumbrado público de San José. El contrato se realizaría mediante la modalidad "Llave en Mano". Esta contratación directa se amparó en el artículo 2, inciso b) de la Ley de Contratación Administrativa, aduciendo que el contrato se exceptuaba de la aplicación del régimen constitucional de contratación por ser un acuerdo entre los Gobiernos de Costa Rica y de Canadá para el desarrollo de un convenio de cooperación técnica. Ese contrato además tenía la particularidad de que la CCC subcontrataría toda la ejecución del proyecto, lo que contraviene la normativa vigente. (Artículo 62 de la Ley N° 7494 de repetida cita).

Por tales razones se denegó el refrendo de dicha contratación. Existen otras actividades para

las que no es posible determinar su cuantía, sin embargo es importante citarlas ya que constituyen labor sustantiva que ejerce este Órgano Contralor en atención al mandato constitucional, como por ejemplo los estudios de fiscalización, los recursos de objeción al cartel, los levantamientos de prohibiciones, los procesos administrativos disciplinarios o de nulidad y las gestiones relacionadas con el fortalecimiento de la función de auditoría interna, entre otras. En el siguiente acápite se presentan cuadros con resúmenes de los principales procesos que se ejecutan, por producto obtenido.

1.4 Principales productos obtenidos

Todas las labores sustantivas y de apoyo que ejerce la Contraloría General resultan en productos de acuerdo con el proceso que ejecuta cada unidad. A continuación se hace un resumen muy general de los productos que se obtuvieron durante la gestión del año 2000.

El programa de fiscalización operativa y evaluativa, emite 5 productos básicos, y los resultados de estos durante el año 2000, se aprecian en el siguiente cuadro:

Labores de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Fiscalización posterior por productos

Producto	Cantidad
Informes de Auditoría emitidos 1/	125
Informes con resultados de visitas técnicas a obras	8
Relaciones de Hechos tramitadas 2/	47
Oficios remitidos sobre aspectos relacionados con la labor de fiscalización posterior	2.237
Otorgamiento de calificaciones de idoneidad	300

1/ Ver detalle en el Anexo N° 1 de esta Tercera Parte

2/ Ver detalle en el Anexo N° 2 de esta Tercera Parte

En lo que se refiere al programa de la fiscalización en materia de gestión jurídica se llevaron a cabo los siguientes procesos con la cantidad de productos ahí indicados:

Por otra parte, debe destacarse el esfuerzo que se ha hecho para precisar una estrategia para la definición, desarrollo e implementación de los sistemas de información y su respectivo respaldo

Labores de Asesoría y Gestión Jurídica Por productos

Producto	Cantidad
Resolución de recursos de apelación 1/	263
Resolución de recursos de objeción al cartel	377
Solicitudes de contratación directa atendidas 2/	532
Atención de expediente de compra de medicamentos de la C.C.S.S.	327
Consultas escritas	329
Consultas verbales	12.252

1/ Ver detalle en el Anexo No.3 de esta Tercera Parte

2/ Ver detalle en el Anexo No.4 de esta Tercera Parte

Existe otro tipo de procesos, referidos al programa de la fiscalización en el área de desarrollo institucional, que si bien la mayoría no corresponden a labores sustantivas, se desarrollan en ellos actividades que se ejecutan con la finalidad de dar soporte técnico a los procesos de fiscalización y a otras áreas de la Contraloría. Entre las más relevantes están:

tecnológico, la cual empieza a materializarse con la consolidación de las plataformas de información y la tecnológica. Esta estrategia se definió durante este ejercicio económico.

Como último punto de este tema, es importante anotar que si bien es cierto el cumplimiento de las labores planificadas

Labores de Desarrollo Institucional -Por productos-

Producto	Cantidad
Foros de mejoramiento de la función de auditoría interna e intercambio de conocimientos 1/	12
Asesorías referentes a cláusulas sobre reajuste de precios, contratos administrativos, control interno y auditoría	8.631
Contratos y convenios examinados para su refrendo 2/	1.521
Autorizaciones y aprobación de tarifas, tasas, contribuciones especiales y empréstitos municipales 3/	13
Recepción y custodia de las declaraciones juradas de bienes	3.886
Revisión de las resoluciones de incobrabilidad o de prescripciones de obligaciones tributarias enviadas por el Ministerio de Hacienda	25
Revisión de resoluciones que acuerden pagos a cargo de la Hacienda Pública	207
Autorizaciones de trabajo extraordinario	138
Eventos de Capacitación	45

1/ Ver detalle en el Anexo No.5 de esta Tercera Parte

2/ Ver detalle en el Anexo No.6 de esta Tercera Parte

3/ Ver detalle en el Anexo No.7 de esta Tercera Parte

Además de estas funciones existen otras de apoyo administrativo y las referidas a la estrategia institucional que también se ejecutan para dar soporte y orientación a las labores sustantivas.

Como resultado de este ejercicio económico, fue bastante satisfactorio, considerando que la institución atraviesa tiempos de cambio, uno de los factores que interviene en la ejecución de las labores de su plan operativo, es precisamente la asignación de nuevas competencias, que le son impuestas a la Contraloría General mediante las leyes que se promulgan, fenómeno que no cesa

y que recarga aún más la labor de fiscalización que debe desarrollarse. Así, para el año 2000, el detalle de las funciones asignadas se presenta en el siguiente cuadro:

Uno de los factores que interviene en la ejecución de las labores del plan operativo de la Contraloría General, es precisamente la asignación de nuevas competencias, que le son impuestas mediante las leyes que se promulgan, fenómeno que no cesa y que recarga aún más la labor de fiscalización que debe desarrollarse.

Funciones asignadas a la Contraloría General de la República mediante leyes durante el año 2000			
Número de la Ley	Nombre de la Ley	Artículo	Función asignada
7970 del 10-01-2000	Emisión de títulos valores para ser colocados en el Mercado Internacional	3	Recibir del Ministerio de Hacienda, dentro de los 30 días naturales posteriores a la fecha de cada transacción, un informe detallado del proceso de colocación de los títulos valores en el mercado internacional y de sus costos, así como la justificación técnica de la tasa de interés contratada en función de las condiciones objetivas del mercado para cada plazo de colocación.
7970 del 10-01-2000	Emisión de títulos valores para ser colocados en el Mercado Internacional	5, último párrafo	Velar porque se cumpla, el procedimiento de contratación de la colocación y el servicio de los títulos valores en el mercado internacional, descrito en este artículo.
7970 del 10-01-2000	Emisión de títulos valores para ser colocados en el Mercado Internacional	6, último párrafo	Velar porque se cumpla el procedimiento de otras contrataciones requeridas según la práctica internacional para emitir los títulos autorizados en esta ley, como los contratos de agente fiscal, agente de registro, agente de pago, agente de transferencia, casa impresora, asesores legales internacionales y nacionales, servicios de calificación del riesgo del país y la calificación de la emisión.
7970 del 10-01-2000	Emisión de títulos valores para ser colocados en el Mercado Internacional	8	Constatar antes de que el Poder Ejecutivo publique el decreto correspondiente, que se cumpla el procedimiento para la disminución del monto de la emisión de bonos de deuda interna autorizado en el presupuesto de la República para el año correspondiente, en el mismo monto en que coloque los títulos autorizados por esta ley.
7969 del 28-01-2000	Ley reguladora del servicio público de transporte remunerado de personas en vehículos en la modalidad de taxis	25 c)	Recibir del Consejo de Transporte Público, en el mes de junio de cada año, el proyecto de cánones para el año siguiente, con su justificación técnica, para la respectiva aprobación. Recibido el proyecto, la Contraloría dará audiencia, por un plazo de diez días hábiles, a las empresas reguladas para que expongan sus observaciones al proyecto de cánones. Transcurrido el plazo, se aplicará el silencio positivo.

Número de la Ley	Nombre de la Ley	Artículo	Función asignada
7983 del 18-02-2000	Ley de Protección al Trabajador	5 transitorio v	Revisar procedimientos aplicados por la Caja Costarricense de Seguro Social en la adquisición de materiales, bienes y servicios indispensables para la puesta en funcionamiento del Sistema Centralizado de Recaudación, a efecto de verificar no sólo la legalidad, oportunidad, conveniencia y cumplimiento de dichos procedimientos, sino también el cumplimiento de los principios previstos en el ordenamiento de la contratación administrativa.
7996 del 13-04-2000	Adición del artículo 20 BIS a la Ley de Impuestos Municipales del Cantón de San Carlos, N° 7773	20	Fiscalizar el uso de los recursos públicos entregados a la Asociación de Protección a la Infancia de San Carlos por concepto de transferencia del 2% del impuesto de patentes de esa localidad.
7997 del 27-04-2000	Autorización a la Junta de Protección Social de San José para donar recursos provenientes de su superávit a las asociaciones y fundaciones pro hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social.	5	Recibir el informe anual de las fundaciones y/o asociaciones pro hospitales de la CCSS, sobre el uso y destino de los fondos públicos recibidos como donaciones de la Junta de Protección Social de San José. Dicho informe tendrá que ser remitido a la Contraloría General de la República y a la Junta de Protección Social de San José a más tardar el último día hábil del año fiscal correspondiente a la ejecución del programa o proyecto.
7997 del 27-04-2000	Autorización a la Junta de Protección Social de San José para donar recursos provenientes de su superávit a las asociaciones y fundaciones pro hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social.	5 párrafo 3	Comunicar a la Junta de Protección Social el incumplimiento por parte de las asociaciones y/o fundaciones pro hospitales, en la presentación del informe anual sobre uso y destino de los fondos donados por la Junta de Protección Social para imposibilitar temporalmente la recepción de dichos recursos.
7997 del 27-04-2000	Autorización a la Junta de Protección Social de San José para donar recursos provenientes de su superávit a las asociaciones y fundaciones pro hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social.	5 párrafo 3	Realizar una investigación a asociaciones y/o fundaciones pro hospitales que hayan sido suspendidas temporalmente en el otorgamiento de donaciones por parte de la Junta de Protección Social. Para ello respetará el debido proceso y si se detectan irregularidades se comunicará a la Procuraduría General de la República para que se proceda conforme al Ordenamiento vigente.

Número de la Ley	Nombre de la Ley	Artículo	Función asignada
8000 del 05-05-2000	Creación del Servicio Nacional de Guardacostas	28 párrafo 1	Recibir por parte de la Dirección General del Servicio de Guardacostas, el plan de inversiones del Fondo Especial del Servicio Nacional de Guardacostas, el cual se aprueba posteriormente por el Ministerio de Seguridad Pública.
8007 del 04-07-2000	Reforma del artículo 26 de la Ley de Asociaciones, N° 218 de 8 de agosto de 1939	1	Fiscalizar las donaciones, subvenciones, transferencias de bienes muebles e inmuebles u otros aportes económicos del Estado o sus instituciones que se realicen a favor de asociaciones. En caso de no recibir las liquidaciones sobre dichas transferencias dentro del mes siguiente al cierre del año fiscal, lo informará de oficio a la administración activa respectiva quedando inhabilitada la asociación incumplidora de percibir fondos públicos hasta que proporcione la información mencionada.
8046 del 20-11-2000	Autorización al Consejo Nacional de Producción para que cancele los intereses y gastos legales adeudados por pequeños y medianos productores agropecuarios	12	Tramitar, en el presente ejercicio económico las modificaciones presupuestarias o los presupuestos extraordinarios del INS y el CNP destinados a hacer efectiva la presente Ley. (Función temporal).
8051 del 04-12-2000	Autorización para el pago de una asignación salarial extraordinaria a trabajadores de JAPDEVA e INCOP.	3	Tramitar en el presente ejercicio económico, los presupuestos extraordinarios que incorporen los recursos para el pago de una asignación salarial extraordinaria a los trabajadores de JAPDEVA e INCOP, previa gestión de dichas entidades.

2. RECURSOS ASIGNADOS

La ejecución del presupuesto de la Contraloría General de la República en el año 2000 ascendió a ₡4.284,3 millones (excluidos los compromisos pendientes), de los cuales ₡3.797,4 millones corresponden a pagos relacionados con el principal recurso con que cuenta la institución: su potencial humano.

A continuación se muestra un cuadro que resume la ejecución del presupuesto asignado a esta Contraloría General:

realice una intervención más efectiva e integral en las instituciones que las conforman.

En cuanto a esta nueva designación de cuadros gerenciales merece señalarse el hecho de que la resultante ha sido un cambio en la estructura existente, haciéndola más plana, lo que significa que se ha pasado de una Contraloría con 86 puestos de jefatura y supervisión y hasta con seis niveles jerárquicos, a una

“...se ha pasado de una Contraloría con 86 puestos de jefatura y supervisión y hasta con seis niveles jerárquicos, a una Institución con 29 puestos gerenciales y un máximo de dos niveles jerárquicos.”

Contraloría General de la República
Ejecución del presupuesto 2000
En millones de colones

	Programa 9: Administración Superior y Administrativo	Programa 12: Fiscalización Operativa y Evaluativa	Programa 18: Asesoría y Gestión Jurídica	Programa 19: Desarrollo Institucional	Total	Compromisos Pendientes	Ejecución 1/
Recurso Humano	732,7	2.082,8	288,7	797,0	3.901,3	103,9	3.797,4
Servicios No Personales	87,3	37,9	16,7	95,3	237,2	84,3	152,9
Materiales y Suministros	73,8	5,8	1,0	9,4	90,1	27,1	63,0
Maquinaria y Equipo	69,3	3,4	0,3	168,6	241,6	194,4	47,2
Otros Gastos Institucionales	40,0	130,2	50,0	149,0	369,3	145,4	223,9
Totales Generales	1.003,1	2.260,1	356,7	1.219,4	4.839,4	555,1	4.284,3

1/ No incluye los compromisos pendientes

Dado que la mayor proporción de los recursos ejecutados tienen estrecha relación con el tema del recurso humano, es importante anotar las principales acciones que se llevaron a cabo respecto a esta área, durante este ejercicio.

Como se indicó en el punto 1.1, se realizaron concursos para continuar con la selección del cuadro gerencial de la Institución, dicha selección se realizó de acuerdo con las competencias que requieren los ocupantes de las Gerencias de Área o Jefaturas de Unidad que conforman las diferentes Divisiones, con lo cual se dará un importante paso en la consolidación del nuevo modelo organizacional que definió la Contraloría General, orientado a concentrar conocimiento específico en cada una de las áreas de fiscalización, de manera que se

Institución con 29 puestos gerenciales y un máximo de dos niveles jerárquicos.

Por otra parte se hicieron ajustes a los niveles profesionales, pasando de un esquema de clases de puesto por profesión, a una estructura de clases anchas, mediante la aplicación de un nuevo Manual de Actividades Ocupacionales, proceso que será objeto de evaluación, con el propósito de ajustar esta nueva forma de gestión del recurso humano a las políticas de fiscalización superior que promueve internamente este Órgano Contralor, así como para ajustarse a la realidad que plantea el entorno tanto a nivel del mundo del control como de la situación fiscal del país.

Se han dado los primeros pasos para ir logrando una acción más oportuna de la Contraloría, se tiene una Contraloría más orientada a informar sobre su gestión a la Asamblea Legislativa, se ha asumido un rol activo en la defensa del principio de legalidad y se ha mejorado la eficiencia en la generación de los productos que requieren los usuarios institucionales.

El análisis de puestos en el nivel profesional que, como se dijo, concluyó en una nueva clasificación de estos y la elaboración del Manual de Actividades Ocupacionales, tiene como objeto promover de una manera más directa la polifuncionalidad y flexibilidad que se requiere por parte del personal para operacionalizar las nuevas metodologías de fiscalización definidas.

Un aspecto de importancia es el relacionado con el funcionamiento de la Unidad de Recursos Humanos, en la cual se inició la realización de ajustes en su operación y se diseñan los instrumentos necesarios para desarrollar una gestión del potencial humano basado en competencias, para así lograr integrar los procesos de esta Unidad para la consecución de un mayor nivel de excelencia en el cumplimiento de las funciones encomendadas a nivel institucional.

A efecto de ir modelando la nueva cultura organizacional que se requiere, también se iniciaron acciones tendentes a demostrar que dejarán de ser importantes los viejos parámetros de antigüedad y se le empezará a dar más énfasis a una gestión de rendición de cuentas y logro de resultados, así como al desarrollo de competencias por parte de los fiscalizadores de la Institución como parámetros de evaluación de la efectividad del personal; con esto se pretende dar el máximo aprovechamiento a los recursos asignados a este Órgano para cumplir con sus objetivos.

3. LOGROS DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN

A más de un año de haber iniciado las acciones que materializan el proceso de reorganización en la Contraloría General, es importante mostrar algunos logros que empiezan a darse como producto de los esfuerzos de cambio que se han venido haciendo. Se han dado los primeros pasos

para ir logrando una acción más oportuna de la Contraloría General y más enfocada hacia los grandes temas de interés nacional, lo cual se ha manifestado en las acciones emprendidas denunciando actos irregulares, o bien, cuestionando decisiones de la Administración Activa, que resultan poco claras o no sujetas al marco jurídico que las regula.

Se tiene una Contraloría más orientada a informar sobre su gestión a la Asamblea Legislativa, siendo significativas las comparecencias del Contralor General ante la Comisión Especial Permanente de Ingreso y Gasto, para retroalimentar a los señores diputados sobre diferentes tópicos que tocan el quehacer de la Contraloría General. Por otra parte, la difusión que los medios de prensa le han dado a la gestión de este Órgano Fiscalizador ha permitido una mayor comunicación con los ciudadanos.

Se han posicionado temas de interés nacional en los principales foros de discusión, como lo es el fortalecimiento del control en general y más recientemente el relativo al control interno, mediante la fijación de las responsabilidades de los administradores públicos y del mejoramiento de las relaciones con las auditorías internas.

Se ha asumido un rol activo en la defensa del principio de legalidad en materia hacendaria y, en general, del Estado Social de Derecho en lo que hace a las competencias del Órgano Contralor.

Se ha mejorado la eficiencia en la generación de los productos que requieren los usuarios institucionales, en el campo de las autorizaciones y aprobaciones, mediante la reducción del tiempo de atención de este tipo de asuntos, sin

descuidar la calidad de las resoluciones que se dicten. También, se han hecho esfuerzos importantes para agilizar otros trámites como los relacionados con la aprobación presupuestaria y las competencias de control en materia de contratación administrativa.

Se ha mejorado también la posición de su recurso humano, dotándolo de más apoyo tecnológico y capacitación, para hacerle frente a los retos que el cambio impone, reforzando valores como la integridad, el sentido de pertenencia y de orgullo de laborar en esta institución, y aplicando valores nuevos como el aseguramiento de la calidad, la oportunidad y el servicio al usuario.

Además, es posible encontrar logros más específicos en cada uno de los principales procesos que se desarrollan al interior de la Institución, los que a continuación se enumeran.

3.1 El Proceso de Fiscalización Operativa y Evaluativa

En cuanto a los procesos sustantivos, en el Proceso de Fiscalización Operativa y Evaluativa, a pesar de las limitaciones para medir el impacto de las mejoras identificadas en los procesos ordinarios de fiscalización, debido a que la constitución de las Áreas de Fiscalización se materializó hacia finales del año, se identificaron aspectos que pueden ser atribuidos a dicho proceso de modernización institucional.

Estos factores de mejora que fueron observados durante el año 2000 en el proceso a cargo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, son:

- *Interdisciplinariedad en la atención del proceso de fiscalización integral:* mayor apoyo profesional en materia jurídica, económica y de ingeniería civil, como consecuencia de la disponibilidad de este tipo de profesionales en las Áreas de Fiscalización. Este mecanismo agiliza la evacuación de dudas que surgen sobre la marcha de los diversos procesos de fiscalización que se desarrollan, lo cual se traduce en una mejora evidente en la calidad y en los tiempos de generación de los productos de la fiscalización.

Los procesos de fiscalización, tradicionalmente realizados por profesionales en administración, cuentan actualmente con el apoyo directo de once profesionales en economía, once abogados, trece ingenieros civiles y un arquitecto.

Los trabajos que se ejecutan, ahora cuentan con un enfoque interdisciplinario, lo cual provoca una mejora en la calidad de los estudios de fiscalización, así como un intercambio de conocimientos y experiencias entre los funcionarios en beneficio de su desarrollo personal y profesional y del incremento de sus competencias.

Por otra parte, al estar compuesta cada Área de Fiscalización con funcionarios de diferentes disciplinas, se enriquece considerablemente el trabajo realizado, dando lugar a la obtención de criterios más integrales. Por ejemplo, para la aprobación de los presupuestos ordinarios del año 2001, se incorporaron al proceso varios profesionales en auditoría, quienes enriquecieron la visión del control presupuestario con criterios propios de su especialidad profesional.

“...se han hecho esfuerzos importantes para agilizar otros trámites como los relacionados con la aprobación presupuestaria y las competencias de control en materia de contratación administrativa.”

En el Proceso de Fiscalización Operativa y Evaluativa, se identificaron factores de mejora como la interdisciplinariedad en la atención del proceso de fiscalización integral, simplificación de trámites, coordinación interna y externa, enfoque integral, especialización y la atención de las denuncias presentadas a esta Contraloría.

En resumen, los procesos ejecutados bajo la modalidad de equipos de trabajo multidisciplinarios, bajo la visión de responsabilidades individuales en pro de resultados compartidos, ve ampliado para cada uno de los participantes en esos equipos el ámbito de conocimiento y por ende de capacitación, pues la interrelación individual de manera directa con profesionales en otras disciplinas produce un efecto multiplicador y de enriquecimiento para los funcionarios; por su parte, los empleados han logrado una sensibilización hacia la consecución de los objetivos de la entidad, de modo que los trabajos asignados se asuman como nuevos retos y se les atiende con mayor oportunidad.

- *Simplificación de trámites:* se ha experimentado una simplificación de los trámites internos de los documentos presupuestarios, lo cual provocará en el corto plazo una disminución en el tiempo que se requiere para el procesamiento de los documentos y su trámite de formalización, liberando recursos para intensificar la labor de fiscalización posterior, y facilitando la ejecución presupuestaria por parte de la Administración Activa.
- *Mejora en la coordinación interna y externa:* al integrar procesos se obtiene un producto más oportuno y de mayor calidad, pues esto permite que los procesos se retroalimenten entre sí.

Por ejemplo, la integración de los procesos de análisis presupuestario y de fiscalización posterior, ha permitido una mayor coordinación entre los profesionales a su cargo y el

intercambio de información oportuna ha conducido, no sólo a una economía de esfuerzos, sino también a mejores resultados en ambos procesos. Lo anterior también ha permitido una mayor coordinación con nuestros usuarios y una atención más oportuna de sus requerimientos y necesidades.

- *Enfoque integral:* el notable esfuerzo por democratizar la información relevante, permite que la resolución y atención de los asuntos del Área se enfoquen desde un punto de vista sistémico, que permite, en la medida de lo posible, visualizar todos los aspectos que están involucrados en la organización.
- *Especialización:* con la constitución de cada Área de Fiscalización, los funcionarios han iniciado un proceso paulatino de acumulación de conocimiento especializado sobre las temáticas propias del sector y sobre la organización y funciones de las entidades que lo conforman, en beneficio de una fiscalización más directa y a la medida.

Se aprecia también que el conocimiento sistémico e integrado que se está adquiriendo sobre las instituciones que conforman las diferentes áreas de fiscalización permite desarrollar una mejor planificación de la fiscalización y un mejor enfoque de los trabajos.

- *Mejora en la economía:* al hacer un esfuerzo por medir posibles economías en los recursos utilizados en los procesos tradicionales de fiscalización, es posible mencionar que el proceso Análisis Presupuestario se realiza ahora con la utilización de menos recursos humanos.

Por otro lado, se ha podido innovar en el proceso de atención de las denuncias presentadas a esta Contraloría, por medio de una mejora en este proceso. Este efecto ha permitido dedicar más recurso humano a actividades de fiscalización posterior programadas.

3.2 Los procesos de apoyo técnico

En cuanto a los procesos de apoyo técnico en el Área de Tecnologías y Sistemas de Información, es importante mencionar que en cada uno de los proyectos de soluciones y sistemas basados en tecnologías de información, se ha pretendido consolidar una cultura de trabajo por proyectos, que visualice las soluciones tecnológicas como parte integrante de proyectos de mayor envergadura a nivel institucional.

En relación con los servicios de información, se han identificado y planificado los proyectos que son requeridos para la consolidación de la Unidad que tendrá a cargo estos procesos, entre los cuales sobresale el referido a la implantación de una Plataforma de Servicios orientada a satisfacer requerimientos de información de usuarios internos y externos de la Contraloría General, lo cual redundará en una economía de recursos, al concentrarse en una sola unidad la atención de múltiples consultas que diariamente se hacen a la Institución.

Como parte de ese proceso de acercar a los ciudadanos con la Contraloría General puede citarse la incorporación en el sitio “web” de la Contraloría General de una página de servicios de información, la cual fue accesada por alrededor de 6500 usuarios en el año 2000, y que entre otros, contiene lo siguiente:

- Una sección con documentos electrónicos de interés aportados por las distintas unidades de este Órgano Contralor, tales como pronunciamientos, manuales, resultados de fiscalizaciones, circulares, memorias anuales, leyes, reglamentos, entre otros.
- Una sección en donde se incorporaron foros de discusión sobre los siguientes temas: “La Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública” y “Las Organizaciones Inteligentes en la Práctica”.
- Una sección de enlaces a otras páginas de interés institucional, entre las cuales se encuentran las de entes y órganos que conforman el Sector Público, medios de comunicación, organismos internacionales, embajadas, consulados y entidades fiscalizadoras de otros países.

En cuanto al fortalecimiento del control y la fiscalización superiores, dio inicio el proyecto para el mejoramiento de las relaciones con algunos socios de la Contraloría General en la actividad de fiscalización, a saber, unidades de auditoría interna y órganos de control de tutela. En este sentido se efectuó en el Centro de Relaciones para el Fortalecimiento del Control y la Fiscalización Superiores, un diagnóstico preliminar de las unidades de auditoría interna y órganos de control en el marco del Sistema de Fiscalización Superior, que dio lugar al inicio de la reformulación del modelo de vínculos e interrelaciones que rigió el patrón de conducta del Órgano Contralor y de las auditorías internas durante las últimas décadas, con el fin de lograr que los auditores internos asuman

En cuanto a los procesos de apoyo técnico se ha pretendido consolidar una cultura de trabajo por proyectos, se han identificado y planificado los proyectos que son requeridos para la consolidación de nuevos procesos, dio inicio el proyecto para el mejoramiento de las relaciones con algunos socios de la Contraloría General en la actividad de fiscalización, y se rediseñó parcialmente el proceso de refrendo de contratos y convenios con efectos inmediatos en los tiempos de trámite.”

El Proceso de Asesoría y Gestión Jurídica un asunto de vital importancia fue adoptar el nuevo modelo de “la colegiación” de las decisiones en la resolución de los recursos de apelación y del acto final en un procedimiento administrativo.

un rol mucho más participativo en la formulación de propuestas tendentes a mejorar sus condiciones de trabajo y a convertirse en asesores eficaces de la administración y, en consecuencia, en socios estratégicos de la Contraloría General en el desarrollo de las labores de fiscalización. A su vez, el Órgano Contralor ha mostrado su disposición en cuanto a brindar un servicio más eficiente y personalizado a los auditores internos, incluyendo esfuerzos orientados a lograr que las gestiones de estos últimos sean atendidas con mayor oportunidad en las diversas unidades de la Institución.

En lo que a las autorizaciones y aprobaciones se refiere, cabe resaltar los resultados obtenidos con el rediseño parcial del proceso de refrendo de contratos y convenios, al cual se le eliminó una serie de actividades que no generaban valor agregado, lo cual tuvo efectos inmediatos en los tiempos de trámite. Así, la duración de dicho trámite pasó, en promedio, de 28 a 15 días hábiles, resultado que se generó con la misma cantidad de recurso humano asignada al referido proceso, lo cual, en última instancia, le imprime celeridad a la materialización de los respectivos contratos suscritos por las Administraciones.

Aunado a lo anterior, se implementó un sistema de información computadorizado en materia de contratos administrativos, el cual permite un monitoreo constante de los contratos que son remitidos para refrendo ante el Órgano Contralor, lo que ha coadyuvado en una mejora significativa en la toma de decisiones gerenciales en esa materia.

3.3 El Proceso de Asesoría y Gestión Jurídica

Un asunto de vital importancia en cuanto a este proceso fue abandonar el esquema anterior, de decisión unipersonal, y adoptar el nuevo modelo de “la colegiación” de las decisiones en la resolución de los recursos de apelación y del acto final en un procedimiento administrativo. Este cambio viene a representar una garantía para el particular que acude en demanda de tutela de sus derechos al reforzarse la transparencia y el grado de acierto en la decisión en cada asunto. No obstante, se mantienen los efectos suspensivos de la acción de inconstitucionalidad que se tramita en la Sala Constitucional bajo el expediente N° 99-008038-007-CO lo que ha provocado que sea en el Despacho del Contralor General donde se asuma la emisión de las resoluciones que se dicten, al cuestionarse la constitucionalidad de la actuación colegiada, ello no ha sido motivo ni obstáculo para que los asuntos sean debatidos colegiadamente por los Gerentes Asociados a quienes hubiere correspondido el conocimiento del caso, y que los plazos para resolver se observen rigurosamente, pese a los trámites adicionales que este esquema provisorio demanda mientras se define el resultado de esa acción.

3.4 Sistema de Control y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública

Uno de los objetivos que ha pretendido materializar el proceso de modernización, ha sido el de lograr impulsar el funcionamiento efectivo del Sistema de Control y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública, de conformidad con la

Ley Orgánica del Órgano de Control Superior. A la Contraloría General, como órgano rector de ese sistema, le corresponde diseñar y ejecutar una política general orientada a que éste funcione y se manifieste como tal.

En diversas oportunidades se ha expresado que la modernización de la Contraloría General, debe verse como un cambio de paradigma en cuanto a la forma de administrar y fiscalizar el patrimonio público.

En aras de contribuir a establecer lo apuntado, se trabajó, mediante un proceso participativo con los auditores internos, en la redacción del proyecto de Ley General de Control Interno que se dio a conocer en el mes de marzo de 2001. Este proyecto constituye uno de los productos más importantes que surgen del proceso de modernización de la Contraloría General de la República, como parte importante del cambio de paradigma que demanda la Administración Pública costarricense y es, a la vez, el resultado de una cuidadosa investigación, análisis y concertación realizada por el Órgano Contralor.

Resulta importante puntualizar algunos temas que involucra el nuevo modelo, y que son fundamentales para comprender la importancia y los alcances del proyecto de ley que se propone dentro de este modelo.

Por un lado, se hace necesario hacer un giro en materia de control de la Hacienda Pública, abandonando 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.

Por otra parte, la gestión de la Contraloría General como un órgano de control de “segundo piso”, sería consecuente con un modelo de control y fiscalización que deposita la responsabilidad primaria del control de los fondos públicos en quien los maneja, esto es, en la propia Administración, la que debe disponer de efectivos sistemas de control interno, que no estarán completos si no incorporan parámetros objetivos y los métodos para medir su desempeño y rendir cuentas a la sociedad. Ahora bien, la Contraloría General, en su carácter de rector del Sistema de Control y Fiscalización Superiores, debe impulsar también su implantación, a partir de la definición de políticas claras y consistentes en la materia.

En tercer lugar, si se quiere avanzar hacia un sistema de rendición de cuentas, según lo establece el artículo 11 constitucional, es necesario dotar a los administradores públicos del instrumental necesario y de las condiciones adecuadas para poder exigir el buen desempeño de éstos y la asunción de responsabilidades por no hacerlo así; y este proyecto se convierte en el medio idóneo para ir avanzando hacia el establecimiento de un verdadero sistema de rendición de cuentas.

...el proyecto de Ley General de Control Interno constituye uno de los productos más importantes que surgen del proceso de modernización de la Contraloría como parte importante del cambio de paradigma que demanda la Administración Pública costarricense y es, a la vez, el resultado de una cuidadosa investigación, análisis y concertación.

Cuarta Parte

**Suplemento estadístico de la memoria del
año económico**

ÍNDICE DE CUADROS

Título	Cuadro N°
Gobierno de la República Presupuestos aprobados para el ejercicio económico de 2000	1
Gobierno de la República Liquidación de ingresos de los presupuestos del ejercicio económico de 2000	2
Gobierno de la República Liquidación de egresos del presupuesto ordinario del ejercicio económico de 2000, según título	3
Gobierno de la República Liquidación de egresos del presupuesto extraordinario del ejercicio económico de 2000, según título	4
Gobierno de la República Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2000, al 31 de diciembre de 2000, según título	5
Gobierno de la República Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2000, al 31 de diciembre de 2000, según categoría de la clasificación económica	6
Gobierno de la República Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2000, al 31 de diciembre de 2000, según función	7
Gobierno de la República Egresos ejecutados del presupuesto del ejercicio económico de 2000, al 31 de diciembre de 2000, por categoría de la clasificación económica, según título	8
Gobierno de la República Liquidación definitiva de los presupuestos del ejercicio económico de 1999, al 30 de junio de 2000	9
Gobierno de la República Ejecución efectiva consolidada, 2000 - 1999	10
Gobierno de la República Gasto efectivo consolidado 2000, por función, según categoría de la clasificación económica	11
Gobierno de la República Movimiento de la deuda interna ocurrido en 2000, según deudores, instrumento y acreedores	12
Gobierno de la República Movimiento de la deuda externa documentada ocurrido en 2000, según instrumento y tipo de acreedor	13

Título	Cuadro N°
Gobierno de la República Saldo de la deuda interna documentada al 31 de diciembre de 2000, por período en que ocurre el vencimiento, según instrumento y tipo de acreedor	14
Gobierno de la República Saldo de la deuda externa documentada al 31 de diciembre de 2000, por período en que ocurre el vencimiento, según instrumento y tipo de acreedor	15
Gobiernos locales Resultado de la liquidación de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2000, según provincia	16
Gobiernos locales Ingresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2000	17
Gobiernos locales Egresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2000, según categoría de la clasificación económica, por provincias	18
Instituciones públicas de servicio Resultado de la liquidación de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2000	19
Instituciones públicas de servicio Ingresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2000, por institución	20
Instituciones públicas de servicio Egresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2000, por institución	21
Fondo y programas de Asignaciones Familiares Resumen de la ejecución total por institución ejecutora, 2000	22
Empresas públicas no financieras Resultado de la liquidación de los presupuestos del ejercicio económico 2000, según empresa	23
Empresas públicas no financieras Ingresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2000, por empresa	24
Empresas públicas no financieras Egresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2000, por empresa, según categoría de la clasificación económica	25

Título	Cuadro N°
Empresas públicas financieras Resultado de la liquidación de los presupuestos del ejercicio económico 2000, según empresa	26
Empresas públicas financieras Ingresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2000, por empresa	27
Empresas públicas financieras Egresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2000, por empresa, según categoría de la clasificación económica	28
Gobierno general Ejecución efectiva 1999 - 2000	29
Gobierno general Gasto efectivo consolidado 2000, por función, según categoría de la clasificación económica	30
Sector público Ejecución efectiva 1999 - 2000	31
Sector público Saldo de la deuda documentada, al 31 de diciembre de 2000, por instrumento	32
Sector público Saldo de la deuda bonificada al 31 de diciembre de 2000, por deudor, según acreedor	33
Sector público Saldo de la deuda interna documentada correspondiente a préstamos directos, por deudor, según acreedor, al 31 de diciembre de 2000	34
Sector público Saldo de la deuda interna correspondiente a otros créditos, por deudor, según acreedor, al 31 de diciembre de 2000	35
Sector público Saldo de la deuda externa documentada, por tipo de acreedor, según deudor e instrumento, al 31 de diciembre de 2000	36
Sector público Movimiento de la deuda interna ocurrido en 2000, según deudores, instrumento y acreedores	37
Sector público Movimiento de la deuda externa ocurrido en 2000, según deudores, instrumento y tipo de acreedor	38

Contraloría General de la República

Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Teléfono: (506)220-3120, **fax:** (506)220-4385,

Sitio: <http://www.cgr.go.cr/>

Correo electrónico: inforcgr@cgr.go.cr

Total de ejemplares impresos: **370**.

Conceptualización y ejecución gráfica: Unidad de Publicaciones.

Diseño y fotografía de cubierta: Unidad de Publicaciones - G.G.O.

